

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tahun 1596 ketika pertama kali kapal berbendera tiga warna (Belanda) masuk ke kepulauan nusantara, Van Vollenhoven dalam bukunya yang berjudul *Strafrecht Overzee* mengakui bahwa dalam wilayah pertama yang dianggapnya kosong, ternyata terhimpun kekayaan sistem hukum yang luar biasa banyaknya dari berbagai etnis dan budaya yang beragam.¹

Bukan hanya Van Vollenhoven yang menyatakan bahwa bangsa Indonesia memiliki tingkat keragaman yang tinggi, pakar Hukum Tata Negara seperti Jimly Asshiddiqie mendeskripsikan bahwa bangsa Indonesia itu adalah bangsa yang majemuk/plural.² Erman Rajagukguk berpandangan bahwa Indonesia tidak mungkin diciptakan atau disusun dari satu ilmu hukum Indonesia yang *uniform*, karena alasan sejarah.³ Paradigma kemajemukan masyarakat Indonesia secara faktual menginformasikan bahwa sebelum negeri ini diikrarkan merdeka, telah hidup dan berkembang sistem kebudayaan, adat istiadat dan agama di berbagai daerah. Corak keragaman tersebut menunjukkan kekayaan Indonesia sebagai sebuah negara bangsa.⁴

Dalam alinea ke empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) disebutkan bahwa,

¹Lulu Said Ruhpina dalam M Rifqinizamy Karsayuda, **Pembentukan Partai politik lokal Di Negara Kesatuan Republik Indonesia**, Malang, Ub Press, 2013, Hlm. 110.

²*Ibid*, Hlm. 111.

³Erman Raja Gukguk dalam M Rifqinizamy Karsayuda, **Pembentukan Partai politik lokal Di Negara Kesatuan Republik Indonesia**, Malang, UB Press, 2013, Hlm. 111.

⁴Ria Casmi Arsa, **Deideologi Pancasila**, Malang, UB Press, 2011, Hlm. 1.

...kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia...

Kalimat tersebut memberikan pemahaman bahwa Pemerintahan Indonesia harus mampu melindungi keragaman adat, budaya, suku, yang ada di Indonesia, paham ini secara ideologis menginginkan adanya persatuan diantara yang berbeda. Paham persatuan menginginkan adanya eksistensi dalam perbedaan diantara beraneka ragam budaya yang tersebar di berbagai daerah.⁵

Karakter persatuan muncul dalam rumusan frase “seluruh tumpah darah Indonesia”, mempunyai makna bahwa negara adalah tempat kelahiran, negara adalah kumpulan berbagai satuan yang membentuk kesatuan. Dalam batang tubuh UUD NRI 1945 pada Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Kemudian konstitusi memberikan ruang terhadap pluralisme di berbagai daerah di Indonesia, salah satunya melalui kewenangan otonomi daerah sebagaimana yang dinormakan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945.⁶

Atas dasar-dasar tersebut dibentuklah beberapa daerah otonom yang terbagi kedalam dua bentuk yakni daerah otonom yang bersifat administratif belaka dan daerah otonom yang memiliki keistimewaan. Seperti Aceh dan Yogyakarta yang ditetapkan sebagai daerah yang memiliki kewenangan otonomi berupa keistimewaan, kemudian daerah yang ditetapkan sebagai daerah istimewa yang berstatus khusus adalah Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, Aceh, dan Papua. Daerah-daerah tersebut dengan sifatnya yang istimewa diperlakukan berbeda dengan daerah otonom lainnya yang hanya bersifat

⁵M Rifqinizamy Karsayuda, **Pembentukan Partai politik lokal Di Negara Kesatuan Republik Indonesia**, Malang, Ub Press, 2013, Hlm. 110.

⁶*Ibid.*

administratif belaka, namun daerah tersebut tetaplah daerah dan bukan negara bagian yang memiliki konstitusi tersendiri.⁷

Kewenangan yang ditetapkan pemerintah pusat terhadap daerah-daerah yang memiliki keistimewaan pun berbeda-beda seperti kepada Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pengangkatan jabatan kepala daerah dan wakilnya. Sedangkan kewenangan yang diberikan kepada Aceh berupa keistimewaan dalam beberapa aspek pemerintahan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI) dipahami oleh bangsa Indonesia sebagai salah satu pilar yang bersifat ideologis dan sangat prinsipil. Oleh karena itu pada amandemen ke-4 UUD NRI 1945 Pasal 37 ayat (5) yang dinyatakan bahwa “khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.⁸ Bentuk negara kesatuan yang dikombinasikan dengan otonomi sebagai wadah pluralisme menjadikan Indonesia menjadi khas sebagai negara kesatuan yang bersifat majemuk.⁹

Konstruksi konstitusi yang menjadi kekhasan NKRI adalah unik. Unik karena dalam prakteknya terjadi semacam tarik-menarik antara bentuk negara kesatuan pada Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 dengan Pasal 18 UUD NRI 1945 tentang Pemerintahan Daerah,¹⁰ sehingga pendulum sentralisasi dan desentralisasi terus bergerak mengikuti konfigurasi politik atau kekuasaan dari rezim yang berkuasa. Pemerintah pusat sangat berhati-hati dalam memberikan sebagian kewenangannya kepada daerah yang memiliki keistimewaan, karena keputusan

⁷ Erdianto & Rika Lestari, **Otonomi Khusus dalam Perspektif UUD 1945**, Jurnal Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Riau bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Hlm. 55.

⁸ Jimly Asshiddiqie, **Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, Hlm. 9

⁹ M Rifqinizamy Karsayuda, *Loc Cit.*

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, **Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat**, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, Hlm. 22.

tersebut jika tidak diputuskan dengan bijak akan menjadi bumerang bagi pemerintah pusat sendiri. Seperti halnya yang terjadi pada awal kemerdekaan Indonesia, dimana tercipta sebuah situasi *de facto federalism*, yaitu lemahnya kekuasaan pusat atas daerah seiring dengan turunnya efektivitas kekuasaan pusat dan menjamurnya gerakan separatisme.¹¹

Negara kesatuan berpretensi mempersatukan daerah dengan cara sepenuhnya otoritas dimiliki pada pemerintahan pusat, namun daerah yang diimplementasikan dengan kinerja pemerintahan daerah menghendaki adanya otonomi dalam arti kemandirian. Tentunya atas dasar kondisi klusterisasi yang tidak sama, maka diperlukan pola pengaturan yang berbeda.¹² Karena jika mencermati konseptualisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara obyektif masyarakat Indonesia memang terklusterisasi pada suku, wilayah dan sub kultur antropologis lainnya yang sangat primordial.

Penegasan arah desentralisasi Indonesia menjadi jawaban atas situasi *de facto federalism* yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Muatan asas desentralisasi dalam undang-undang tersebut, telah diatur sejak Pemerintahan Hindia Belanda menjajah bangsa Indonesia. Kemudian setelah proklamasi lahir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah hingga setelah Reformasi 1998 yang ditandai dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tentang Perimbangan Keuangan. Undang-Undang tersebut kemudian direvisi yang masing masing menjadi Undang-Undang Nomor

¹¹Muh. Miftachun Niam, **Otonomi Setengah Hati** (Online), https://www.academia.edu/782559/Otonomi_Setengah_Hati, Diakses Tanggal 22 Januari 2014. Hlm. 3.

¹²Samsul Wahidin, **Hukum Pemerintahan Daerah: Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa ke Masa**, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2013, Hlm. 24

32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan.¹³

Jika melihat kembali praktik ketatanegaraan pada era orde baru yang cenderung sangat sentralis dan seragam menyebabkan kekuatan pemerintah pusat sangat dominan dalam mengatur dan mengendalikan daerah, sehingga daerah diperlakukan sebagai obyek bukan sebagai subyek pembangunan nasional.¹⁴

Selain itu, ada banyak permasalahan nasional yang berakar pada otonomi, diantaranya adalah fanatisme otonomi, penyalahgunaan etnonasionalisme, ketimpangan dan diskriminasi.

Dalam catatan Koentjaraningrat pada tahun 1993, bahwa Indonesia termasuk kedalam kelompok negara yang tidak homogen dengan kurang lebih dari 358 suku bangsa dan 200 sub suku bangsa.¹⁵ Perihal etnonasionalisme di Indonesia memang tidak bisa dilepaskan dari intervensi politik untuk mendapatkan kekuasaan, terutama selepas masa orde baru berakhir atau pada saat Reformasi 1998. Eksistensi berbagai identitas etnis merupakan salah satu unsur pembentuk negara kesatuan, namun jika terlalu fanatik terhadap rasa etnonasionalisme maka akan timbul gejala-gejala separatisme dibanding untuk memperkuat negara kesatuan.

Permasalahan berikutnya adalah potensi daerah yang berbeda-beda menyebabkan pembangunan kegiatan ekonomi mengalami hambatan. Permasalahan ini sangatlah kompleks, mulai dari daerah yang memiliki potensi

¹³Oswar Mungkasa, **Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia: Konsep, Pencapaian dan Agenda Kedepan**, (Online), https://www.academia.edu/2759012/Desentralisasi_dan_Otonomi_Daerah_di_Indonesia_Konsep_Pencapaian_dan_Agenda_Kedepan, diakses tanggal 22 Januari 2014, Hlm. 1.

¹⁴ Abdilla Fauzi Achmad, **Tata Kelola Bernegara dalam Perspektif politik**, Jakarta, Golden Terayon Press, 2012, hlm 284-285.

