

**UNIVERSITAS BENGKULU
FAKULTAS HUKUM**



**PENGATURAN OTONOMI KHUSUS BAGI
DAERAH OTONOM DI INDONESIA**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Menempuh Ujian dan Memenuhi
Persyaratan Guna Mencapai Gelar
Sarjana Hukum**

OLEH :

HESTI ALVIONITA

B1A010107

BENGKULU

2014

PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN SKRIPSI

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Karya tulis ini asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor) baik dari Universitas Bengkulu maupun di perguruan tinggi lainnya;
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan, dan hasil penelitian saya sendiri, yang disusun tanpa bantuan dari pihak lain, kecuali arahan dari pembimbing;
3. Dalam karya ini tidak terdapat karya atau pendapat yang ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka;
4. Pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan apabila dikemudian hari dibuktikan adanya kekeliruan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar akademik yang diperoleh dari karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Universitas Bengkulu.

Bengkulu, 08 Juni 2014



MOTO DAN PERSEMBAHAN

Moto

& Hidup perjuangan, sukses pilihan.

& Nikmati setiap proses, maka keberhasilan akan terasa lebih bermakna.

Persembahan

Skripsi Ini Kupersembahkan Untuk :

☞ Kedua Orang Tuaku yang luar biasa, Mamaku Juniarti dan Papaku Henrisal, Atas semua Kasih Sayang yang tercurah tanpa henti, Doa, Semangat, Kepercayaan, dan Keikhlasan yang setulus-tulusnya.

☞ Adik yang sangat uni sayangi, Aulia Ramadhani dan Anisa Pradila.

*☞ Seseorang disana yang selalu sabar dan mengingatkan untuk tidak menyerah (Beni Satrio).
Terimakasih untuk semuanya.*

☞ Rekan seperjuangan di bagian HTN/HAN Angkatan 2010 dan Almamaterku Fakultas Hukum Universitas Bengkulu.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam. Atas rahmat-Nya, sehingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul "Pengaturan Otonomi Khusus bagi Daerah Otonom di Indonesia".

Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk melengkapi persyaratan guna memperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik terhadap kalangan akademisi maupun para praktisi dalam rangka pengembangan ilmu hukum khususnya di bidang hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

Dalam proses menyelesaikan skripsi ini, tidak lepas dari bimbingan dan kerjasama dari berbagai pihak, sehingga hambatan tersebut dapat dilalui dan diatasi. Oleh karena itu, tidak lupa penulis sampaikan hormat dan ucapan terimakasih kepada :

1. Bapak M. Abdi, S.H.,M.Hum., Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu.
2. Bapak Dr. Elektison Somi, S.H.,M.Hum., Selaku Ketua Bagian HTN/HAN.
3. Bapak Muhammad Darudin, S.H.,M.Hum., Selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah banyak memberikan pengarahan, bimbingan, didikan yang sangat bermanfaat selama menjadi mahasiswa di Universitas Bengkulu.
4. Bapak Prof. Dr. Juanda, S.H.,M.H., Selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberikan petunjuk dan bimbingan hingga terselesaikan skripsi ini.
5. Bapak Dr. Ardilafiza, S.H.,M.Hum., Selaku Dosen Pembimbing II yang telah membimbing penulis dalam menyusun skripsi ini hingga selesai.
6. Bapak Dr. Amancik, S.H.,M.Hum dan Ibu Deli Waryeti, S.H.,M.Hum., selaku Dosen Penguji yang telah banyak memberikan masukan yang bersifat membangun dalam penulisan skripsi ini.
7. Seluruh Dosen dan Staf di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu.

8. Mama dan Papa tercinta, terhebat, yang luar biasa sabarnya menghadapi anaknya dalam menulis skripsi ini.
9. Adik-adikku (Aulia Ramadhani, Anisa Pradila, Nurul Fitryha, Faisal Akbar, Caca, Ais, Luthfi, Abang Ikhsan, Ayuk Abil semua cucu Hj. Nur Ilmi) yang telah memberi semangat dan dukungan tak henti-hentinya baik moril maupun materil.
10. Bunda, Om Cap, Mimi, Om Dedi semua keluargaku tercinta.
11. Seseorang disana yang selalu sabar menghadapi perubahan sikap yang terkadang marah, senang, sedih, semua dihadapi dengan kesabaran Beni Satrio, S.T.
12. Sahabatku : Junia Milih, Nora Dwi Puspita, S.H, Cici Lestiana, Dinna Kardina, Agung, Yazid semua sahabat yang menyenangkan, terimakasih atas semua dukungan dan semangatnya.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa didalam penulisan ini masih terdapat kekurangan, oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran untuk kesempurnaan skripsi ini.

Bengkulu, Juni 2014

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN TIM PENGUJI.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	iv
MOTO DAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI	viii
ABSTRAK.....	x
ABSTRACT.....	xi

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	8
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	8
D. Kerangka Pemikiran.....	10
E. Keaslian Penelitian.....	18
F. Metode Penelitian.....	19
1. Jenis Penelitian.....	19
2. Pendekatan Penelitian.....	20
3. Bahan Hukum (jenis, sumber).....	21
4. Prosedur Pengumpulan Hukum.....	23
5. Pengolahan Bahan Hukum.....	23
6. Analisis Bahan Hukum.....	24

BAB II. OTONOMI KHUSUS DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

A. Tinjauan tentang Negara Kesatuan.....	25
B. Tinjauan umum tentang Pemerintah dan Pemerintahan.....	28
C. Tinjauan umum tentang Pemerintahan Daerah.....	30
D. Tinjauan umum tentang Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.....	32
1. Tinjauan tentang Desentralisasi.....	32
2. Tinjauan tentang Dekonsentrasi.....	35
3. Tinjauan tentang Tugas Pembantuan.....	37
E. Tinjauan umum tentang Otonomi Khusus.....	38
1. Otonomi Daerah.....	38
2. Daerah Otonom.....	42
3. Otonomi Khusus.....	44

BAB III. PENGATURAN OTONOMI KHUSUS DI INDONESIA

A. Pola Pengaturan Otonomi Khusus Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945	47
B. Sejarah Pengaturan Otonomi Khusus.....	63
1. Sejarah Pemberian Otonomi Khusus Papua.....	64
2. Sejarah Pemberian Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).....	67

BAB IV. KRITERIA DALAM PEMBERIAN OTONOMI KHUSUS DI INDONESIA

A. Daerah Otonomi Khusus Provinsi Papua.....	72
1. Dasar Pemberian Otonomi Khusus.....	72
2. Kekhususan.....	76
B. Daerah Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).....	78
1. Kriteria Pemberian Otonomi Khusus.....	78
2. Kekhususan.....	81

BAB VI. PENUTUP

A. Kesimpulan.....	94
B. Saran.....	96

DAFTAR PUSTAKA	97
----------------------	----

ABSTRAK

Dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur undang-undang. Pasal ini adalah landasan bagi pemberian otonomi khusus bagi daerah di Indonesia. Banyak daerah di Indonesia yang menginginkan untuk menjadi daerah otonomi khusus, namun belum adanya pengaturan yang jelas mengenai otonomi khusus di Indonesia. Oleh karena itu penulis mengangkat dua rumusan masalah yang akan dibahas diantaranya bagaimana pengaturan otonomi khusus di Indonesia serta apa kriteria dalam pemberian otonomi khusus di Indonesia. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang, sejarah dan futuristik. Setelah bahan hukum dikumpulkan kemudian dianalisis secara yuridis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa selain diatur dalam Pasal 18B UUD 1945, ketentuan mengenai pengaturan otonomi khusus juga dapat ditemui didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, selain itu juga didalam undang-undang lain tentang pembentukan Otonomi Khusus Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Terhadap pemberian Otonomi Khusus ini terdapat syarat-syarat dan kriteria-kriteria, hal ini dikarenakan tidak semua daerah mempunyai hak untuk memperoleh otonomi khusus, kecuali telah memenuhi kriteria kekhususan yang ditetapkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang ada. Salah satu diantaranya dikarenakan faktor sejarah dari suatu daerah yang memungkinkan daerah tersebut di berikan kekhususan dalam Otonomi Khusus di daerahnya.

Kata kunci : Otonomi Khusus, Kriteria dan Pengaturan.

ABSTRACT

In Article 18B of the Constitution of 1945 stated that the state recognizes and respects the special or preferential rights set undang.Pasal this is the basis for granting special autonomy for regions in Indonesia. Many areas in Indonesia who want to be special autonomous region, but the absence of clear regulation on special autonomy in Indonesia. Therefore, the authors raised two formulation of the problem to be discussed include how the arrangement of special autonomy in Indonesia and what the criteria for granting special autonomy in Indonesia. This type of research is the study of law with the normative approach to law, history and futuristic. After legal materials were collected and analyzed qualitative juridical. The results showed that in addition to the 1945 Constitution under Article 18B, the provisions regarding special autonomy arrangements can also be found in the Law No. 32 Year 2004 on Local Government, but it is also in other legislation on the establishment of Special Autonomy in Papua and Aceh (NAD). Against the granting of special autonomy, there are requirements and criteria, this is because not all regions have the right to acquire autonomy, but has met the criteria set by the specificity of Regulation Legislation that exist. One of these factors due to the history of an area that allows the area given the specificity of the Special Autonomy in the region.