¹⁵Kuntjaraningrat dalam Muhammad Idrus, **Separatisme Etnis (Bukan Sekadar) Sebuah Wacana**, Jakarta, 2007, Hlm. 1.

alam yang melimpah tapi tidak bisa dimanfaatkan secara optimal karena kurangnya sarana dan prasarana, lemahnya potensi sumber daya manusia dan lain lain, atau daerah yang tidak memiliki potensi alam tetapi bisa mengembangkan sumber daya manusianya. Ketimpangan pembangunan memang terjadi antara daerah luar Jawa dengan Jawa, antara kawasan pertumbuhan dan kawasan perbatasan serta daerah timur dengan daerah barat Indonesia.

Seperti yang terjadi di Aceh dan Papua yang pernah tidak mengakui nasionalisme Indonesia atau paham kebangsaan Indonesia. Hal ini bisa digambarkan dengan sebuah doktrin yang dicetuskan oleh Ben Anderson bahwa bangsa adalah konsep yang kabur, *Imagined*, atau cita cita. Salah satu contohnya Suku suku bangsa yang bermukim di Papua merasa bahwa mereka termasuk golongan Melanesia, bukan Indonesia. Walaupun ada wakil mereka dalam Proklamasi, tetapi mereka tidak merasa terwakili. Kemungkinan mereka tidak merasa inklusif dalam Negara Nusantara Ketiga yakni Indonesia, atau bahkan karena mereka tidak berada dalam Negara Nusantara Kedua atau kekuasaan kerajaan Majapahit.¹⁶

Pembangunan yang terlalu dipusatkan di Pulau Jawa (*Java Centris*) membuat beberapa daerah bereaksi dengan membentuk gerakan separatis seperti GAM (Gerakan Aceh Merdeka), OPM (Organisasi Papua Merdeka), PRRI/Permesta (Pemerintahan Republik Revolusioner Indonesia). Pergolakan daerah tersebut menyuarakan dan menuntut pembangunan daerah dan otonomi.

Peristiwa yang sama yang melibatkan organ militer bisa saja berulang kembali ketika pembangunan nasional tidak bisa memberikan rasa keadilan

¹⁶ Ben Anderson dalam Abdila Fauzi Ahmad, *Ibid*.

kepada setiap daerah di Indonesia. Diskriminasi yang ditujukan terhadap Ras, Suku, Agama dan daerah terus berulang, sehingga masalah perimbangan bukan hanya soal anggaran, melainkan juga penempatan para pemimpin pemerintahan di daerah yang tepat. Sehingga tujuan seharusnya dari otonomi daerah adalah untuk pembentukan Nusantara *communities* (NC) yang dibangun dan dilaksanakan dengan bertanggung Jawab. Bila Strategi NC dilaksanakan, maka nasib masa depan Indonesia akan terjaga.¹⁷

Pembentukan daerah yang berstatus istimewa pada dasarnya dimaksudkan untuk menghargai kesatuan asli bangsa Indonesia yang telah terbentuk sebelum Indonesia merdeka dan juga seperti tujuan pembentukan daerah otonom untuk meningkatkan eksistensi kearifan lokal dan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat serta sebagai sarana pendidikan politik ditingkat lokal. Untuk itu maka setiap pembentukan daerah harus mempertimbangkan faktor seperti: kemampuan ekonomi; potensi daerah; luas wilayah dan pertimbangan dari aspek budaya, aspek politik, aspek pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu menyelenggarakan atau mewujudkan tujuan dibentuknya daerah otonom.¹⁸

Kewenangan Otonomi yang diberikan, menunjukkan kebebasan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Contohnya, seharusnya sebutan untuk kepala daerah pun bisa bermacam-macam tidak semua disebut gubernur, tapi ada yang menyebut sultan, imam, raja atau yang lain. Pemerintah daerah otonom bisa saja berupa kesultanan atau kerajaan namun masih dalam kerangka negara kesatuan.

¹⁷*Ibid.*

¹⁸Haw Widjaja, **Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**, Jakarta, PT Raja Grafindo 2013, Hlm. 135.

Seperti halnya di Jogja, sultan dijadikan kepala daerah yang turun temurun dan sebagai gubernur yang identik dengan kepala pemerintahan. Kemudian Aceh dengan penegakan hukum Syariat Islamnya. Sehingga setiap daerah otonom seharusnya bisa mengatur dirinya sendiri bukan saja dalam hal pemilihan kepala daerah ataupun sistem pemerintahan yang digunakan, melainkan aspek apapun yang menjadi kearifan lokal sebuah daerah, tanpa memerlukan sebuah kekhususan ataupun keistimewaan.

Secara politik, gagasan sebuah keistimewaan daerah dapat saja dikemukakan sebagai wacana di setiap daerah. Bahkan kecenderungan untuk mengatur daerah sendiri mulai dari yang paling lunak yaitu perluasan otonomi, federalisme sampai yang paling keras yaitu mengatur diri sendiri dalam artian merdeka. Memang hal seperti ini telah menjadi *trend* masyarakat sesudah reformasi 1998. Hal ini dapat ditandai dengan bertambahnya jumlah kabupaten/kota baru bahkan provinsi baru. Kecenderungan semacam ini dapat dilihat dari dua hal yaitu:¹⁹

1. Akibat ketimpangan pembangunan selama Orde Baru, antara Jawa dan luar Jawa atau ibukota provinsi atau ibukota kabupaten dengan daerah pinggiran.
2. Kecenderungan untuk berdiri sendiri memang merupakan gejala paradoks global sebagaimana diungkapkan John Naisbit,²⁰ bahwa:

Semakin global dunia ini, maka semakin besar demokrasi, maka semakin rapuh keutuhan suatu negara, dan semakin jauh pula negara tersebut dari kemandirian ekonomi. Dalam posisi ini, negara maju akan mengambil alih posisi dalam bidang ekonomi.

¹⁹ Erdianto dan Rika Lestari, **Otonomi Khusus dalam Perspektif UUD 1945**, Jurnal Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Riau bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Hlm 51 – 52.

²⁰ John Naisbit dalam Erdianto dan Rika Lestari. *Op Cit*, Hlm. 29.

Antara Federalisme, Merdeka, maka Otonomi Khususlah pilihan yang paling lunak dan dianggap sebagai jalan tengah bagi semua pihak. Berdasarkan masalah tersebut maka hal ini menarik untuk dikaji tentang relevansi penerapan daerah yang memiliki keistimewaan jika dilihat dari perspektif UUD NRI 1945 dengan peraturan perundang-undangan dibawahnya.²¹

Solusi permasalahan diatas diterapkan untuk meredakan gejolak daerah yang ingin memisahkan diri dari NKRI, karena daerah merasa kecewa terhadap pemerintah pusat yang tidak bisa berlaku adil. Gerakan Aceh Merdeka dan Organisasi Papua Merdeka adalah contoh nyata dari reaksi atas ketidakadilan tersebut. Pendekatan militer dari pemerintah pusat, justru menyebabkan perlawanan makin berkejolak. Solusi dari permasalahan ini berupa kewenangan otonomi khusus yang diberikan kepada daerah yang terbukti bisa meredam sementara gejolak daerah, setidaknya stabilitas politik dan keamanan nasional bagi pemerintah pusat sudah terjamin.

Dari berbagai alasan pembentukan beberapa daerah otonomi khusus maupun istimewa, pada Pasal 18B UUD NRI 1945 tidak sepenuhnya secara tegas menafsirkan pasal tersebut sesuai dengan tujuan pembentukannya. Melainkan bergantung kepada kemauan politik yang berkembang dalam situasi tertentu. Perkembangan dan bahkan perubahan tafsir atas konstitusi semacam ini telah lazim terjadi di sebuah negara.²²

Yusril Ihza Mahendra menyatakan bahwa, perluasan atau bahkan pembedaan terhadap konstitusi dapat dibenarkan sepanjang tidak ada keberatan dan kekuatan-kekuatan politik pada saat itu. Tafsir atas UUD NRI 1945 sangat

²¹ Erdianto dan Rika Lestari. *Op Cit*, Hlm 52.

²² *Ibid*. Hlm. 58.

bergantung pada kekuatan politik yang sedang berlaku. Proses menafsirkan konstitusi adalah proses politik. Dalam konteks ini berlaku logika politik. Kekuatan politik yang dominanlah yang pada akhirnya akan lebih banyak memberikan warna dalam memberikan penafsiran.²³

Pendapat dari Yusril kemudian diperkuat dengan pendapat dari Ngesti Dwi Prasetyo dimana daerah yang bersifat khusus adalah daerah lahir akibat adanya tekanan yang bersifat politis, ideologis maupun ekonomi yang berbeda dan tidak dapat disamakan dengan daerah lain di wilayah NKRI. Sedangkan daerah istimewa adalah daerah yang lahir atas pendekatan historis kebudayaan yang sudah sangat melekat di masyarakat adat daerah tertentu.²⁴

Dari konteks itulah hakikat pembentukan dari Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 kembali dipertanyakan. Pasal yang kemudian di *breakdown* kedalam Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai Undang-Undang pelaksana amanah dari Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Karena bukankah ketidaktegasan tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pembentukan daerah otonomi khusus?

Jika demikian halnya, apakah ada yang berani menjamin bahwa pemerintahan pusat akan memberikan keadilan kepada daerah mengingat dominasi aspek non hukum akan sangat berpengaruh terhadap penetapan suatu

²³ Yusril Ihza Mahendra, **Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi**, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 25 April 1998, Hlm. 13.

²⁴ Ngesti Dwi Prasetyo, **Rekonstruksi Pelaksanaan Otonomi Khusus Dalam Bidang Legislasi**, Makalah Disajikan Dalam Lokakarya Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus Dalam Bingkai Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara, Pusat Pengkajian Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia Dan Pusat Pengkajian Otonomi Daerah Dan Demokrasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 5-6 Desember 2011. Hlm. 53-54 Dalam Fauziah Suci Angraini, Skripsi, Politik Hukum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua 2004, 2012, Hlm. 24.

daerah untuk dianggap layak menyandang status keistimewaan atau tidak. lalu kenapa ada daerah otonomi khusus dan istimewa, jika setiap daerah sebenarnya adalah daerah otonom?apakah cengkraman sentralisme pemerintah pusat kepada daerah sangar besar sehingga Pasal 18 UUD NRI 1945 belum bisa dilaksanakan dengan maksimal.