Keywords: Special Autonomy, criteria and settings

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada tanggal 17 Agustus 1945 bangsa Indonesia memproklamasikan diri sebagai bangsa merdeka dan lepas dari penjajahan negara manapun didunia ini. Maka, pada tanggal 18 Agustus 1945 berlaku sebuah Undang-Undang Dasar supel dan elastis, yang kemudian dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar 1945.¹

Jauh sebelum proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 tersebut, pada dasarnya ide atau gagasan satuan pemerintahan daerah yang otonom sudah menjadi perdebatan para *the founding fathers* kita. Semaun² berpendapat bahwa pemerintahan negara modern akan tersusun dari: (a) pemerintah dan parlemen; (b) pemerintah provinsi dan dewan provinsi; (c) pemerintah kota dan dewan kota. Selanjutnya Mohammad Hatta³ mengatakan, bahwa pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi) merupakan salah satu aspek pelaksanaan kedaulatan rakyat (demokrasi), yakni hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada puncak pimpinan negeri, melainkan juga pada tiap tempat di kota, desa dan daerah. Gagasan tersebut dapat dipahami, mengingat kondisi

¹R. Abdoel Djamal, *Pengantar Hukum Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1984, Hlm: 59-60.

²Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Malang, 2013, Hlm: 124.

³*Ibid.*

geografis Indonesia yang sangat luas dengan kemajemukannya menyebabkan tuntutan kebutuhan untuk mengakomodasinya dalam penerapan desentralisasi dan otonomi daerah.

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pasal ini mengatur dengan tegas bahwa pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan yang menjadi urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pun mengatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” Ketentuan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 ini menyiratkan bahwa Negara Republik Indonesia memberikan peluang kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi khusus, daerah khusus maupun daerah Istimewa seperti daerah Papua, Nanggroe Aceh Darusalam (NAD), DKI Jakarta dan DI Yogyakarta.

Daerah-daerah di Indonesia yang mendapatkan perlakuan khusus dalam otonomi baik otonomi khusus, daerah khusus ibukota maupun daerah istimewa diantaranya:⁴

⁴Id.Wikipedia.Org/wiki/Daerah_Khusus/. “*Daerah Khusus*” Diakses Hari Jumat Tanggal 31 Januari 2014 Pukul 17.00 WIB.

1. Provinsi Irian Jaya yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi ini diberikan oleh Negara Republik Indonesia melalui Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua (LN 2001 No. 135 TLN No 4151).
2. Pengakuan Negara atas Keistimewaan dan Kekhususan daerah Aceh yang diberikan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (LN 2006 No 62, TLN 4633) dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
3. Kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara diberikan melalui Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia (LN 2007 No. 93; TLN 4744).
4. Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diberi keistimewaan. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. (LN 2013 TLN No. 5339).

Pada masa kekuasaan Orde Baru melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, terlihat dengan jelas bahwa pemerintahan dilaksanakan berdasarkan pada asas sentralisasi. Pemerintah pada masa ini beranggapan bahwa apabila daerah diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan sendiri pemerintahannya, berpotensi akan hilangnya rasa

nasionalisme dan berpotensi akan terjadinya disintegrasi bangsa. Sehingga dalam praktiknya pemerintah memberlakukan keberagaman dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia. Hal ini terbukti dengan pembiaran dan tidak mengakui lembaga-lembaga daerah di Indonesia yang telah lama hidup dan berkembang serta dihormati dan dipatuhi oleh masyarakat setempat. Bentuk sentralisasi lain yang dapat kita lihat dalam pelaksanaan pemerintahan pada masa orde baru adalah adanya pengawasan yang sangat ketat dan dominasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap daerah.⁵

Akibatnya tidak ada jalan lain bagi pemerintah, yakni dengan memberikan status otonomi bagi daerah. Dasar yuridis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diberikan untuk melaksanakan otonomi, yaitu dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang sekarang telah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini telah melahirkan nuansa baru dalam perkembangan demokrasi di Indonesia. Daerah-daerah khususnya kabupaten/kota diberikan kesempatan yang besar dalam melaksanakan urusan-urusannya. Persoalan yang baru muncul dalam pelaksanaan otonomi adalah pemerintah provinsi merasa tidak diberikan kewenangan yang besar dibandingkan dengan pemerintah kabupaten/kota. Akibatnya pemerintah kabupaten atau kota merasa memiliki posisi yang sama

⁵duniapolitikmu.blogspot.com/2008/10/otonomi-khusus.html, "*Otonomi Khusus*" Diakses Hari Kamis Tanggal 30 Januari 2014, Pukul 16.10 WIB.

dengan pemerintah provinsi. Dasar pelaksanaan otonomi daerah diperbaharui dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini kembali memberikan kewenangan yang besar kepada pemerintah provinsi untuk melaksanakan otonomi. Artinya, meskipun kesempatan untuk melaksanakan otonomi dititikberatkan pada kabupaten/kota, namun pemerintah provinsi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan-pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota.⁶

Sesuai isi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam hal menimbang, huruf a disebutkan, “bahwa dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan pelayanan, daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

⁶*Ibid.*

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷

Dalam pelaksanaannya, amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang dirumuskan didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengenai pelaksanaan pemerintahan daerah otonomi maupun daerah otonom khusus ini, tidaklah mudah untuk direalisasikan. Hal ini didasarkan pada kondisi dari suatu daerah seperti, kondisi geografis, kekayaan alam, tingkat kesuburan, jumlah penduduk, kualitas penduduk, jumlah kaum intelektualnya pun setiap daerah berbeda-beda. Kondisi inilah yang dapat menimbulkan banyak permasalahan dalam tercapainya pelaksanaan otonomi daerah maupun otonomi khusus di suatu daerah di Indonesia.

Selain daerah-daerah yang telah memperoleh otonomi khusus dan daerah istimewa yang disebutkan diatas, ada beberapa daerah lainnya di Indonesia seperti Bali, Riau, Sumatera Barat, Maluku dan lainnya juga berkeinginan untuk mendapatkan pengakuan menjadi daerah otonomi khusus atau daerah istimewa.

⁷Haw. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia (Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, Hlm: 425.

Misalkan Bali, Bali adalah suatu daerah yang memiliki banyak tempat Pariwisata seperti Pantai Jimbara, Pura Besakih, Pura Uluwatu, Tanah Lot, Pantai Kuta dan lainnya. Begitu juga adat istiadat, agama dan kebudayaan yang sangat kuat dan kental yang menjadi rutinitas masyarakat Bali. Berbagai macam kekhususan yang dimilikinya, maka tidak ada salahnya Bali menginginkan daerahnya untuk mendapatkan pengakuan sebagai daerah dengan Otonomi Khusus. Namun kekhususan tersebut belum ditanggapi oleh Pemerintahan Republik Indonesia.

Melihat kecenderungan semakin hari banyak daerah yang berkeinginan untuk menjadi daerah otonomi khusus atau daerah istimewa, tentu perlu dikaji secara ilmiah agar pemerintah memiliki kriteria apa yang diperlukan sehingga dapat dijadikan dasar atau pedoman dalam pemberian otonomi khusus kepada suatu daerah, yang mana tentunya ada keseragaman dari kriteria berdasarkan faktor-faktor tertentu yang diberikan oleh negara, agar daerah-daerah yang memang layak untuk mendapatkan pengakuan khusus atau istimewa ini dapat menjalankan otonomi dengan sebaik-baiknya sesuai dengan keadaan didalam masyarakatnya.

Berdasarkan latar belakang diatas penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian hukum yang berjudul **Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Daerah Otonom di Indonesia.**

B. Identifikasi Masalah

Perumusan masalah dalam suatu penelitian digunakan untuk memperjelas agar penelitian dapat dibahas lebih terarah dan sesuai dengan sasaran yang diharapkan. Rumusan masalah merupakan acuan dalam penelitian agar hasilnya diharapkan sesuai dengan pokok permasalahan yang sedang dibahas.

Dari latar belakang yang telah diuraikan tersebut diatas maka penulis merumuskan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan mengenai Otonomi Khusus di Indonesia?
2. Apa kriteria dalam pemberian Otonomi Khusus di Indonesia?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk dapat mengetahui pengaturan otonomi khusus di Indonesia yang berdasarkan kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- b. Untuk mengetahui kriteria dalam pemberian otonomi khusus pada daerah otonomi di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari berbagai aspek, seperti aspek konstitusi, sosiologis, sejarah, tuntutan politik dan lainnya.

2. Manfaat Penelitian

a. Secara Teoritis

- 1) Memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan yang menyangkut kepentingan publik.

- 2) Menambah khasanah kepustakaan yang berhubungan dengan penelitian dibidang pembuatan kebijakan oleh Pemerintah terutama Pemerintah Daerah.
- 3) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengetahuan serta pemikiran yang bermanfaat terhadap perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya tentang pelaksanaan otonomi khusus di suatu daerah.

b. Secara Praktis

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan masukan serta solusi yang objektif dalam rangka membentuk produk hukum dalam bidang pemerintah daerah yang ideal dan paling tidak mendekati tingkat kesempurnaan dalam menciptakan produk hukum daerah kabupaten atau kota yang sejalan dengan peraturan yang ada di atasnya.
- 2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti.
- 3) Hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran bagi pemerhati Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara serta dapat meningkatkan wawasan dalam pengembangan pengetahuan di bidang Ilmu Hukum.

D. Kerangka Pemikiran

1. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machstaat*). Ini berarti bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara tidak didasarkan kepada kekuatan kekuasaan semata, tetapi didasarkan kepada hukum, dalam arti cita hukum (*Rechtsidee*) yang didalamnya mengandung cita-cita luhur bangsa Indonesia.

Dengan demikian hukum mempunyai kedudukan yang tinggi didalam Negara Republik Indonesia. Di Indonesia hukum bersumber kepada Pancasila. Pancasila dipergunakan sebagai sumber dari segala sumber hukum. Sehingga hukum di Indonesia untuk masyarakat dan bangsa Indonesia yang mempunyai kepribadian dan falsafah Pancasila.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan, bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan berdasarkan prinsip permusyawaratan atau demokrasi. Artinya secara administratif pelaksanaan pemerintahan dilakukan dengan cara membuat kebijakan desentralisasi, maka lahir satuan pemerintahan daerah yang bersifat otonom yaitu pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusannya berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat.⁸

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan, otonomi dalam pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual*

⁸Didik Sukriono, *Op Cit*, Hlm: 135.

independence. Jadi ada 2 ciri hakikat dari otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan dan otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Karena itu, otonomi lebih menitik beratkan pada aspirasi daripada kondisi.⁹

Otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk “tidak” dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
- b. Otonomi adalah bentuk “pemerintahan sendiri” (*self-government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri.
- c. Pemerintah sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affair*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
- d. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil.¹⁰

⁹inginbegini-inginbegitu.blogspot.com/2013/01/otonomi-daerah-dan-otonomi-kusus.html, “*Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*”, Diakses pada Hari Jumat Tanggal 31 Januari 2014 Pukul 16.15 WIB.

¹⁰Mhd. Shiddiq, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, Hlm: 168.

Asas otonomi dan pelaksanaan desentralisasi dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tentang ini M. Yamin¹¹ menulis, bahwa:

“ susunan tata negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan itu pemerintahan pada bagian pusat sendiri dan pula membutuhkan pembagian kekuasaan itu antara pusat dengan daerah. Asas demokrasi dan desentralisasi tenaga pemerintahan ini berlawanan dengan asas hendak mengumpulkan segala-galanya pada pusat pemerintahan.”

Apa yang dikatakan M. Yamin memberi kesimpulan bahwa otonomi daerah dan desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi. Jauh sebelum Indonesia merdeka, M. Hatta¹² juga mengatakan hal yang sama ketika menulis:

” Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, desa dan di daerah. Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan *zelbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi). Keadaan seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlain-lainan”

Jadi otonomi haruslah menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis. Artinya di negara demokrasi dituntut adanya pemerintah daerah yang memperoleh hak otonom. Adanya pemerintah daerah yang

¹¹Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, Hlm: 92.

¹²*Ibid.*

demikian juga menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi, yakni kebebasan.¹³

Sedangkan Daerah Otonom, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴

2. Teori Mengatur Rumah Tangga Sendiri

Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan, sehingga daerah otonom itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban itu sendiri ada dua unsur: *Pertama*, pemberian tugas dalam arti melaksanakannya. *Kedua*, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu. Dengan demikian, pemberian otonomi mempunyai sifat mendorong atau memberi stimulasi untuk berusaha mengembangkan kemampuan sendiri yang dapat membangkitkan oto-aktivitas dan mempertinggi rasa harga diri yang sebaik-baiknya.¹⁵

Otonomi merupakan pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri, tanpa mengabaikan kedudukan pemerintah daerah sebagai

¹³*Ibid.*

¹⁴Haw. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Rajawali Pers, Jakarta, 2002, Hlm: 76.

¹⁵Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia.... Op.Cit*, Hlm: 95.

aparatus pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya. Oleh sebab itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Artinya daerah harus dipandang dalam dua kedudukan yaitu, sebagai organ daerah untuk melaksanakan tugas-tugas otonomi dan sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.¹⁶

Otonomi daerah diartikan juga adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁷

Otonomi daerah adalah bagian dari demokratisasi, demokrasi ditandai dengan *sharing of power*, secara horizontal dengan memberdayakan parlemen dan memandirikan peradilan dan secara vertikal dengan pelimpahan kewenangan pada lapisan-lapisan pemerintahan di daerah. Dengan itu diharapkan tidak ada lagi cabang kekuasaan, lapisan kekuasaan, sekelompok orang ataupun seseorang yang mengontrol kekuasaan secara monolitik dan hegemonik. Sebagai gantinya otonomi daerah dalam konteks demokrasi bertujuan mewujudkan *checks and balances* dalam sistem politik.¹⁸

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Haw. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom.. Op. Cit*, Hlm: 76.

¹⁸inginbegini-inginbegitu.blogspot.com/2013/01/otonomi-daerah-dan-otonomi-khusus-html, “*Otonomi Khusus*”, Diakses Hari Kamis Tanggal 30 Januari 2014 Pukul 16.15 WIB.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari pengertian tersebut di atas maka akan tampak bahwa daerah diberi hak otonom oleh pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri.¹⁹

Implementasi otonomi daerah telah memasuki era baru setelah pemerintah dan DPR sepakat untuk mengesahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.²⁰

Sejalan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut memberikan kewenangan penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab. Adanya perimbangan tugas fungsi dan peran antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut menyebabkan masing-masing daerah harus memiliki penghasilan yang cukup, daerah harus memiliki sumber pembiayaan yang memadai untuk memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian diharapkan masing-masing daerah akan dapat lebih maju, mandiri, sejahtera dan kompetitif di dalam pelaksanaan pemerintahan masing-masing.²¹

3. Teori Pemisahan Kekuasaan

¹⁹Kaboes.blg.com/2012/06/16 pelaksanaan-otonomi-daerahdan permasalahannya/ , "Pelaksanaan Otonomi Daerah", Diakses pada Hari Kamis Tanggal 30 Januari 2013 Pukul 17.00 WIB.

²⁰*Ibid.*

²¹*Ibid.*

Otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap daerah dapat terakomodasi dengan baik. Otonomi daerah memungkinkan “kearifan lokal” masing-masing daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah. Aspek pembatasan kekuasaan pun akan berjalan dengan maksimal sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan oleh pemerintah pusat. Sebagaimana umum diketahui bahwa dalam rangka demokratisasi dan pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*Separation of power*). Teori yang paling populer mengenai soal ini adalah gagasan pemisahan kekuasaan negara (*Separation of Power*) yang dikembangkan oleh sarjana Perancis bernama Montesqueieu. Menurutnya, kekuasaan negara haruslah dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif.²²

Lebih lanjut otonomi daerah jika dikaitkan dengan teori Montesque merupakan mekanisme untuk mengatur kekuasaan negara yang dibagikan secara vertikal dalam hubungan “atas-bawah”. Sebagaimana diketahui bahwa pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) yang secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah

²²M. Busrizalti, M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013. Hlm: 7.

"*division of power*". Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi kedalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan "atas-bawah".²³

Penggunaan teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan sebagai *grand theory* bersandarkan pada pemahaman bahwa keberadaan DPRD sebagai badan atau organ yang menjalankan fungsi legislatif daerah dan kepala daerah sebagai badan atau organ yang menjalankan fungsi eksekutif daerah merupakan perwujudan atau berakar dari pemisahan dan pembagian kekuasaan, sedangkan demokrasi dijadikan sebagai *middle range theory*, karena penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak akan ada artinya bila hanya mengandalkan pemisahan dan pembagian kekuasaan. Oleh karena itu, mutlak didukung dan dilandasi dengan prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat.²⁴

Teori pembagian kekuasaan merupakan salah satu dasar atau landasan untuk mengkaji tentang pola hubungan kewenangan antara DPRD dengan kepala daerah, karena hubungan tersebut merupakan salah satu deskripsi adanya

²³*Ibid*, Hlm: 71-72.

²⁴Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008, Hlm: 11.

pembagian kekuasaan (kewenangan) dalam negara, baik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah maupun antara organ-organ pemerintahan yang ada di daerah. Untuk memperkuat kajian-kajian dalam perspektif teori pembagian kekuasaan tadi tentu hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah bersentuhan langsung dengan prinsip-prinsip demokrasi.²⁵

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil pencarian atas hasil-hasil penelitian yang telah pernah dilakukan, pencarian melalui internet, daftar-daftar karya ilmiah, tidak ditemukan kemiripan-kemiripan dalam hal judul, maupun rumusan masalah dengan karya ilmiah lainnya.

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang difokuskan untuk mengetahui pengaturan Otonomi Khusus di daerah-daerah di Indonesia, serta kriteria dalam pemberian Otonomi Khusus disetiap daerah otonom di Indonesia.

Penelitian yang akan dilakukan ini dapat dikatakan asli, baik dari ruang lingkup materi maupun obyek penelitian, tidak ada yang sama dengan penelitian-penelitian yang dilakukan sebelumnya.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum yang bersifat normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang

²⁵*Ibid*, Hlm: 16.

dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder.²⁶ Bahan sekunder penelitian hukum normatif yaitu berupa penelitian kepustakaan (*library research*) yang mana digunakan untuk memperoleh bahan-bahan berupa dokumen hukum, baik yang berupa Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah, Keputusan/Peraturan Menteri, Yurisprudensi, Jurnal-jurnal, Hasil Penelitian, Publikasi ilmiah dan buku-buku yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang diteliti.