Jika apa yang terjadi di Aceh dan Papua dijadikan preseden dalam memperjuangkan daerah yang bersifat Istimewa, maka bisa dipastikan kekuatan politik yang begitu hebat akan memotivasi daerah lain untuk bersikap yang sama. Karena ancaman disintegrasi akan selalu mengancam bagi bangsa ini.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana sejarah hukum perkembangan otonomi khusus dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia ?
2. Apa *Ratio Legis* pembentukan Pasal2 ayat (8) UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan pembentukan daerah khusus ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis bagaimana sejarah hukum perkembangan otonomi khusus dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis *Ratio Legis* pembentukan Pasal2 ayat (8)Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,terkait dengan pembentukan daerah otonomi khusus.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat baik bagi dunia ilmu pengetahuan hukum.

2. Manfaat Aplikatif

a. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak civitas akademika sebagai bahan untuk merumuskan penelitian lebih lanjut tentang otonomi khusus di Indonesia.

b. Bagi pemerintah

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan maupun masukan dalam penyempurnaan di bidang hukum dan politik serta sebagai alternatif gagasan untuk melakukan formulasi kebijakan penetapan otonomi khusus sebuah daerah di Indonesia agar tercipta tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip otonomi daerah.

c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan kepada masyarakat untuk semakin memahami implementasi penyelenggaraan otonomi khusus di Indonesia.

E. Sistematika Penulisan

1. BAB I : PENDAHULUAN

Berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, serta manfaat penelitian.

2. BAB II: KAJIAN PUSTAKA

Memuat uraian mengenai teori yang berkaitan dengan penelitian dan bahan analisis yang akan digunakan dalam menjawab rumusan masalah.

3. BAB III: METODE PENELITIAN

Memuat pendekatan penelitian, jenis dan sumber bahan hukum, teknik memperoleh bahan hukum, teknik analisis bahan hukum, definisi konseptual, serta sistematika penulisan.

4. BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN

Memuat hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti, yang akan menjawab kedua rumusan masalah yang berkaitan dengan Otonomi Khusus.

5. BAB V: PENUTUP

Memuat kesimpulan dan saran dari peneliti.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Negara Kesatuan

1. Definisi Negara Kesatuan

Dalam konsep negara kesatuan, kedaulatan negara tidak terbagi (*Sovereignty is not divided*).²⁵ Kranenberg menegaskan bahwa negara kesatuan adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa.²⁶ Namun, keberadaan pemerintah daerah bergantung pada pemerintah pusat karena segala kewenangan yang dimilikinya berasal dari pemerintah pusat yang didesentralisasikan kepada daerah-daerah otonom. Ciri yang melekat dari negara kesatuan adalah *supremacy of central parliament and absence of subsidiary sovereign bodis*. Hanya ada satu badan legislatif pada negara kesatuan yang berada ditangan legislatif pusat. Wewenang lembaga legislatif di daerah hanya didasarkan atas penentuan badan legislatif pusat yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang.²⁷

Negara kesatuan adalah sebuah negara yang terdiri atas satuan-satuan yang didasarkan pada etnis suku bangsa, golongan, kebudayaan serta agama. Negara kesatuan meletakkan dasarnya pada sifat kodrati manusia sebagai makhluk individu dan sosial, sehinggamakna “Persatuan Indonesia” dapat mengakomodir segala paham golongan dan paham perseorangan, dengan cara melindungi seluruh warganya yang terdiri atas golongan serta paham.

²⁵Miriam budiarjo, dalam Eni Nurbaningsih, *Op Cit*, hlm. 6.

²⁶Eni Nurbaningsih, *Op Cit*. Hlm. 7.

²⁷*Ibid*

Negara Kesatuan adalah suatu negara merdeka dan berdaulat yang hanya memiliki satu pemerintahan yang mengatur seluruh daerah. Negara kesatuan atau yang sering disebut sebagai negara *unitaris*, *unity*, adalah negara bersusun tunggal yang monosentris, terdiri hanya satu negara, satu pemerintahan pusat dan tidak ada negara dalam negara, satu kepala negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh daerah di wilayah yang bersangkutan. Pemerintah pusat memiliki kedudukan tertinggi, kekuasaan penuh dalam pemerintahan secara umum. Tidak ada bidang kegiatan pemerintah yang diserahkan kepada satuan-satuan yang lebih kecil, seperti provinsi atau kabupaten, terkecuali ada aturan tambahan yang disepakati dalam konstitusi negara yang bersangkutan.²⁸

Soehino²⁹ menjelaskan lebih detail mengenai negara kesatuan sebagai berikut:

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

Sejalan dengan hal tersebut diatas Andi A. Mallarangeng dan M. Ryaas Rasyid menegaskan:³⁰

...Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah, apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua bersifat independen. Dengan dasar itu maka negara membentuk daerah daerah atau wilayah-wilayah yang diberi kekuasaan untuk kepentingan masyarakatnya. Di sini diasumsikan bahwa negaralah

²⁸ Abdila Fauzi Ahmad, *Op Cit*, Hlm. 93.

²⁹ Soehino, **Ilmu Negara**, Yogyakarta, Liberty, 2000, Hlm. 224.

³⁰ Adnan Buyung Nasution Dalam M Riqinizamy..., *Op Cit* Hlm. 64.

yang menjadi sumber kekuasaan. Kekuasaan daerah pada dasarnya adalah kekuasaan pusat yang didesentralisasikan dan selanjutnya terbentuklah daerah-daerah otonom. Jadi, sangat jelas bahwa otonomi daerah adalah wujud pemberian kekuasaan oleh pemerintahan pusat.

Fred Isjwara menambahkan bahwa negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan, terdapat baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*), maka negara kesatuan bukan negara yang tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal.³¹

2. Model Negara Kesatuan

Otoritas dari pemerintahan pusat sangatlah mutlak, oleh karenanya kekuasaan lainnya bersifat sangat terbatas. Ditinjau dari residual teori maka kekuasaan sisa setelah dilakukan pendelegasian oleh pemerintahan pusat, pada dasarnya berwujud tunggal dalam prakteknya yang dapat berbentuk:³²

a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi.

Negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten V, Kalijarvi bahwa:³³

Negara-negara dimana seluruh kekuasaan dipusatkan kepada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.

Dimana segala sesuatunya diatur oleh pemerintahan pusat. Pemerintahan daerah tidak mempunyai hak untuk mengurus sendiri

³¹ Fred Iswara, **Pengantar Ilmu Politik**, Binacipta, Bandung, 1974, hal 179.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

daerahnya. Susunan sentralisasi adalah menyatukan (memusatkan) segala sesuatunya pada satu pusat kekuasaan. Semua aspek kegiatan kenegaraan diatur dan digerakkan dari pusat. Daerah-daerah semata-mata hanya menjalankan kebijakan pusat yang tidak mempunyai hak berinisiatif dan bersuara bebas, semua tinggal menjalankan apa saja yang telah digariskan oleh pusat. Secara umum sentralisasi berjalan dinegara totaliter yang lebih mengedepankan homogenitas dan uniformitas dengan kepatuhan mutlak.

b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.

Dimana daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus sendiri daerahnya. Sebagaimana kedaulatan bagi suatu negara, hakikat otonomi dalam sistem desentralisasi pada awalnya tidak ada perbedaan yang penting antara kedaulatan dan otonomi. Namun perlu diadakan pembedaan demi kepentingan daerah dan koordinasi nasional. Peraturan yang dibuat oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Bahkan dibeberapa negara mengharuskan pengesahan peraturan daerahnya diperlukan pengesahan pemerintahan pusat. Pemerintah daerah juga tidak diperbolehkan mencampuri hal-hal yang menjadi kompetensi pemerintah pusat, sebab setiap daerah sudah ada wakilnya dibadan legislatif.³⁴

Asas negara kesatuan pada prinsipnya adalah tanggung jawab pemerintahan tetap berada di tangan pemerintahan pusat. Asas kesatuan ini bertujuan untuk menciptakan masyarakat yang satu, tanpa adanya diskriminasi.

³⁴ Asrir Dalam Abdila Fauzi Ahmad, *Op Cit*, Hlm 118.

Menurut CF Strong, negara kesatuan memiliki dua ciri utama yakni adanya supremasi lembaga perwakilan rakyat ditingkat pusat (Parlemen) dan tidak ada badan badan lain yang berdaulat. Dengan demikian meskipun pemerintahan pusat berwenang untuk membagikan kewenangannya melalui desentralisasi berdasarkan hak otonomi, namun kekuasaan tertinggi seperti membentuk Undang-Undang tetap berada di tangan pemerintahan pusat (DPR bersama Presiden).³⁵

Dicey mengemukakan, Kedaulatan parlemen sebagaimana terjadi di Inggris bahwa parlemen memiliki hak untuk membuat dan membatalkan hukum apapun, dan lebih jauh tidak ada lagi lembaga yang diakui di Inggris yang berhak membatalkan atau mengesampingkan legislasi parlemen.³⁶ Bahkan bagi penganut sistem pemerintahan parlementer, kehadiran lembaga daerah tidak memiliki kedaulatan karena hanya dianggap hasil dari pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah.³⁷

B. Desentralisasi

Teori desentralisasi dipelopori oleh Van der Pot yang ditulis dalam bukunya *Hanboek van Nederlands Staatsrech*. Van der Pot Membedakan desentralisasi atas teritorial dan fungsional. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang di dasarkan pada wilayah (*gebeidcorporatie*), berbentuk “otonomi” dan “tugas pembantuan”. Desentralisasi Fungsional menjelma dalam bentuk badan badan yang didasarkan pada tujuan tertentu (*doelcorporatie*).³⁸

³⁵ Abdila Fauzi Ahmad, *Op Cit*, Hlm.94.