Pembahasan dalam penelitian ini didasarkan pada Teori-teori, Peraturan Perundang-undangan, Dokumen-dokumen, Jurnal hukum, laporan-laporan serta referensi-referensi yang relevan. Penelitian ini ditujukan kepada usaha untuk memperoleh gambaran fakta atau gejala tertentu dan menganalisisnya secara intensif dan ekstensif dengan didukung oleh bahan empiris.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum memiliki beberapa pendekatan-pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Beberapa pendekatan yang sering digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan

²⁶Soerdjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, Hlm: 13-14.

historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).²⁷

Melihat pembagian beberapa macam pendekatan hukum diatas, dalam penelitian ini menggunakan suatu pendekatan undang-undang (*Statute approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang ditelaah, pendekatan sejarah (*Historical approach*) yaitu pendekatan yang menitikberatkan pada suatu sejarah hukum masa lalu, kemudian perkembangan masa kini dan antisipasi masa depan dan pendekatan futuristik (*Futuristik approach*) yaitu pendekatan yang menitikberatkan pada keadaan-keadaan atau kejadian yang baru dan memfokuskan pada apa yang akan terjadi kedepannya.²⁸

3. Sumber Bahan Hukum

a. Sumber Bahan Hukum Primer

Sumber Bahan Hukum Primer adalah sumber bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat,²⁹ terdiri dari :

- 1). Norma Hukum (Dasar) Atau Kaidah Dasar Yaitu Undang-Undang Dasar 1945;

²⁷Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Surabaya, 2010, Hlm: 93.

²⁸<http://van88.wordpress.com/tag/futuristik/>, “*Pengertian Futuristik*” Diakses pada hari senin Tanggal 19 Mei 2014 Pukul 21:00 WIB.

²⁹<http://wonkdermayu.wordpress.com/kuliah-hukum/metode-penulisan-hukum/> “*Metode Penulisan Hukum*”. Diakses Pada Hari Jumat Tanggal 31 Januari Pkl 17.45 WIB.

- 2). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- 3). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- 4). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- 4). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Untuk Provinsi Papua;
- 5). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- 6). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
- 7). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 8). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Sumber Bahan Hukum Sekunder

Sumber Bahan Hukum Sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, adalah sebagai berikut:

- 1). Hasil karya dari pakar-pakar hukum yang berkaitan dengan judul penelitian;
- 2). Teori-teori hukum;
- 3). Situs resmi dari internet;
- 4). Buku-buku bacaan yang berkaitan dengan judul penelitian;
- 5). Hasil penelitian dan unsur-unsur literatur lain yang relevan.

c. Sumber Bahan Hukum Tersier

Sumber Bahan Hukum Tersier adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu antara lain:

- 1). Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI);
- 2). Kamus Bahasa Inggris;
- 3). Kamus Hukum.

4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan melakukan penelusuran literatur hukum dan informasi lainnya dilakukan dengan penelusuran *on line* (internet) dan *off line* (buku-buku). Bahan pustaka *on line* (internet) dapat diperoleh dengan mengakses internet. Sedangkan bahan hukum *off line* dapat diperoleh di perpustakaan, instansi pemerintah yang terkait, yang berupa buku-buku, majalah hukum, surat kabar dan lain-lain.

5. Pengolahan Bahan Hukum

Bahan yang diperoleh baik bahan primer maupun bahan sekunder dikelompokkan dan disusun secara sistimatis. Selanjutnya bahan yang telah terkumpul diolah dalam bentuk analisis kualitatif, yaitu metode analisis bahan dengan cara mendeskripsikan kemudian dituangkan kedalam bentuk kalimat-kalimat yang terperinci dan jelas, dengan menggunakan cara berpikir deduktif dan induktif. Metode deduktif adalah kerangka berpikir dengan cara menarik kesimpulan dari bahan-bahan yang bersifat umum kedalam bahan yang bersifat khusus dan dengan metode induktif adalah kerangka berpikir dengan cara menarik kesimpulan dari bahan-bahan yang bersifat khusus ke dalam bahan yang bersifat umum.

6. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam pengolahan bahan maupun analisis bahan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis kualitatif yaitu suatu metode analisis bahan deskriptif yang mengacu pada suatu masalah tertentu dan dikaitkan dengan pendapat para pakar hukum maupun berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Dalam penelitian hukum Yuridis Kualitatif biasanya hanya mempergunakan sumber-sumber bahan sekunder yaitu buku - buku kepustakaan, Catatan perkuliahan, Peraturan Perundang-undangan, teori-

teori hukum dan pendapat para sarjana hukum terkemuka sehingga akan menemukan kesimpulan.³⁰

Untuk menganalisis bahan hukum yang telah terkumpul, dalam penelitian ini menggunakan Metode Yuridis Kualitatif dengan tujuan agar mengetahui dan memperoleh suatu gambaran yang menyeluruh namun tetap sistematik terutama mengenai fakta yang berhubungan dengan permasalahan. Analisis artinya suatu gambaran yang diperoleh tersebut dilakukan berdasarkan analisis dengan cermat sehingga dapat diketahui tentang tujuan dari penelitian ini sendiri yaitu membuktikan permasalahan.

BAB II

OTONOMI KHUSUS DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

A. Tinjauan tentang Negara Kesatuan

Negara kesatuan ditinjau dari segi susunannya terdiri dari susunan tunggal artinya bukan terdiri dari beberapa negara bagian. Jadi pada prinsipnya kekuasaan ada pada pemerintah pusat, dengan demikian tidak ada negara dalam

³⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, Hlm: 39.

negara. Pemerintah pusat yang pada tingkat tertinggi untuk memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.

Pada negara kesatuan ini terdapat juga dua model yaitu:

1. Negara Kesatuan dengan sistim sentralisasi, yang artinya semua urusan dalam negara tersebut langsung diatur oleh Pemerintah Pusat. Daerah tidak punya hak untuk mengatur tetapi hanya punya kewajiban untuk melaksanakan urusan yang telah diatur dan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
2. Negara Kesatuan dengan sistim desentralisasi, yang artinya kepada daerah diberi hak untuk ikut mengatur urusan rumah tangganya sendiri (Otonomi Daerah). Kekuasaan untuk mengatur urusan pemerintahan daerah ada pada pemerintah pusat, tetapi karena luasnya wilayah, banyaknya penduduk, luasnya urusan pemerintahan yang akan dilaksanakan di seluruh negara tersebut, maka sebagian urusan tersebut didistribusikan kepada daerah (pendelegasian wewenang) dari pemerintah pusat kepada daerah. Pendelegasian wewenang (pemberian otonomi Daerah) tidak berarti daerahnya mempunyai kedaulatan sendiri, yang dapat sebebaskan-bebasnya mengatur pemerintahannya tanpa menghiraukan rambu-rambu hukum sebagai negara Kesatuan.³¹

³¹Taufiqurrahman, dkk, *Bahan Ajar Hukum Tata Negara*, Universitas Bengkulu, 2006, Hlm: 90.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung prinsip bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.”³²

Wujud Negara Kesatuan Republik Indonesia semakin kukuh setelah dilakukan perubahan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dimulai dari adanya kesepakatan MPR yang salah satunya adalah tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai bentuk final negara bagi bangsa Indonesia.

Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan didasari pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk yang ditetapkan sejak awal berdirinya negara Indonesia dan dipandang paling tepat untuk mewadahi ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang (dasar pemikiran).³³

Prinsip kesatuan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dipertegas dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam upaya membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.

³² Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2012, Hlm: 171.

³³ *Ibid*, Hlm: 172.

Dengan menyadari sepenuhnya bahwa dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar untuk berdirinya bangsa Indonesia dalam Negara Kesatuan, pembukaan tersebut tetap dipertahankan dan dijadikan pedoman.

Negara Kesatuan Republik Indonesia itu adalah negara yang memiliki satu kesatuan teritorial dari Sabang sampai Merauke dan dari Miangas sampai pulau Rote, satu kesatuan bangsa yang disebut bangsa Indonesia, satu kesatuan kepemilikan sumber kekayaan alam yang diperuntukannya sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat, satu kesatuan ideologi negara yaitu ideologi Pancasila, satu kesatuan politik nasional yang harus selalu berpihak pada kepentingan nasional (*national interest*), satu kesatuan perekonomian nasional yang harus selalu berpihak pada upaya mensejahterakan rakyat Indonesia, satu kesatuan budaya nasional yang memiliki jati diri Indonesia sebagai karakter nasional dan sistem pertahanan keamanan nasional yang khas menurut karakteristik Indonesia, itulah makna yang dalam dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁴

B. Tinjauan umum tentang Pemerintah dan Pemerintahan

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Ada beberapa

³⁴Soepandji Susilo Budi, 2011 dalam buku *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, 2012, Hlm:173-175.

definisi mengenai sistim pemerintahan. Sama halnya, terdapat bermacam-macam jenis pemerintahan di dunia.³⁵

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dalam bentuk (penerapan hukum dan undang-undang) di kawasan tertentu. Kawasan tersebut adalah wilayah yang berada di bawah kekuasaan mereka. Pemerintah berbeda dengan pemerintahan. Pemerintah merupakan organ atau alat pelengkap jika dilihat dalam arti sempit pemerintah hanyalah lembaga eksekutif saja. Sedangkan dalam arti luas adalah semua mencakup aparatur negara yang meliputi semua organ-organ, badan atau lembaga, alat kelengkapan negara yang menjalankan berbagai aktivitas untuk mencapai tujuan negara. Lembaga negara yang dimaksud adalah lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.³⁶

Jika pemerintah adalah lebih ke arah organ, pemerintahan menunjukkan ke arah bidang dan fungsi. Pemerintah dalam arti sempit adalah suatu pemerintah yang berdaulat sebagai badan atau lembaga yang mempunyai wewenang yang melaksanakan kebijakan negara (Eksekutif) yang terdiri dari presiden, wakil presiden dan para menteri.³⁷

³⁵<http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah>, "*Pengertian Pemerintah*", Diakses Hari Sabtu Tanggal 29 Maret 2014 Pukul 00.54 WIB.

³⁶<http://sistempemerintahan-indonesia.blogspot.com/2013/04/definisi-pemerintahan.html>, "*Definisi Pemerintahan*", Diakses Hari Sabtu Tanggal 29 Maret 2014 Pukul 01.27 WIB.

³⁷<http://www.ekonoomi.com/2013/10/pegertian-sistim-pemerintahan.html>, "*Pengertian Sisim Pemerintahan*", Diakses Hari Sabtu Tanggal 29 Maret 2014 Pukul 00.54 WIB.

Pemerintahan merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga tempat mereka menjalankan aktivitas. Pemerintahan dalam arti sempit adalah semua aktivitas, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga untuk mencapai tujuan negara. Pemerintahan dalam arti luas adalah semua aktivitas yang terorganisasi yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat, atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Pemerintahan juga dapat didefinisikan dari segi struktural fungsional sebagai sebuah sistem struktur dan organisasi dari berbagai dari berbagai macam fungsi yang dilaksanakan atas dasar-dasar tertentu untuk mencapai tujuan negara.³⁸

C.F Strong³⁹ mendefinisikan pemerintahan dalam arti luas sebagai segala aktivitas badan-badan publik yang meliputi kegiatan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif.

Pemerintahan sebuah negara tentu saja memiliki bentuk dan sistem yang berbeda satu dengan negara lainnya. Jadi pemerintah dan pemerintahan dibentuk sehubungan dengan pelaksanaan bermacam fungsi operasional negara untuk mencapai tujuan negara dalam konstitusi.⁴⁰

³⁸<http://sistimpemerintahan-indonesia.blogspot.com/2013/04/definispemerintahan.html...>
Op.Cit.

³⁹*Ibid.*

⁴⁰*Ibid.*

C. Tinjauan umum tentang Pemerintah Daerah

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, telah melahirkan berbagai produk Peraturan Perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan terakhir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.⁴¹

Secara substansial Undang-Undang tersebut mengatur bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara normatif Undang-Undang tersebut telah mampu mengikuti perkembangan perubahan pemerintahan daerah sesuai zamannya. Secara empiris Undang-Undang tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah memberikan implikasi terhadap kedudukan dan peran formal kekuasaan eksekutif lebih dominan dari kekuasaan legislatif daerah.⁴²

1. Hak dan Kewajiban Daerah

⁴¹Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hlm: 54.

⁴²*Ibid.*

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah, pemerintah daerah mempunyai hak sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

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

Adapun kewajiban daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

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

Hak dan kewajiban daerah tersebut, diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan

pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistim pengelolaan keuangan daerah, yang dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, dan taat pada Peraturan Perundang-undangan.⁴³

D. Tinjauan umum tentang Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

1. Tinjauan tentang Desentralisasi

Pemaknaan asas desentralisasi menjadi perdebatan di kalangan pakar dalam mengkaji dan melihat penerapan asas ini dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Perdebatan yang muncul diakibatkan oleh cara pandang dalam mengartikulasikan sisi mana desentralisasi diposisikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Dari pemaknaan asas desentralisasi masing-masing pakar tersebut dapat diklasifikasi dalam beberapa hal, di antaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan; (2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan; (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; serta (4) desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Pertama, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dapat dilihat dari pandangan beberapa pakar. De Ruiter⁴⁴ berpandangan bahwa penyerahan kekuasaan dan kewenangan

⁴³ *Ibid*, Hlm: 58

⁴⁴ Dikutip dari buku Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, Hlm: 80.

ini terjadi bukan dari pemerintah pusat, tetapi dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih rendah. Dalam arti ketatanegaraan, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.

Pemaknaan desentralisasi dibedakan dalam hal : (1) kewenangan untuk mengambil keputusan diserahkan dari seorang pejabat administrasi atau pemerintah kepada yang lain; (2) pejabat yang menyerahkan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang disertai kewenangan tersebut; (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan tidak dapat memberi perintah kepada pejabat yang telah disertai kewenangan itu, mengenai pengambilan keputusan atau isi keputusan itu; (4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu tidak dapat menjadikan keputusannya sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah diambil, tidak dapat secara bebas menurut pilihan sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah disertai kewenangan itu dengan orang lain, tidak dapat menyingkirkan pejabat yang telah disertai kewenangan itu dari tempatnya.

Kedua, pandangan pakar yang mengaggap bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan logemann dan Litvack⁴⁵ bahwa desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah.

⁴⁵Dikutip dari buku Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, Hlm: 81.

Salah satu permasalahan yang mendasar adalah pendelegasian kewenangan kepada pemerintah daerah serta seberapa besar kewenangan yang dilimpahkan atau diserahkan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah. Diferensiasi masalah yang begitu kompleks di daerah tidak mungkin diurus (ditangani) semua oleh pemerintahan di pusat. Untuk menjembatani hal ini, maka titik pemecahan melalui pembagian kekuasaan atau kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah di daerah-daerah.

Ketiga, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi dalam sistem pemerintahan merupakan pembagian, penyebaran, pemancaran, pemberian kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan yang dikemukakan oleh Duchacek dan Mawhood bahwa masalah desentralisasi berujung pada pembagian kekuasaan atau kewenangan dalam suatu pemerintahan. Desentralisasi diartikan sebagai pemberian kekuasaan mengatur diri kepada daerah-daerah dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi, di dalam pemerintahan negara.

Keempat, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah dapat dilihat dari pandangan Aldelfer yaitu desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administrasi sendiri.

Jadi, desentralisasi menyangkut pembentukan daerah otonom dengan dilengkapi kewenangan-kewenangan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu.⁴⁶

2. Tinjauan tentang Dekonsentrasi

Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula. Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah.

Menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat.

Suatu “*delegatie van bevoegdheid*” bersifat instruktif. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap kepada pemerintah daerah. Menurut Maddick (dikutip dalam buku Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*) memaparkan bahwa

⁴⁶Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, Hlm: 79-84

dekonsentrasi merupakan “*the delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff a central departement who are situated outside the headquarters*”. Secara singkat, dekonsentrasi menciptakan *local state government* atau *field administration*.

Jadi, dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemancaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri pula.⁴⁷

Dalam kajian hukum tata negara, pemerintah yang berdasarkan asas dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisastie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁴⁸

3. Tinjauan tentang Tugas Pembantuan

⁴⁷*Ibid*, Hlm: 89.

⁴⁸*Ibid*, Hlm: 91.

Asas tugas pembantuan adalah tugas yang diberikan dari instansi atas kepada instansi bawahan yang ada didaerah sesuai arah kebijakan umum yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan dan wajib mempertanggungjawabkan tugasnya itu kepada instansi yang memberikan penugasan.⁴⁹

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan-bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.⁵⁰

Kaitan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seharusnya bertolak dari: (1) tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi, pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggungjawab daerah yang bersangkutan; (2) tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah punya cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan; serta (3) tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung

⁴⁹Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia... Op.Cit*, Hlm: 8.

⁵⁰Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum... Op. Cit*, Hlm: 91.

unsur penyerahan, bukan penugasan. Yang dapat dibedakan secara mendasar bahwa kalau otonomi adalah penyerahan penuh, maka tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.⁵¹

E. Tinjauan umum tentang Otonomi Khusus

1. Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, *autonomos* atau *autonomia*, yang berarti “keputusan sendiri” (*self-rulling*). Otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk “tidak” dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
- b. Otonomi adalah bentuk “pemerintahan sendiri” (*self-government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri.
- c. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affair*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
- d. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil.⁵²

Sering terjadi perbedaan penafsiran dalam analisis kajian otonomi daerah dikalangan pakar, baik pengertian otonomi itu sendiri maupun prinsip-prinsip

⁵¹*Ibid*, Hlm: 93.

⁵²Mhd. Shiddiq, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum... Op. Cit*, Hlm: 168.

dalam pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik, namun dalam perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda), juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).⁵³

Van der Pot⁵⁴ memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri). Otonomi adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Selain itu, bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu, menjadi tanggung jawab satuan pemerintahan yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Porsi otonomi daerah menurut Laica Marzuki⁵⁵ tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya. Format otonomi yang seluas-luasnya mengandung perdebatan di kalangan pakar. Di satu sisi, konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya berkonotasi untuk membangun *image* bakal munculnya ide

⁵³*Ibid*, Hlm: 108.

⁵⁴*Ibid*, Hlm: 109.

⁵⁵*Ibid*.

negara bagian dalam negara federasi (*federal states*), sementara sisi lainnya menganggap bahwa hal tersebut beralasan karena dengan mewujudkan otonomi daerah yang seluas-luasnya, rakyat cenderung tidak lagi membayangkan negara federal.

Konsep pemerintahan otonomi yang seluas-luasnya merupakan salah satu upaya untuk menghindari ide negara federal. Sekalipun ide negara federal tidak dapat dipandang secara apriori, tetapi itu sebagai sesuatu hal yang tabu dalam membangun kehidupan bernegara bagi rakyat banyak di Indonesia. Cakupan otonomi seluas-luasnya adalah bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Disisi lain, Soehino⁵⁶ berpandangan bahwa cakupan otonomi seluas-luasnya bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Prinsip otonomi daerah dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan di Indonesia didasari pada landasan hukum yang berbeda-beda. Pada masa pemerintahan Ir. Soekarno (Orde Lama) lain dengan pada masa pemerintahan Soeharto (Orde Baru), demikian pula pada masa pemerintahan B.J Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, serta masa Susilo Bambang Yudhoyono sekarang ini.