³⁶ A.V Dicey, dalam M Rifqinizamy Karsayuda, *Op Cit*, Hlm. 131.

³⁷ Jimly Assidique, dalam M Riqinizamy Karsayuda, *Op Cit* hlm. 63.

³⁸ Bagir Manan, dalam Lukman Hakim, **Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah: Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara Hukum dan Kesatuan**, Malang, Setara Press, 2012, Hlm. 13.

Pakar Pemerintahan di Indonesia, Irawan Soedjito membedakan desentralisasi menjadi tiga, duapertama seperti yang dikemukakan oleh Van der Pot Desentralisasi Teritorial dan Fungsional. Sedangkan satu yang lain adalah desentralisasi administratif atau dekonsentrasi (*ombtjelijk decentralisatie*) yang menjelma dalam pelimpahan sebagian kewenangan pusat kepada alat atau organ pemerintah pusat yang ada di daerah untuk dilaksanakan.³⁹

Terkait dengan hubungan desentralisasi dengan dekonsentrasi ada dua pendapat yakni dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi dan dekonsentrasi hanya pelunakan dari sentralisasi. Bentuk pertama, dianut oleh Rondinelli yang membagi desentralisasi menjadi empat bentuk utama, yaitu:⁴⁰

1. *Deconsentration;*
2. *Delegation to semi-autonomous or parastatal agencies;*
3. *Devolution to local development;*
4. *Transfer of function from public to non-government institution.*

Kemudian Litvack dan Sedon juga mengategorikan menjadi empat bentuk.⁴¹

1. Desentralisasi politik.
2. Desentralisasi administratif, memiliki tiga bentuk:
 - a. Dekonsentrasi.
 - b. Delegasi.
 - c. Devolusi.
3. Desentralisasi Fiskal.
4. Desentralisasi Ekonomi.

³⁹ Irawan Soedjito, dalam Lukman Hakim, Hlm. 14 .

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Sadu Wasistiono, dalam Lukan Hakim, *Ibid.*

Bentuk Kedua, seperti yang dianut dalam Pasal 18 ayat (2) bahwa: pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi tidak diatur dalam penyelenggaraan daerah, karena dipandang sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan pusat yang melekat pada kewenangan daerah pusat.⁴²

Desentralisasi berasal dari kata latin “De” yang berarti lepas dan “Centrum” yang artinya pusat. Sehingga desentralisasi adalah lepas dari pusat. Namun lepas disini bukan merupakan lepas tanpa adanya ikatan lagi, melainkan bisa dikatakan menjauh dari pusat untuk menunjang kebebasan dan kemandirian pemerintah daerah (Otonomi Daerah). Dalam konteks negara kesatuan, penerapan asas sentralisasi dan desentralisasi tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Artinya pemerintah pusat tidak mungkin menyelenggarakan semua urusan pemerintahan ditangannya secara sentralis atau sebaliknya pemerintah tidak akan sepenuhnya memberikan kewenangan penyelenggaraan negara kepada daerah.⁴³

Hal ini bisa dipahami karena tanggung jawab akhir terletak pada pemerintahan pusat. Beberapa urusan memang diatur secara sentralis, seperti: politik luar negeri, keamanan, pertahanan, keuangan, pengaturan hukum, agama, kebijakan otonomi makro, dan kebijakan politik makro sepenuhnya diatur oleh pusat. Beberapa hal yang diserahkan kepada daerah adalah pendidikan, kesehatan, koperasi, industri kecil, dan lain lain yang bersifat lokal kedaerahan. Namun,

⁴² Lukman Hakim, *Ibid*, Hlm. 15.

⁴³ Sirajudin, *Op Cit*, Hlm. 155

untuk menjaga standar pelaksanaannya pemerintah pusat masih mempunyai kontrol hanya sebatas pengawasan, penentuan kriteria, standar dan prosedur.⁴⁴

ShabbirCheemadanRondinellimenyampaikanada 14
rasionalisasi dari desentralisasi.⁴⁵

1. Desentralisasi merupakan cara yang dapat ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang berkeadilan lapangan dan mengerti masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Dengan desentralisasi maka kebutuhan pembangunan akan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat yang sebenarnya.
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijakan yang lebih realistis dari pemerintah.
4. Desentralisasi akan menyebabkan penetrasi yang lebih baik dari pemerintah pusat kepada daerah. Dimana

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ H. Syaekani, Affan Gaffar & M Ryaas Rasyid, **Otonomi Daerah, Dalam Negara Kesatuan**, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003, hlm. 58.

terkadang kebijakan pusat tidak bisa dipahami dengan baik oleh daerah.

Sehingga dukungan dari pemerintah daerah sangat terbatas.

5. Desentralisasi memungkinkan representasi setiap unsur golongan dalam perencanaan pembangunan.
6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintah daerah, yang kemudian meningkatkan kemampuan mereka untuk menjalankan fungsi yang selamainidikerjakan oleh pusat.
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintah di pusat, karena tugas-tugas diserahkan kepada daerah.
Sehingga pemerintah pusat bisa lebih terfokus kepada pelaksanaan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijakan.
8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur di mana berbagai departemen di pusat dapat dikordinasikan secara efektif bersama dengan sejumlah pejabat daerah dan NGO (*Non Government Organization*) di berbagai daerah.
9. Desentralisasi untuk melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, implementasi dan pengawasan program pembangunan pemerintahan.
10. Desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal, yang seringkali tidak bersimpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
11. Desentralisasi dapat membuat pola administrasi yang mudah disesuaikan, inovatif dan kreatif.

12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan yang efektif di tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah yang terisolasi, memonitor dan mengimplementasikan proyek pembangunan dengan lebih baik daripada yang dilakukan oleh pemerintah pusat.
13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembentukan kebijakan, sehingga meningkatkan kepentingan mereka di dalam pemeliharaan sistem politik.
14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah.

C. Otonomi Daerah

Otonomi berasal dari bahasa Yunani, *auto* berarti sendiri dan *Nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) terdapat kata otonomi yang diterjemahkan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku. Dalam kamus KBBI juga terdapat istilah *Swatantra* yang berarti pemerintahan sendiri atau otonomi. Istilah *Swatantra* tidak begitu populer digunakan dalam istilah perpolitikan, maka

regulasi penting tentang pembagian kekuasaan pusat dan daerah itu tidak dinamakan paket Undang-Undang *Swatantra*.⁴⁶

Dalam praktek, desentralisasi dan otonomi bersifat tumpang tindih, namun dalam makna keduanya memiliki perbedaan. Desentralisasi sebagai asas yang memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri (otonom).⁴⁷

Otonomi dalam politik diartikan sebagai hak mengatur sendiri kepentingan *intern* daerah atau organisasinya menurut hukum sendiri.⁴⁸ Pengertian tersebut memberikan penjelasan bahwa adanya keleluasaan dalam mengatur rumah tangga sebuah organisasi tanpa adanya intervensi dari pihak luar organisasi. Apabila dikaitkan dengan pemerintahan daerah, maka otonomi daerah bisa menjalankan pemerintahannya secara “mandiri” atau otonom.⁴⁹ Konteks pemerintahan yang disebut “Mandiri” sangat bersinggungan dengan paradigma sistem yang dianut. Apakah berbentuk negara kesatuan (*Unitary State*) ataukah Negara Federal (*Federal State*). Karena dengan memahami kedua bentuk negara tersebut maka Pengertian dan kebijakan (*Policy*) yang diterapkan akan sangat berbeda.

Makna hakiki dari otonomi adalah kemandirian daerah untuk menuju pemerintahan sendiri, tidak dapat diartikan sebagai kemerdekaan atau kebebasan penuh secara absolut (*absolute onafhankelijkesheid*) dalam menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendak sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, maka akan dapat mengakibatkan

⁴⁶ Khairul Ikhwan Damanik, **Telaah Otonomi Daerah**, Bungaran Antonius Simanjuntak (Ed), **Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, Dan Masa Depan Indonesia**, Yayasan Pustaka Obor Indonesia Jakarta, 2012, Hlm 2.

⁴⁷ Joeniarto, **Perkembangan Pemerintahan Lokal, Jakarta, Bumi Aksara**, 1992, Hlm. 15.

⁴⁸ BN Marbun, **Kamus Politik**, Jakarta, Pustaka Harapan, 2007, Hlm. 350

⁴⁹ Wasisto Raharjo Jati, **Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi**, Jurnal Konstitusi Volume 9 Nomor 4, Desember 2012, Hlm. 744.

disintegrasi bangsa serta kehancuran bangsa.⁵⁰ Otonomi yang dimaksud bukanlah dalam artian bebas merdeka tidak ada batas, melainkan kebebasan yang bertanggungjawab kepada pemerintah pusat yang memiliki hak dan kewajiban sebagai pembuat kebijakan utama.