Konsep pemikiran tentang Otonomi Daerah, mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

⁵⁶*Ibid.*

Pemikiran pertama, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pemikiran kedua, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.⁵⁷

Pada dasarnya, prinsip otonomi daerah harus mencerminkan tiga hal, yaitu harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa; dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar

⁵⁷ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia... Op.Cit*, Hlm: 8.

keutuhan negara kesatuan; harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.⁵⁸

Seiring dengan prinsip diatas, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antar daerah yang satu dengan yang lainnya. Artinya, mampu membangun kerjasama antardaerah untuk meingkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antardaerah dengan pemerintah. Artinya, harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.⁵⁹

2. Daerah Otonom

Pengertian daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan rumusan tersebut, dalam daerah otonom terdapat unsur-unsur sebagai berikut:

⁵⁸Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum... Op. Cit*, Hlm: 110.

⁵⁹Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia... Op.Cit*, Hlm: 8-9.

- a. Unsur batas wilayah, sebagai kesatuan masyarakat sadar hukum, batas suatu wilayah adalah sangat menentukan untuk kepastian hukum, bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, misalnya penetapan kewajiban tertentu sebagai warga masyarakat serta pemenuhan hak-hak masyarakat terhadap fungsi pelayanan umum pemerintahan dan peningkatan kesejahteraan secara luas kepada masyarakat setempat. Di sisi lain, batas wilayah ini sangat penting apabila ada sengketa hukum yang menyangkut wilayah perbatasan antar daerah. Dengan perkataan lain, dapat dinyatakan bahwa suatu daerah harus mempunyai wilayah dengan batas-batas yang jelas sehingga dapat dibedakan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya.
- b. Unsur pemerintahan, eksistensi pemerintahan di daerah, didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri. Elemen pemerintahan daerah adalah meliputi pemerintah daerah dan lembaga DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- c. Unsur masyarakat, masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinschaft* maupun *gesselschaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan dan adat istiadat yang

turut mewarnai sistim pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berpikir, bertindak dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat.⁶⁰

3. Otonomi Khusus

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terbagi atas daerah-daerah provinsi mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tepatnya di Pasal 18B. Yang dimaksud dengan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus.

Salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Untuk pencapaian kesejahteraan ditengah keadaan masyarakat Indonesia yang plural ini, maka bukanlah hal mudah untuk dicapai, sehingga diperlukanlah instrument yang ampuh dan tepat untuk mencapai tujuan negara di dalam masyarakat yang plural ini. Di sini daerah-daerah tentunya lebih mengetahui dengan pasti apa yang menjadi kebutuhan dari masyarakatnya untuk mencapai suatu kesejahteraan masyarakat, maka pemberian otonomi khusus kepada daerah khusus hanyalah suatu kebijakan pemerintahan pusat, agar pemerintah daerah lebih leluasa untuk mencapai kesejahteraan di daerah khusus. Pemberian otonomi khusus kepada daerah-daerah ini, merupakan suatu bentuk nyata dari janji negara untuk memberikan

⁶⁰*Ibid*, Hlm: 6-7.

pengakuan dan penghormatan kepada satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus.

Pengaturan mengenai Otonomi Khusus di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ada didalam Pasal 225. Pengaturan didalam Pasal 225 ini menegaskan tentang pengakuan negara terhadap daerah yang memperoleh pengakuan khusus. Selain di atur dalam undang-undang ini, diatur pula dalam undang-undang lain.

Menurut Pasal 1 huruf B Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menyatakan bahwa Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada daerah khusus, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat.

Pada undang-undang tentang Otonomi Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), tidak ditemukan definisi mengenai Otonomi Khusus begitu juga Daerah Khusus. Sedangkan untuk keistimewaan pada daerah Yogyakarta, di dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 dikatakan bahwa keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DI Yogyakarta berdasarkan sejarah hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.

Fungsi lain dari otonomi khusus adalah untuk menjaga keutuhan negara, hal ini dikarenakan setiap daerah mempunyai kebutuhan dan kategori sejahtera

yang berbeda-beda. Sehingga dengan ditetapkannya satu aturan dari pemerintah pusat, belum tentu dapat menjawab tuntutan dari semua masyarakat di daerah-daerah yang berbeda. Bila di lihat dari sisi historis pemberian otonomi khusus {Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Papua} merupakan alat peredam daerah tersebut untuk melepaskan diri dari wilayah Indonesia. Kedua daerah tersebut ingin melepaskan diri dari Indonesia dikarenakan kebijakan pemerintah pusat tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah. Disini otonomi khusus diberikan untuk kedua daerah tersebut agar dapat menjalankan tuntutan kebutuhan masyarakat daerahnya tanpa harus melepaskan diri dari Indonesia.⁶¹

⁶¹<http://caesar-wauran.blogspot.com/2011/11/otonomi-khusus-dalam-negara-kesatuan.html>, "*Otonomi Khusus*", Diakses Pada hari Senin, Tanggal 05 Mei 2014 Pukul 22.00 WIB.

BAB III

PENGATURAN OTONOMI KHUSUS DI INDONESIA

A. Pola Pengaturan Otonomi Khusus Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Sebelum membahas mengenai Otonomi Khusus, disini penulis uraikan terlebih dahulu sistem pemerintahan di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebelum diamandemen.

Sistim pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek and locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah itu pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.⁶²

Dalam teritorial negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karena dapat dianggap

⁶²Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia... Op.Cit*, Hlm: 1.

sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.⁶³

Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 18 dinyatakan sebagai berikut:

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

Dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisonalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

⁶³*Ibid.*

Bagir Manan⁶⁴ menyatakan bahwa perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, baik secara struktur maupun substansi perubahan tersebut sangatlah mendasar. Secara struktur, Pasal 18 (lama) sama sekali diganti baru. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 setelah perubahan terlihat rinci dibandingkan dengan Pasal 18 sebelum perubahan. Selain itu, penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang selama ini juga merupakan bagian dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah dihapus. Bagir Manan⁶⁵ menyatakan bahwa penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tersebut merupakan suatu bentuk “keganjilan”, “kerancuan” bahkan “anomali” bagi Pasal 18 itu sendiri. Sehingga dengan dihapusnya ketentuan penjelasan Pasal 18 tersebut, maka satu-satunya sumber konstitusional pemerintahan daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Philipus M. Hadjon⁶⁶ megemukakan bahwa terdapat 4 prinsip yang mendasari ketentuan Pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu:

⁶⁴Dalam buku Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus*, Refika Aditama, Jakarta, 2013, Hlm:45, dikutip dari buku Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Cet. 49*(Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH-UII,2005), Hlm: 5.

⁶⁵*Ibid.*

⁶⁶Dalam buku Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus*, Refika Aditama, Jakarta, 2013, Hlm:45-46, dikutip dari buku Philipus M. Hadjon, *Kedudukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam Sistik Pemerintahan*,

1. Prinsip pembagian daerah yang bersifat hirarkis pada Ayat (1);
2. Prinsip otonomi dan tugas pembantuan pada Aayat (2);
3. Prinsip demoktasi pada Ayat (3) dan Ayat (4); dan
4. Prinsip otonomi seluas-luasnya pada Ayat (5).

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam terbitan resminya mengenai Panduan dalam memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa ada 7 prinsip yang menjadi paradigma dan arah politik yang mendasari Pasal 18, 18A dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu:⁶⁷

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus rumah sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan {Pasal 18 Ayat (2)};
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya {Pasal 18 Ayat (5)};
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah {Pasal 18A Ayat (1)};
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya {Pasal 18B Ayat (2)};
5. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa{Pasal 18B Ayat (1)};
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum {Pasal 18 Ayat (3)};

Makalah dalam seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan Kantor Wilayah Departement Kehakiman dan HAM Provinsi Jawa Timur, pada Tanggal 9-10 Juni 2004.

⁶⁷*Ibid*, Hlm: 46.

7. Prinsip hubungan pusat dan daerah dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A Ayat (2)).

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintahan terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Berdasarkan kebijakan politik hukum pemerintah, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan penetapan strategi di bawah ini:

Pertama, Peningkatan Pelayanan. Pelayanan bidang pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan adalah suatu hal yang bersifat esensial guna mendorong atau menunjang dinamika interaksi kehidupan masyarakat baik sarana untuk memperoleh hak-haknya, maupun sebagai sarana kewajiban masyarakat sebagai warga negara yang baik. Bentuk-bentuk pelayanan pemerintahan tersebut, antara lain meliputi rekomendasi, perizinan, dispensasi, hak berusaha, surat keterangan kependudukan dan sebagainya.