Sejarah munculnya desentralisasi dan otonomi daerah, dapat dikaji dari seorang ahli yang bernama Stocker. Stocker berpendapat bahwa, munculnya pemerintahan daerah modern, berkaitan erat dengan fenomena industrialisasi yang melanda Inggris pada pertengahan abad ke-18. Industrialisasi menjadi penyebab perpindahan penduduk dari desa ke kota (Urbanisasi) secara besar besaran. Urbanisasi tersebut menyebabkan berubahnya corak wilayah. Muncul wilayah-wilayah baru di kota-kota dan pinggiran kota yang sangat padat dengan ciri khas perkotaan. Kondisi tersebut memunculkan masalah baru dibidang sosial, politik, demografi dan hukum. Oleh karena itu pemerintah setempat perlu membuat regulasi terkait dengan permasalahan kependudukan tersebut.⁵¹

Kekuasaan para penguasa abad XVII maupun abad XVIII masih bersifat absolut dan sentralis, namun seiring dengan perkembangan dalam sistem ketatanegaraan yang kompleks yakni perluasan wilayah, semakin banyaknya urusan pemerintahan maka diterapkan azas dekonsentrasi (pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah) dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kemudian dilaksanakan asas desentralisasi (penyerahan urusan pemerintah pusat ke daerah otonom). Pelaksanaan asas desentralisasi ini melahirkan daerah-daerah otonom. Daerah

⁵⁰ I Wayan Arthanaya, Dalam Wasisto Raharjo Jati, *Ibid*, Hlm. 747.

⁵¹ Hanif Nurcholish dalam Sirajudin, **Hubungan Pusat-Daerah: Konsep, Problematika dan Alternatif Solusi**, Malang, InTrans, 2010, Hlm. 151.

dapat mengatur rumah tangganya sendiri dengan berlandaskan pada peraturan perundang-undangan.⁵²

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga dijelaskan mengenai pengertian daerah otonom adalah:⁵³

Kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejarah mencatat pelaksanaan otonomi di nusantara sudah berjalan sejak lama. Masyarakat batak toba zaman silam sudah menerapkan konsep otonomi daerah yang bernama *bius*, yakni tingkatan wilayah yang lebih tinggi dari *huta* dan *horja*. Dalam hal pendelegasian wewenang atau desentralisasi pertama yang dilakukan secara menyeluruh di daerah nusantara, baru tercatat dalam regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintahan kolonial Belanda pada tahun 1903 yang pada masa itu mengeluarkan *Decentralisatie wet* atau Undang-Undang Desentralisasi. Hal ini berarti 300 tahun sejak *Vereenigde Oostindische Compagnie (VOC)* Belanda memonopoli perdagangan dan mendominasi politik nusantara sejak masuknya ke nusantara pada tahun 1603 baru desentralisasi ini dikenalkan kepada rakyat. Belanda membagi hindia belanda dalam dua sistem pemerintahan. Pertama, dalam rangka dekonsentrasi yang dikenal dengan sebutan *gewesten*, *afdeelingen*

⁵² Soehino, *Op Cit.* Hlm. 224-225.

⁵³ Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5125.

dan *onderafdeelingen*. Masing masing dipimpin oleh seorang pamong praja dengan sebutan gubernur, residen, asisten residen, wedana dan asisten wedana yang ditunjuk langsung oleh gubernur hindia belanda. Kedua, yakni pemerintahan *tradisional feodalistik*, dikenal dengan sebutan *Regent* atau kabupaten yang dipimpin bupati dan daerahnya disebut swapraja (Koran Figur, Februari 2008).⁵⁴ Saat berjalannya regulasi desentralisasi, wilayah hindia belanda terbagi kedalam delapan *gewesten* (daerah). Kewenangan otonomi diberikan kepada Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Kemudian lima daerah lainnya adalah Kesultanan Yogyakarta, Kasunanan Surakarta, Sumatra, Kalimantan dan *De Grote Oost* yang terdiri dari Sulawesi, Kepulauan Sunda Kecil, Maluku dan Nieuw Guinea atau Irian (Tempo, 22 Oktober 2001). Regulasi tersebut kemudian direvisi pada tahun 1922 menjadi Undang-Undang *Bestuurshervormings Wet* atau Peraturan Dasar Ketatanegaraan Hindia Belanda. Dari sini munculah adanya wilayah yang disebut sebagai *Province* (provinsi), *Regentschap* (kabupaten) dan *Staatgemeenten* (kota praja). Regulasi ini terus diberlakukan sampai Indonesia merdeka yang ditandai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai kedudukan komite nasional daerah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut kepala daerah menjalankan dua fungsi yakni sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil pemerintah Pusat.⁵⁵

D. Otonomi Khusus

Menurut Alixandra Funk, konsep desentralisasi asimetris sendiri berkembang dari konsep tentang *Asymmetric Federation* yang diperkenalkan oleh

⁵⁴ Khairul Ikhwan Damanik, *Op Cit*, Hlm. 3.

⁵⁵ *Ibid.*

Charles Tarlton pada tahun 1965. Konsep *Asymmetric Federation* ini yang selanjutnya lebih dikenal dengan desentralisasi asimetris. Menurut Charles Tarlton situasi dimana diversitas dalam sebuah masyarakat menemukan ekspresi politiknya melalui pemerintah yang dimilikinya dengan berbagai derajat otonomi dan kekuasaan yang bervariasi. Desentralisasi asimetris juga menjelaskan adanya perbedaan pada setiap wilayah, Konsep ini memiliki tujuan untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan negara, sekaligus memperkuat struktur demokrasi ditingkat lokal.⁵⁶

Demokrasi lokal memiliki probabilitas untuk lebih diperkuat dengan cara mengakui dan mengakomodasi setiap perbedaan karakteristik, potensi, kebutuhan dan latar belakang sejarah masing masing daerah kedalam sistem kebijakan nasional. Setiap daerah atau wilayah dalam sebuah negara memiliki anatomi politik, sosial, maupun kultural yang beragam. Desain desentralisasi yang berbeda (*asimetris*) menjadi alternatif yang strategis untuk menghindari terjadinya kekecewaan daerah terhadap pemerintah nasional. Charles Tarlton mengungkapkan, terdapat 2 jenis *Asymmetric*, yaitu *de facto Asymetry* dan *de Jure Asymetry*. *De Facto Asymetry* ini berdasarkan pada adanya perbedaan antar daerah dalam hal luas wilayah, potensi ekonomi, budaya dan bahasa, atau dalam perbedaan otonomi, sistem perwakilan atau kewenangan yang timbul karena adanya perbedaan karakteristik disetiap daerah atau wilayah. Sedangkan *de Jure Asymetry* merupakan produk konstitusi yang didesain secara sadar untuk mencapai tujuan tertentu. Hal ini berhubungan dengan alokasi kewenangan dalam

⁵⁶ A Funk Dalam Alfian Achmad Rifa'i. 2012. **Posisi Keistimewaan Yogyakarta Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia**. Skripsi. FIA UB. Hlm. 14-15.

besaran yang berbeda, atau pemberian otonomi dalam wilayah kebijakan tertentu, kepada daerah tertentu saja.⁵⁷

Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak bisa dilepaskan dari konsep negara hukum yang dianut oleh Negara Indonesia. Titik Triwulan Tutik menyatakan bahwa pengertian demokrasi secara harfiah identik dengan makna kedaulatan rakyat seperti yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.⁵⁸

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan bahwa suatu negara yang menganut asas kedaulatan rakyat disebut juga sebagai negara demokrasi.⁵⁹

Soehino membedakan demokrasi langsung dan tak langsung atau demokrasi perwakilan.⁶⁰ Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat zaman sekarang dilaksanakan melalui sistem perwakilan (*representative goverment*)⁶¹

Salah satu hasil perubahan UUD NRI 1945 adalah penjabaran dan penambahan klausula dalam Pasal 18 UUD NRI 1945. Bagir manan menyatakan bahwa perubahan Pasal 18 UUD NRI 1945, baik secara struktur, substansi perubahan tersebut sangatlah mendasar. Bahkan ketentuan yang lama telah digantikan dengan yang baru.⁶² Philipus M. Hadjon berpendapat ada 4 (empat) prinsip yang mendasari ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945, yaitu:⁶³

⁵⁷*Ibid*

⁵⁸Titik Triwulan Tutik, **Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945**, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, Hlm. 66.

⁵⁹Moh.Kusnardi, Harmaily Ibrahim, **Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia**, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, 1988, Hlm.130.

⁶⁰Soehino, *Op Cit*, Hlm. 240.

⁶¹Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, Hlm. 59.

⁶²Bagir Manan, **Menyongsong Fajar Otonomi Daerah**, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH-UII, 2005, Hlm. 7.

⁶³ Philipus M. Hadjon, **Kedudukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan**, Makalah dalam seminar Sistem Pemerintahan Indoensia Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan

1. Prinsip pembagian daerah yang bersifat hierarkis pada ayat (1).
2. Prinsip otonomi dan tugas pembantuan pada ayat (2).
3. Prinsip demokrasi pada ayat (3) dan ayat (4).
4. Prinsip otonomi seluas luasnya pada ayat (5).

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjelaskan dalam buku panduan memasyarakatkan UUD NRI 1945 menyatakan ada 7 (tujuh) prinsip yang menjadi prinsip dari Pasal 18, 18A dan Pasal 18B UUD NRI 1945. Yaitu:⁶⁴

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah pusat menurut asas otonomi dan tugas pembantuan pada Pasal 18 ayat (2).
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas luasnya pada Pasal 18 ayat (5).
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah pada Pasal 18A ayat (1).
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya pada Pasal 18B ayat (2).
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa pada Pasal 18B ayat (1).
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum pada Pasal 18 ayat (3).
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah dilaksanakan selaras dan adil pada Pasal 18A ayat (2).

Edi Toet Hendratno, menyatakan bahwa pasal 18B ayat 1 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa Negara mengakui keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dan keaneka

HAM RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM Provinsi Jawa Timur, pada Tanggal 9-10 Juni 2004.