Kedua, Pemberdayaan dan Peran Serta Masyarakat. Konsep pembangunan dalam rangka otonomi daerah ini, bahwa peran serta masyarakat lebih menonjol yang

dituntut kreativitas masyarakat baik pengusaha, perencana, pengusaha jasa, pengembang, dalam menyusun konsep strategi pembangunan daerah, di mana pemerintah hanya terbatas pada memfasilitasi dan mediasi. Di samping itu, dalam kehidupan berpolitik, berbangsa dan bernegara memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat khususnya partai politik untuk memberikan pendidikan politik rakyat guna meningkatkan kesadaran bernegara dan berbangsa guna tercapainya tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Ketiga, Peningkatan Daya Saing Daerah. Peningkatan daya saing daerah ini, guna tercapainya keunggulan lokal dan apabila dipupuk kekuatan ini secara nasional akan terwujud *resultant* keunggulan daya saing nasional. Di samping itu, daya saing nasional akan menunjang sistem ekonomi nasional yang bertumpu pada strategi kebijakan perekonomian kerakyatan.⁶⁸

Kebijakan otonomi daerah, telah diletakkan dasar-dasarnya sejak jauh sebelum terjadinya krisis nasional yang diikuti dengan gelombang reformasi besar-besaran di tanah air. Namun, perumusan kebijakan otonomi daerah itu masih bersifat setengah-setengah dan dilakukan tahap demi tahap yang sangat lamban. Setelah terjadinya reformasi yang disertai pula oleh gelombang tuntutan ketidakpuasan masyarakat di berbagai daerah mengenai pola hubungan pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil, maka tidak ada jalan lain kecuali mempercepat pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan bahkan dengan skala

⁶⁸Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia... Op.Cit*, Hlm: 3.

yang sangat luas yang diletakkan di atas landasan konstitusional dan operasional yang lebih radikal.⁶⁹

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Ketetapan MPR dan Undang-Undang, sistim pemerintahan kita telah memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini dianggap sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan terus meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional. Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antar daerah.⁷⁰

⁶⁹Mhd. Shiddiq, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, *Op.Cit*, Hlm: 173.

⁷⁰*Ibid*, Hlm: 173-174.

Kebijakan nasional mengenai otonomi daerah dan pemerintahan daerah ini, telah dituangkan dalam bentuk Peraturan Perundang-undang di bawah ini diantaranya:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini terkenal dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya.
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini terkenal dengan pemberian otonomi yang nyata.
6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
8. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam suasana reformasi, lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, ini diharapkan dapat mengakomodir perubahan paradigma pemerintahan dari yang sentralistis menjadi desentralistis, mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memperhatikan perbedaan potensi dan keanekaragaman, serta

dapat mencegah terjadinya disintegrasi bangsa. Lahirnya undang-undang ini merupakan respons atas tuntutan masyarakat di era reformasi yang menghendaki pelaksanaan otonomi luas dengan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peningkatan peran serta masyarakat, diakuinya potensi dan keanekaragaman daerah serta terciptanya kemandirian daerah.⁷¹

Disamping itu, Undang-Undang ini merupakan kontra atas pelaksanaan pemerintahan daerah yang sangat sentralistik. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini merupakan *Political will* dari negara untuk melaksanakan otonomi luas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang antara lain diwujudkan melalui pemberian kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah. Secara konsepsional, Undang-Undang ini mengandung nilai positif dalam mendorong pelaksanaan demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, meningkatkan pemerataan dan keadilan, memperhatikan potensi dan keanekaragaman, serta mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat.⁷²

Terdapat 5 (lima) pikiran dasar yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pertama, sebagai upaya mewujudkan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjadikan daerah otonom yang mandiri dalam rangka menegakkan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia

⁷¹Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum....Op.Cit*, Hlm: 163.

⁷²*Ibid*, Hlm: 163-164.

menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Kedua, penyelenggaraan otonomi yang luas yang dilaksanakan di atas dasar prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Ketiga, meningkatkan peran dan fungsi DPRD sebagai badan legislatif daerah dan badan pengawas sebagai sarana pengembangan demokrasi serta mendudukan kesejajaran dan kemitraan antarkepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Keempat, untuk mengantisipasi perkembangan keadaan, baik dalam negeri maupun tantangan persaingan global yang mau tidak mau pengaruhnya akan melanda daerah. Kelima, untuk mendudukan kembali posisi desa atau dengan nama lain, sebagai kesatuan masyarakat sadar hukum terendah yang memiliki hak asal-usul dan otonomi asli yang diakui dan dihormati dalam sistim pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷³

Undang-Undang Pemerintahan Daerah lahir sebagai antisipasi pembaharuan dan penyempurnaan dari beberapa aturan yang melandasi pelaksanaan pemerintahan di daerah yang sudah tidak antisifatif dalam perkembangan. Di sisi lain, Undang-Undang ini merupakan implementasi dari beberapa aturan mendasar, dengan tegas dan jelas memberikan batasan-batasan beberapa pengertian sebagai dasar pelaksanaan pemerintahan di daerah, antara lain memisahkan secara tegas fungsi dan peran pemerintah daerah dan DPRD, yang satu sisi menempatkan kepala daerah beserta perangkat daerah otonom

⁷³*Ibid*, Hlm: 164.

sebagai badan eksekutif di daerah dan di sisi lainnya, DPRD sebagai badan legislatif daerah.⁷⁴

Beberapa perubahan mendasar dalam pelaksanaan otonomi daerah dengan Undang-Undang sebelumnya di antaranya⁷⁵:

1. Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional diwujudkan dengan pembagian dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Hal ini mengandung makna yang sangat dalam bahwa TAP MPR ini berkehendak dan berkeinginan mengubah Undang-Undang Pemerintahan Daerah dengan pelaksanaan daerah yang nyata dan bertanggung jawab;
2. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah, berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah segala sesuatunya ditentukan oleh pemerintahan pusat yang melaksanakan penyeragaman dalam pelaksanaan otonomi daerah;
3. Diaturnya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang sangat ditentukan oleh pemerintahan pusat tanpa ada kepastian daerah memperoleh memperoleh perimbangan keuangan;

⁷⁴*Ibid*, Hlm: 164.

⁷⁵Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*,...*Op.Cit*, Hlm:122-123.

4. Terdapatnya pemberdayaan DPRD dan masyarakat untuk ikut melaksanakan penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan asas kerakyatan dengan memperkuat fungsi pengawasan. Berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1957, lembaga DPRD yang merupakan bagian dari pemerintahan daerah sangat kurang peran dan fungsi serta kewenangannya. Hal ini terjadi karena Kepala Daerah kedudukannya sangat kuat di samping sebagai perangkat daerah juga merupakan perangkat pusat di dalam susunan pemerintahan sentralistik.

Melalui prinsip otonomi tersebut, maka penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini. Materi muatan khususnya menyangkut pembentukan dan pemekaran daerah menurut Undang-Undang ini bahwa daerah provinsi dibentuk berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan, sedangkan daerah kabupaten dan daerah kota dibentuk berdasarkan asas desentralisasi. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.⁷⁶

Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang ini adalah kewenangan daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan daerah mencakup kewenangan

⁷⁶*Ibid*, Hlm: 124.

dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain mencakup kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistim administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarnisasi nasional.⁷⁷

Penyelenggaraan otonomi daerah adalah dengan memberikan kewenangan luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan dengan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷⁸

Pengertian dan makna otonomi daerah telah mengalami pergeseran mendasar semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dianggap banyak

⁷⁷*Ibid*, Hlm: 124-125.

⁷⁸*Ibid*, Hlm: 125.

memiliki kelemahan, dilakukan perubahan dan penyempurnaan termasuk tentang Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.⁷⁹

Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 10 Pasal 4 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3) dan Ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan:

1. Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) ditetapkan dengan Undang-Undang;
2. Undang-Undang Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan dan dokumen serta perangkat daerah;
3. Pembentukan daerah dapat berupa, penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersading atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih;
4. Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemeritahan.

Dalam hal pembagian urusan pemerintahan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Penyelenggaraan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas,

⁷⁹M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya....Op.Cit*, Hlm: 127.

akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.

Dalam hal menjalankan otonomi, daerah berkewajiban untuk mewujudkan keamanan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan:

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
5. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
6. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
7. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
8. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
9. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
10. Mengembangkan sumberdaya produktif di daerah;
11. Melestarikan lingkungan hidup;
12. Mengelola administrasi kependudukan;
13. Melestarikan nilai sosial budaya;
14. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
15. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam hal otonomi khusus ini, didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini terdapat didalam Pasal 225, yang berbunyi “Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. “

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam hal otonomi khusus hanya mengatur mengenai pengaturan otonomi khusus diatur dalam undang-undang lain. Namun, dapat dilihat adanya pengakuan terhadap kekhususan atau otonomi

khusus yang diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Didalam Undang-Undang ini yang diakui mendapatkan pengakuan khusus ataupun istimewa diatur di dalam Pasal 226 yang berbunyi:

1. Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang Undang tersendiri.
2. Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini.
3. Khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Disini dapat dilihat bahwa terhadap pengaturan Otonomi Khusus di Indonesia ini telah diatur menurut Undang-Undang, hal ini berlandaskan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, didalam Pasal 18B yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”. Yang kemudian direalisasikan oleh aturan dibawahnya yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Selain itu Undang-Undang lainnya yang secara real mengatur mengenai

Otonomi Khusus disetiap daerah yang mendapatkan pengakuan Khusus oleh Negara.

B. Sejarah Pengaturan Otonomi Khusus

Indonesia adalah negara kesatuan yang terdiri dari berbagai macam suku bangsa, ras, agama dan kepercayaan, kebudayaan dan berbagai macam perbedaan lainnya. Sehingga dapat dikatakan Indonesia adalah bangsa yang plural. Dampak dari banyaknya perbedaan ini, apabila tidak ditangani secara optimal oleh pemerintah maka dapat menyebabkan berbagai macam permasalahan.

Seperti yang terjadi di Papua dan Nagroe Aceh Darussalam (NAD). Pada kedua daerah ini, sering terjadi konflik berkepanjangan di dalam daerah, konflik yang terjadi antar suku bangsa, antar agama dan konflik-konflik lainnya, serta kesenjangan pembangunan ekonomi. Hal ini membuat kedua daerah ini ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu ketidakmerataan perkembangan ekonomi yang terjadi di daerah ini juga menyebabkan daerah ini ingin memisahkan daerah dari Indonesia.