⁶⁴Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, **Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, Hlm. 102-103.

ragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai kesamaan dengan konsep *Diversity in Unity* (Keragaman Dalam Kesatuan) dalam sistem federal.⁶⁵ Penerapan otonomi daerah secara simetris (dengan prinsip sama dan sebangun) untuk semua daerah otonom juga terdapat bentuk lain yakni otonomi Asimetris yang merupakan lawan dari otonomi simetris yang berarti tidak sama dan sebangun. Jadi, otonomi asimetris adalah kewenangan otonom yang diberikan untuk daerah otonom disebuah negara dengan prinsip yang tidak sama dan tidak sebangun.⁶⁶

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak menyebutkan pengertian dari otonomi khusus maupun otonomi istimewa. Jika melihat lebih jauh dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah hanya dijelaskan pengertian terkait satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, dimana pengertiannya adalah daerah yang diberikan otonomi khusus, sedangkan daerah istimewa adalah Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah otonomi khusus tidak disebutkan dimana daerahnya secara tegas, hal ini berbeda dengan daerah otonomi Istimewa yang telah ditentukan hanya terbatas pada Aceh dan Yogyakarta saja oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁵ Edie Toet Hendratno, **Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme**, Jakarta, Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, 2009, Hlm. 238.

⁶⁶ Irfan Ridwan Maksum, **Monarki Yogya Inkonstitusional ?**, Jakarta, Kompas, 2011, Hlm. 160.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian yuridis normatif, yang mana meneliti bahan hukum primer berupa norma-norma hukum. Pada penelitian ini akan menggali alasan dibentuknya Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Latar belakang dari aspek yang meliputi aspek sosial, politik dan lainnya yang bersifat pro dan kontra menjadi topik pembahasan utama.

B. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan:

a. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan otonomi khusus. Hasil dari telah ini merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.⁶⁷ Isu hukum yang dihadapi adalah pembentukan daerah khusus terkait dengan Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

b. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan yang dilakukan untuk melacak sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu, disamping itu dengan pendekatan ini akan membantu

⁶⁷*Op Cit*, Hlm. 93.

peneliti dalam memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi sebuah aturan hukum.⁶⁸ Pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji perkembangan otonomi khusus maupun otonomi Istimewa, kemudian pembagian rentang waktu akan didasarkan pada konstitusi dan Undang-Undang yang berlaku dalam setiap rezim pemerintahan.

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

1. Sumber bahan hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang undangan dan catatan catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang undangan.⁶⁹ Dalam penelitian untuk mengetahui *Ratio Legis* Pasal 2 ayat (8) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahan hukum yang akan digunakan untuk memecahkan *Ratio Legis* tersebut adalah Konstitusi yang pernah digunakan di Indonesia dan Undang Undang tentang pemerintahan daerah berikut adalah bahan hukum primer yang digunakan adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- b. Konstitusi Republik Indonesia Serikat.
- c. Undang-Undang Dasar Sementara 1950.
- d. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- e. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.

⁶⁸ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Jakarta, Kencana, 2009, Hlm. 126.

⁶⁹ *Ibid*, Hlm. 141 – 142.

- f. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.
- g. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang No. 3 Jo. No. 19 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1955 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 827.
- h. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1955 tentang Pengubahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah-Daerah otonom Propinsi Sumatra. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 1955 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 855.
- i. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 1956 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1103.
- j. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1957 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1143.
- k. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia

Nomor 80 Tahun 1965 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2777.

- l. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Propinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-Kabupaten Otonom di Propinsi Irian Barat. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 1969 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2907.
- m. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1974 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3037.
- n. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 1990 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3430.
- o. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 1999 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839.
- p. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 144 Tahun

- 1999 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3878.
- q. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 172 Tahun 1999 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3893.
- r. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 114 Tahun 2001 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4134.
- s. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 135 Tahun 2001 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151.
- t. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2006 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633.
- u. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2004 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

- v. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 93 Tahun 2007 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4744.
- w. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 170 Tahun 2012 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339.
- x. Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia

2. Sumber bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang merupakan semua publikasi yang bukan merupakan dokumen dokumen resmi hukum seperti:⁷⁰

- a. Buku-buku literatur
- b. Makalah
- c. Jurnal
- d. Artikel baik dari media cetak maupun elektronik
- e. Dokumen tentang desentralisasi dan otonomi khusus
- f. Risalah Sidang

⁷⁰Ibid

g. Notulensi

3. Sumber bahan hukum tersier

Bahan Hukum yang tidak termasuk kedalam baham hukum primer maupun sekunder seperti:

- a. Kamus Hukum
- b. Ensiklopedi

D. Teknik Memperoleh Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumentasi (*documentation research*) dan studi pustaka (*library research*) yang dilakukan di Perpustakaan Mahkamah Konstitusi, Perpustakaan Kota Blitar, Perpustakaan Kota Malang, Perpustakaan Universitas Brawijaya dan Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, serta sumber dari media cetak maupun internet. kemudian semua bahan hukum tadi dikumpulkan untuk disusun dan dipetakan berdasarkan substansi dari bahan tersebut.

E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara, data yang berhasil dikumpulkan diklasifikasikan kemudian di analisis dengan menggunakan teknik analisis deskriptif yang bertujuan untuk menguraikan berbagai permasalahan hukum yang ada. Metodedeskriptif adalahsuatumetode yang digunakanuntukmempelajaripermasalahanyang adadalamasyarakat, serta

tata cara yang berlaku dalam masyarakat sehari-hari serta situasi-situasi tertentu.⁷¹ Penulisan deskriptif menitikberatkan pada sistematika dan kesan dominan yang jelas, sehingga dapat diperoleh suatu penjelasan dan solusi penyelesaian masalah yang tepat. Demikian dalam penelitian ini dapat diketahui bagaimana sejarah dan *Ratio Legis* (alasan hukum) pembentukan daerah khusus.

F. Definisi Konseptual

a. Ratio Legis

*The reason or purpose for making a law.*⁷² Alasan atau tujuan dibentuknya hukum. Yang dimaksud disini adalah alasan dan tujuan dibentuknya Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Daerah Khusus

Merupakan sebuah daerah yang memiliki kewenangan otonomi tersendiri yang berbeda dengan daerah otonom pada umumnya.

c. Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Merupakan pembatasan yang telah ditentukan dalam penelitian ini agar pembahasan tetap fokus berada di koridor yang telah ditentukan. Yakni saat Indonesia menyatakan dirinya sebagai Negara Kesatuan.

⁷¹MohNazir, **Metode Penelitian**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, Hlm. 35.

⁷²Black's law dictionary, Ninth Edition, Bryan A. Garner (ED)

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Sejarah Hukum Perkembangan Otonomi Khusus Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia

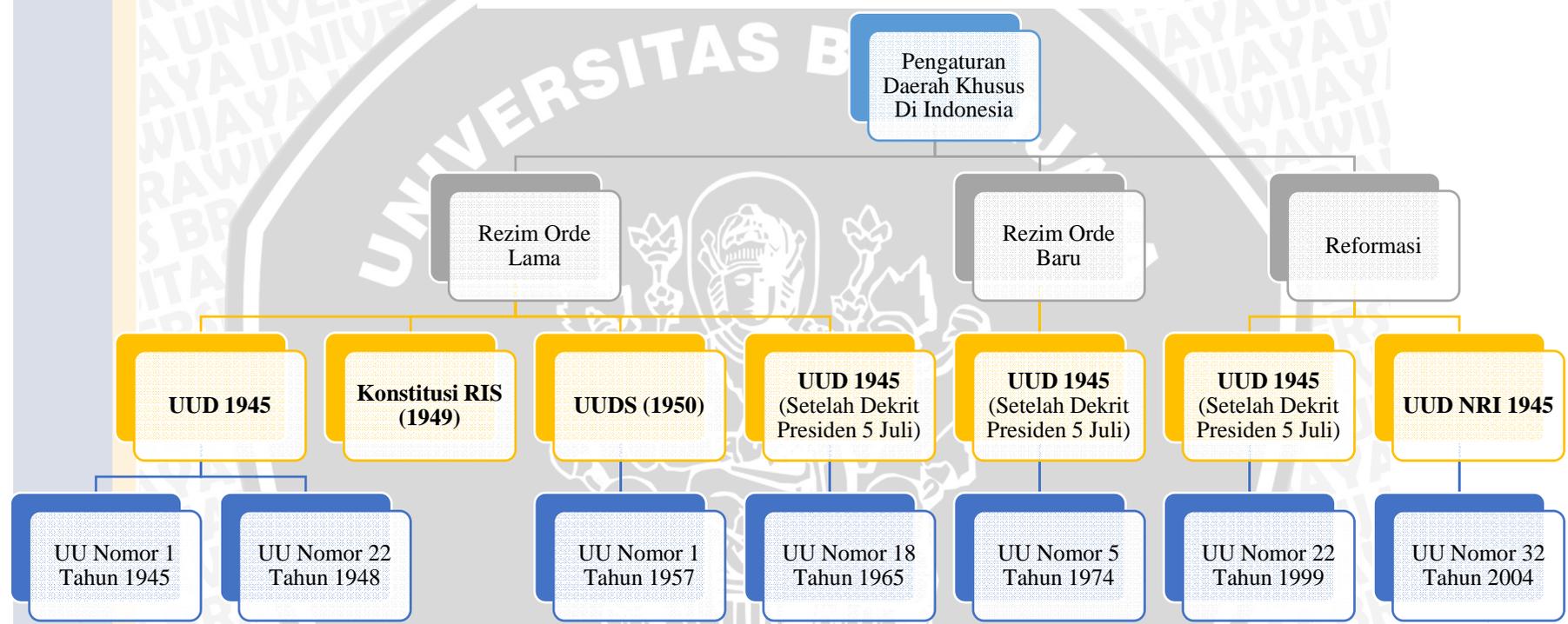
Perkembangan otonomi khusus tercatat sejak zaman kolonial Belanda, yang pada waktu itu disebut sebagai *Zelfbestuurende Landschappen*, kemudian berlanjut kepada penjajahan Jepang yang disebut sebagai *Koti/Kooti*. Otonomi khusus berkembang secara dinamis melewati proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia, reformasi 1998 dan sampai pada pasca reformasi 1998. Perkembangan otonomi khusus tidak bisa dilepaskan dari dinamika politik, serta tarik ulur kepentingan antara pusat dan daerah. Jika dilihat dalam perspektif waktu, arti periodisasi berlakunya kebijakan negara tentang otonomi daerah ini bisa diklasifikasi berdasarkan rezim yang berkuasa dan Undang-Undang tentang Peraturan Daerah.

Otonomi daerah lahir dari desentralisasi yang menginginkan adanya sebuah kemandirian dari pemerintah pusat. Beberapa persoalan yang berkaitan dengan kedaerahan mulai bermunculan dari yang sifatnya biasa sampai yang paling krusial salah satunya adalah mengenai bentuk negara kesatuan dan otonomi daerah yang menimbulkan berbagai macam polemik mengenai pengaturan daerah istimewa dan daerah khusus dalam pemerintahan daerah.

Berikut ini adalah gambaran yang dibuat dalam grafik dan tabel peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah yang memiliki keistimewaan yang pernah diberlakukan di Indonesia:

Bagan1.

Grafik Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia



*Sumber: Kumpulan Data Primer Hasil Olahan Penulis Dari Berbagai Sumber Tahun 2014

Tabel 1.⁷³
Peraturan yang terkait dengan daerah khusus

Peraturan PerUndang-Undangan	Bunyi Pasal
MASA ORDE LAMA	
Undang-Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949)	<p>Pasal 1 Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.</p> <p>Penjelasan Menetapkan bentuk Negara Kesatuan dan Republik, mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat.</p>
	<p>Pasal 18 Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah daerah yang bersifat istimewa.</p> <p>Penjelasan I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu <i>eenheidsstaat</i>, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.</p> <p>Di daerah-daerah yang bersifat otonom (<i>streek</i> dan <i>locale rechtsgemeenschappen</i>) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.</p>

⁷³Sumber: Kumpulan Data Primer Hasil Olahan Penulis Dari Berbagai Sumber

	<p>Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.</p> <p>II. Dalam terittoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 <i>zelfbesturende landchappen</i> dan <i>volksgemeenschappen</i>, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.</p> <p>Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.</p>
<p>Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah</p>	<p>Pasal 1 Komite Nasional Daerah diadakan, kecuali di Daerah Surakarta dan Jogjakarta di Keresidenan, yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri. Juga kota berotonomi, kabupaten dan lain lain daerah yang ada.</p> <p>Penjelasan Fatsal pertama. Komite Nasional Daerah diadakan di DJawa dan Madura (ketjuali di Daerah Istimewa Jogjakarta dan Surakarta) di Keresidenan, di kota berautonomie. Kabupaten dan lain-lain daerah yang dipandang perlu oleh Menteri Dalam Negeri.</p> <ol style="list-style-type: none"> a. ini berarti bahwa Komite Nasional Daerah di Propinsi, Kawedanan, Asistenan (Ketjamatan) dan di Siku dan Ku dalam kota, ta' perlu dilandjutkan lagi. b. Tentang Jogjakarta dan Surakarta, dalam surat pengantar rantjangan Undang-Undang tersebut diterangkan bahwa ketika merundingkan rantjangan itu, B.P. Pusat tidak mempunyai gambaran yang djelas. Djika-begitulah surat pengantar-sekiranja pemerintah menganggap perlu untuk

daerah tersebut diadakan aturan yang berlainan, Badan Pekerja bersedia menerima untuk membicarakannya-rantangan Undang-Undang yang mengenai daerah itu.

- c. Tentang perkataan “di lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri”. Inisambahan diadakan berhubung dengan perkataan “mengatur rumah tangga daerahnya” dalam fatisal 2.

Ketika kita merundingkan ini, kita menggambarkan daerah tersebut, tersusun menurut pahamdecentralisatie-wetgeving yang dulu, dengan mempunyai harta benda dan penghatsilan sendiri (eigen middelen). Dengan kefahaman itu nistjaja sukar sekali untuk merentjanakan budgetnya, djika andaikata daerah dibawahnya kabupaten, umpama assistenan atau desa djuga dijadikan badan yang berautonomie dengan mempunyai “eigen middelen”. Nistjaja buat ketamsilan : djika desa telah memungaut pajak kendaraan dan rooiver gunningen dalam desa itu nistjaja saja Kabupaten tidak akan rapat memungut lagi pajak-pajak itu dari object dan subject yang sama.

Dan lagi Pemerintah, pada waktu itu (seperti yang diutjapkan oleh Menteri Kehakiman Prof. Soepomo) berkeberatan, bahwa bangunan-bangunan (adat instituten) yang masih dihargai oleh penduduk desa, akan dihapuskan okeh bangunan baru ini. Maka dari sebab itu –begitulah Prof. Soepomo–Sebelumnya hal ini harus diselidiki sedalam-dalamnya, sehingga kita dapat gambaran yang terang tentang keadaan didesa-desa. Baiklah kita selidiki soal ini, djangan sampai kecepatan untuk mengatur soal ini melahirkan akibat : kekalutan. Akan tetapi djika Rakjat memang menghendaki bangunan baru ini, maka mereka diberi kesempatan untuk mengusulkan hal itu kepada Menteri Dlam Negeri. Seperti diatas telah diterangkan : desa autonomie yang digambarkan ini berlainan dengan adatrechtelijke autonomi.

<p>Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah –Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.</p>	<p>Pasal 1 ayat (2) Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul dan dizaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan Undang-Undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.</p> <p>Penjelasan ...Yang dimaksudkan dalam Pasal 1 ayat (2) dengan “daerah-daerah yang mempunyai hak-hak usul-usul dan dizaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa” ialah yang pada zaman pemerintahan Hindia Belanda dinamakan “Zelfbesturende landschappen”. Karena daerah-daerah itu menjadi bagian pula dari daerah Negara Republik Indonesia dan Undang-undang pokok pemerintahan daerah mengatur pemerintahan daerah, maka daerah-daerah istimewa itu diatur pula didalam Undang-undang pokok tersebut, dan cara pemerintahannyapun dalam daerah-daerah istimewa itu diatur sama dengan lain-lain daerah, berdasarkan kedaulatan rakyat.</p> <p>Keistimewaan peraturan untuk daerah istimewa dalam Undang-undang ini hanya mengenai Kepala daerah (lihat Pasal 18 ayat (5) dan (6) dimana ditentukan bahwa kepala (wakil kepala) daerah istimewa diangkat oleh Pemerintah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu.</p> <p>Daerah-daerah tersebut dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa otonom. Sesudah berlakunya Undang-undang pokok ini maka daerah-daerah istimewa dulu dapat dibentuk menjadi daerah biasa otonom atau menjadi daerah istimewa otonom lain kemungkinan tidak ada.</p> <p>Melihat penting atau kurang pentingnya kedudukan daerah-daerah istimewa itu maka daerah-daerah itu dapat dibentuk dengan tingkatan Propinsi, Kabupaten atau Desa. (lihat juga penjelasan umum sub 30). Untuk keperluan daerah-daerah otonom dibutuhkan bahan-bahan pengetahuan tentang keadaan</p>
---	---

daerah dengan saksama. Persiapan untuk pembentukan daerah-daerah otonom di Jawa dan Madura diselenggarakan oleh Kementerian Dalam Negeri (bagian Perancang dan Desentralisasi dan bagi Sumatra dibantu oleh Komisariat Negara disana).

Pasal 18 ayat (5)

Kepala Daerah istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa didaerah itu dizaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat didaerah itu.

Penjelasan⁷⁴

Daerah-daerah Istimewa yang sebagai termasuk dalam Undang-undang Dasar, Pasal 18, diatur juga tentang pemerintahannya di dalam Undang-undang Pokok ini. Tentang dasar pemerintahan di daerah Istimewa adalah tidak berbeda dengan pemerintahan di daerah biasa; kekuasaan pemerintahan ada ditangan rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Yang berbeda ialah tentang angkatan Kepala Daerahnya, lihatlah Pasal 18 ayat (5). Juga terdapat perbedaan sebagai tersebut dalam Pasal 18 ayat (6), yang mengenai angkatan Wakil Kepala Daerah. Adapun yang dimaksudkan menurut ayat (6) ini ialah jikalau ada dua daerah Istimewa dibentuk menjadi satu daerah menurut Undang-undang Pokok ini, maka perlulah diadakan Wakil Kepala Daerah dari keturunan salah satu daerah yang digabungkan tadi.

Tingkatan Daerah Istimewa sama dengan tingkatan daerah biasa. Untuk menentukan tingkatan Daerah Istimewa, diselidiki lebih dulu keadaan daerah itu. Hasil penyelidikan itu akan menentukan apakah Daerah Istimewa itu masuk tingkatan Propinsi, Kabupaten, ataukah desa. Jikalau masuk tingkatan Kabupaten, maka Daerah Istimewa itu masuk kedalam lingkungan Propinsi biasa.

⁷⁴Lihat penjelasan umum sub 29 dan 30

	<p>Pasal 18 ayat (6) Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang wakil Kepala Daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.</p>
<p>Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (27 Desember 1949-17 Agustus 1950)</p>	<p>Pasal 65 Mengatur kedudukan daerah2 Swapradja masuk dalam tugas dan kekuasaan daerah2-bagian yang bersangkutan dengan pengertian, bahwa mengatur itu dilakukan dengan kontrak yang diadakan daerah-bagian dan daerah2 Swapradja bersangkutan dan bahwa dalam kontrak itu kedudukan istimewa Swapradja akan diperhatikan dan bahwa tiada suatu pun dari daerah2 Swapradja yang sudah ada, dapat dihapuskan atau diperketijil bertentangan dengan kehendaknya, ketjuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang federal yang menyatakan, bahwa, kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengetjilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada pemerintah daerah-bagian bersangkutan.</p>
<p>Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (18 Agustus 1950-5 Juli 1959)</p>	<p>Pasal 131</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusjawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara. 2) Kepada daerah-daerah diberikan autonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri. 3) Dengan undang-undang dapat diserahkan penjelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya. <p>Pasal 132</p>

- 1) Kedudukan daerah-daerah Swapradja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam pasal 131, dasar daerah permusjawaratan dan perwakilan dalam sistim pemerintahan negara.
- 2) Daerah-daerah Swapradja jang ada tidak dapat dihapuskan atau diperketjil bertentangan dengan kehendaknja, ketjuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang jang menjatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengetjilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah.
- 3) Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan jang dimaksud dalam ajat (1) dan tentang mendjalankannya diadili oleh badan pengadilan jang dimaksud dalam pasal 108.