Untuk mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah pusat memberikan otonomi khusus kepada kedua daerah ini. Pemberian otonomi khusus pada kedua daerah tidak bertentangan dengan konstitusi, karena pada dasarnya ada Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah disebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.

Pelaksanaan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ini dapat dilihat dalam Pasal 225 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. Berikut akan diuraikan sejarah dari pemberian otonomi khusus dari negara kepada dua daerah Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).

1. Sejarah Pemberian Otonomi Khusus Papua

Negara Indonesia, dijelaskan dalam pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945, mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang merupakan bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang memiliki keragaman suku dan lebih dari 250 (dua ratus lima puluh) bahasa daerah serta dihuni juga oleh suku-suku lain di Indonesia.

Keputusan politik penyatuan Papua menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakikatnya mengandung cita-cita luhur. Namun kenyataannya berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua. Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya

kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik, pelanggaran HAM, pengabaian hak-hak dasar penduduk asli dan adanya perbedaan pendapat mengenai sejarah penyatuan Papua kedalam Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah masalah-masalah yang perlu diselesaikan. Upaya penyelesaian masalah tersebut selama ini dinilai kurang menyentuh akar masalah dan aspirasi masyarakat Papua, sehingga memicu berbagai bentuk kekecewaan dan ketidakpuasan.

Momentum reformasi di Indonesia memberi peluang bagi timbulnya pemikiran dan kesadaran baru untuk menyelesaikan berbagai permasalahan besar bangsa Indonesia dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Sehubungan dengan itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan perlunya pemberian status Otonomi Khusus kepada Provinsi Irian Jaya sebagaimana diamanatkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 Bab IV huruf (g) angka 2. Dalam Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang antara lain menekankan tentang pentingnya segera merealisasikan Otonomi Khusus tersebut melalui penetapan suatu undang-undang otonomi khusus bagi Provinsi Irian Jaya dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Hal ini merupakan suatu langkah awal yang positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada pemerintah, sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka

dasar yang kukuh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua.⁸⁰

Arti otonomi khusus menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi propinsi Papua dalam Bab I perihal Ketentuan Umum Pasal 1 membatasi arti otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain. Otonomi khusus melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 menempatkan orang asli Papua dan penduduk Papua pada umumnya sebagai subjek utama. 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. Sedangkan penduduk Papua, adalah semua orang yang menurut ketentuan yang berlaku terdaftar dan bertempat tinggal di Provinsi Papua.

2. Sejarah Pemberian Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)

⁸⁰<http://andhikafrancisco.wordpress.com/2013/01/15/makalah-otonomi-khusus-papua/>, "otonomi khusus papua". Diakses pada Hari Minggu Tanggal 16 Maret 2014 Pukul 21.00 WIB.

Aceh merupakan salah satu daerah provinsi di Indonesia yang mempunyai status “Otonomi Khusus” pada tahun 2001 melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Nanggroe Aceh Darussalam merupakan kawasan yang paling bergejolak dengan potensi kepada disintegrasi dari Republik Indonesia. Sejak awal kemerdekaan, Aceh menghendaki menjadi kawasan dengan perlakuan khusus. Kehendak ini diperjuangkan dengan sejumlah alasan penting. Dari sejumlah alasan yang berkembang, alasan yang paling kuat adalah alasan kesejarahan.

Sejak sebelum masehi, Aceh sudah menjadi perhatian para pedagang baik dari India, Cina, maupun Timur Tengah. Tetapi setelah masehi, banyak pelaut Cina, India, dan Timur Tengah singgah di Aceh guna mencari rempah-rempah. Kehadiran bangsa asing ini membuat masyarakat setempat berinteraksi dengan mereka, terutama dibidang ekonomi dan kebudayaan sekaligus membawa peradaban baik Hindustan maupun Islam.⁸¹

Pada saat bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaan 17 Agustus 1945, masyarakat Aceh sangat mendukung proklamasi itu karena mereka merasa senasib dan sepenanggungan dengan saudara-saudaranya yang lain. Dukungan ini dinyatakan dengan kerelaan menyerahkan harta dan nyawa untuk Republik Indonesia. Perjuangan untuk mengusir penjajah Belanda di Medan Area Sumatera Utara dan membeli dua pesawat terbang untuk perjuangan menegakkan kedaulatan negara ini, merupakan bukti kesetiaan masyarakat Aceh kepada

⁸¹Diakses dari Kemitraan Partnership Kebijakan Otonomi Khusus Papua, Kemitraan, Jakarta, 2008, Hlm: 12.

Republik Indonesia. Selama revolusi fisik, Aceh merupakan satu-satunya wilayah yang tidak dapat diduduki Belanda sehingga Aceh disebut sebagai “Daerah Modal” bagi perjuangan bangsa Indonesia. Sejak kemerdekaan itu pula Aceh dijadikan sebagai sebuah keresidenan dalam wilayah Provinsi Sumatera dengan Teuku Nyak Arief sebagai Residennya.⁸²

Otonomi Khusus Aceh menemukan titik ideal dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh setelah sebelumnya sempat berusaha menemukan pola sejak awal reformasi melalui TAP MPR IV/1999 yang diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Pada pelaksanaan Undang-Undang sebelumnya, Otonomi Khusus Aceh tak berjalan dengan baik karena konflik bersenjata masih tinggi dan masalah identitas belum tuntas. Hal ini terasa sangat berbeda dengan pelaksanaan Undang-Undang Pemerintahan Aceh yang disepakati semua pihak. Sekitar 87 persen kesepakatan dalam MoU Helsinki tercantum dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2001 Pemerintahan Aceh dengan beberapa penyesuaian.

Keberhasilan terbesar pelaksanaan otsus Aceh adalah tertransformasinya kekuatan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dalam struktur pemerintahan modern dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seluruh elemen sepakat bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh adalah titik pijak untuk menciptakan Aceh yang sejahtera. Tak ada lagi yang menginginkan

⁸²*Ibid*, Hlm: 14.

kondisi sebelum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Pertarungan politik yang terjadi di Aceh antarfaksi yang semula bersatu di bawah Gerakan Aceh Merdeka (GAM) adalah sebuah fenomena wajar seperti juga terjadi di provinsi lain. Kisah sukses Pilkada Gubernur Aceh menunjukkan bahwa terjadi proses yang baik dari masyarakat konflik kemasyarakat demokratis. Pertarungan tidak lagi dilakukan di gunung dengan senjata di bahu, tetapi melalui bilik suara.

Dari sisi kewenangan, pemerintah pusat lalai memberikan Peraturan Pemerintah yang menjadi turunan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, terutama terkait dengan pengelolaan sumber daya. Rakyat Aceh menunggu Peraturan Pemerintah tentang Badan Pertanahan Nasional Aceh yang menjadi bagian dari Pemerintah Aceh yang berbeda dengan provinsi lain. Peraturan Pemerintah yang seharusnya diterbitkan tahun 2008 sampai sekarang belum ada drafnya. Isu lain yang ditunggu terkait dengan migas dan kehutanan. Muncul kesan kuat Otonomi Khusus yang dijanjikan mirip dengan analogi kepala dilepas, ekor tetap dipegang. Terganggu upaya percepatan kesejahteraan.

Dari sisi kelembagan, pembentukan yang memfasilitasi hidupnya kembali lembaga adat dan lembaga syariah telah meredam secara cukup signifikan permasalahan di tingkat rakyat. Lembaga adat mulai dari tingkat gampong sampai provinsi, meski tak memiliki hak veto dalam politik lokal telah mampu

menjadi penasehat penting dalam pembangunan berkesejahteraan. Salah satu ganjalan hanyalah posisi Wali Nanggroe yang merupakan lembaga yang muncul pada saat konflik.

Dana Otonomi Khusus yang telah diberikan ke Aceh dalam empat tahun terakhir dalam beberapa hal telah digunakan untuk peningkatan kesejahteraan. Setiap tahun, Pemerintah Aceh menganggarkan sekitar 400 milyar untuk menjamin seluruh penduduk Aceh yang memiliki KTP dan KK Aceh dalam skema asuransi. Ini langkah maju dalam sistem kesehatan nasional yang selama ini didasarkan pada pola residu dan bukan universal.

Dana Otonomi Khusus juga telah membantu ribuan anak korban konflik dan pelajar Aceh untuk mengenyam pendidikan gratis melalui skema beasiswa di dalam dan luar negeri. Meski demikian, pengelolaan dana otsus Aceh dibarengi dengan lemahnya kapasitas “memerintah” Pemerintah Aceh. Ini terlihat dari tingginya anggaran yang tidak dipakai: sekitar 1 trilyun per tahun. akibat buruknya relasi hubungan provinsi dengan kabupaten/kota dalam pengelolaan dana otsus. Ditengah kekurangan itu, secara umum, otsus Aceh telah mengarah kepada penciptaan kesejahteraan. Dengan mekanisme pengawasan yang lebih tertata dan keseriusan dalam mengelola asimetrisme lewat regulasi yang lebih teknis, Aceh tak butuh waktu lama untuk bersaing dengan provinsi lain di Indonesia.⁸³

⁸³<http://nasional.kompas.com/read/2012/07/03/04083978/Menakar.Otonomi.Khusus.Aceh.dan.Papua,> “*Otonomi Khusus Aceh dan Papua*”, Diakses pada Hari Senin Tanggal 19 Mei 2014 Pukul 21.00 WIB.