Pasal 133

Sambil menunggu ketentuan-ketentuan sebagai dimaksud dalam pasal 132 maka peraturan-peraturan jang sudah ada tetap berlaku, dengan pengertian bahwa pendjabat-pedjabat daerah bagian dahulu jang tersebut dalam peraturanperaturan itu diganti dengan pendjabat-pedjabat jang demikian pada Republik Indonesia.

<p>Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah</p>	<p>Pasal 1 ayat (1) Yang dimaksud dengan Daerah dalam Undang-undang ini ialah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, yang disebut juga “Daerah Swatantra” dan “Daerah Istimewa”.</p> <p>Penjelasan Istilah “Daerah” dalam Undang-undang ini dipakai sebagai satu istilah teknis, untuk menyebut dengan satu perkataan apa yang dimaksud oleh Undang-Undang Dasar Sementara (Pasal 131 ayat 1) dengan anak kalimat “daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah-tangganya sendiri (autonom).” Dalam Undang-undang ini diberikan dasar kepada istilah baru “Daerah Swatantra” yang berarti “daerah otonom”, istilah mana sudah dipakai dalam surat menyurat resmi. Berhubung perkataan “Daerah” itu dalam undang-undang ini dipakai sebagai satu istilah teknis yang mempunyai isi yang tertentu, maka perkataan “daerah” Indonesia seyogyanya disebut “wilayah” Indonesia.</p>
	<p>Pasal 2 ayat (2) Daerah Swapraja menurut pentingnya dan perkembangan masyarakat dewasa ini, dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa tingkat ke I, II atau III atau Daerah Swatantra tingkat ke I, II atau III, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.</p> <p>Penjelasan Pembagian dalam tingkat-tingkat daerah otonom lihat Penjelasan Umum.</p> <p>Di samping itu perlu di sini dijelaskan bahwa Kotapraja tidak diadakan perbedaan tingkat, kecuali mengenai ibukota Negara, yang mempunyai kedudukan dan riwayat sendiri. Ketentuan dalam ayat 2 Pasal ini, menentukan bahwa daerah Swapraja itu dengan undang-undang pembentukan dapat dijadikan Daerah Istimewa atau Daerah Swatantra biasa. Hal itu berarti, bahwa daerah Swapraja menjadi Daerah yang diberi otonomi menurut undang-undang dan pada azasnya telah memenuhi</p>

kehendak Pasal 132 Undang-undang Dasar Sementara. Mengenai Daerah Istimewa, setiap kali suatu daerah Swapraja itu dibentuk menjadi Daerah Istimewa, maka pada azasnya kita telah memberikan status baru kepada daerah Swapraja tersebut, yang bentuk susunan pemerintahannya menurut Pasal 132 ayat 1 Undang-undang Dasar Sementara harus disesuaikan dengan dasar-dasar yang dimaksud dalam Pasal 131 Undang-undang Dasar Sementara. Kepada daerah Swapraja itu mestilah diberikan pemerintahan berotonomi menurut undang-undang, sehingga tidak dibolehkan suatu daerah Swapraja terbebas dari pemerintahan otonomi yang bersifat demokratis menurut undang-undang itu, dimana kepada rakyat diserahkan semua kekuasaan Swapraja itu, sehingga tinggal lagi urusan-urusan adat yang dapat dipertahankan dalam tangan Kepala Swapraja dan orang-orang besarnya selama rakyatnya bertakluk kepada adatnya. Tiap-tiap kali daerah Swapraja dibentuk menjadi Daerah Istimewa atau Daerah Swatantra biasa, maka hal itu berarti hapusnya daerah Swapraja yang bersangkutan, sehingga akibat-akibat dari penghapusan itu haruslah pula diatur tersendiri, jadi diantaranya mengenai Kepala/kepala/pembesar-pembesar dan pegawai-pegawai Lainnya dari Swapraja-Swapraja, Yang sedapat-dapatnya dimasukkan pula ke dalam formasi pegawai Daerah Istimewa/Swatantra Itu sesuai dengan syarat-syarat kecakapannya dan lain-lain.

Pasal 3

Pembentukan Daerah Swatantra, demikian pula Daerah Istimewa termaksud dalam Pasal 2, ayat (2), termasuk perubahan wilayahnya kemudian diatur dengan Undang-undang.

Penjelasan

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 131 Undang-undang Dasar Sementara maka dalam Pasal ini ditetapkan, bahwa pembentukan suatu Daerah Swatantra/Istimewa dilakukan dengan undang-undang. Pembentukan akan dilakukan setelah diadakan peninjauan dari pelbagai sudut lain dari sudut keuangan yang harus meyakinkan hak hidupnya, dan setelah minta pertimbangan atau atas usul dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari Daerah setingkat lebih atas, sepanjang mengenai Daerah tingkat II dan III. Mengenai perubahan wilayah dari suatu Daerah Swatantra, hal ini dengan sendirinya tidak akan dilakukan tanpa persetujuan dari Dewan-dewan Perwakilan Rakyat Daerah

yang bersangkutan. Juga batas-batas wilayah dan penunjukkan ibukota daerah Swatantra masing-masing baik diatur dalam undang-undang pembentukan. Agar supaya perubahan (termasuk perluasan dan pengurangan) batas-batas wilayah Daerah-daerah Swatantra/Istimewa itu senantiasa diadakan dengan berhati-hati serta memperhatikan kehendak rakyat wilayah-wilayah yang bersangkutan, maka dalam Pasal ini ditetapkan bahwa perubahan itu harus dilakukan dengan undang-undang.

Pasal 4 ayat (2)

Dalam Kotapraja, kecuali Kotapraja Jakarta Raya, tidak dibentuk daerah Swatantra tingkat lebih rendah.

Penjelasan

Penetapan jumlah penduduk 50.000 jiwa sebagai syarat bagi pembentukan Kotapraja, diadakan mengingat perimbangan jumlah penduduk yang telah dipakai dalam undang-undang pembentukan Kabupaten-kabupaten pada waktu yang lampau. Berhubung dengan pertimbangan tersebut, maka mengenai kota-kota di luar Jawa yang menurut perkembangan sekarang, penduduknya kurang padat kalau dibandingkan dengan Jawa, akan tetapi kepentingannya ketatanegaraan tidaklah kurang, misalnya mengenai ibu-ibu kota karesidenan dahulu maka dibuka kemungkinan untuk menurunkan syarat minimum penduduk itu dalam hal dipandang perlu oleh pembuat undang-undang jumlah 50.000 hanya merupakan pedoman saja). Selain daripada itu dalam Kotapraja tidak dibentuk daerah Swatantra tingkat lebih rendah, karena pembentukan daerah otonom di dalam suatu Kotapraja akan mengakibatkan berkurangnya sumber-sumber penghasilan Kotapraja yang bersangkutan. Oleh karena juga daerah-daerah otonom bawahan yang berada dalam Kotapraja itu harus mempunyai sumber sumber penghasilannya sendiri agar nanti dapat berdiri sendiri juga dalam soal keuangannya, yang tentunya harus mengambilnya dari bagian sumber-sumber penghasilan Kotapraja Yang bersangkutan itu. Berhubung Dengan itu pembentukan daerah-daerah otonom di dalam Kotapraja Mungkin dapat merugikan Kotapraja itu sendiri seyogyanya tidak dibentuk saja daerah-daerah otonom tingkat bawahan. Kekecualian diadakan bagi Kotapraja Jakarta Raya, yang mempunyai

riwayat tersendiri dalam pembentukannya dan perkembangannya. Pun pula melihat luas daerahnya yang meliputi wilayah stadsgemente Batavia dahulu ditambah dengan kecamatan-kecamatan sekelilingnya (termasuk kecamatan Pulau Seribu) dan perkembangannya yang sangat cepat dalam segala segi kehidupan masyarakatnya, memang bagi Jakarta Raya diperlukan pengaturan dan perhatian yang istimewa pula dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Di samping itu sumber-sumber penghasilannya ternyata cukup luas dan besar, malah masih diperlukan intensiteit yang lebih besar dari dalam menggali sumber-sumber keuangannya itu, sehingga karena itu pembentukan daerah otonom tingkat lebih rendah di daerah Kotapraja Jakarta Raya akan dapat melancarkan jalannya pemerintahan di Daerah itu. Seperti diterangkan mengenai sumber-sumber penghasilannya daerah-daerah otonom itu tadi juga berhubungan dengan banyaknya obyek-obyek tidak akan seberapa memberatkan Kotapraja sendiri.

Pasal 25 ayat (1)

Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dijamin sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat istiadat dalam daerah itu, dan diangkat dan diberhentikan oleh:

- a. Presiden bagi Daerah Istimewa tingkat I.
- b. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa tingkat II dan III.

Penjelasan⁷⁵

Yang dimaksud dengan penguasa ialah pegawai Pemerintah Pusat atau Dewan Pemerintah Daerah tingkat ke-I dan II, yang bertindak atas nama Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya sudah cukup dijelaskan dalam Penjelasan Umum.

Pasal 25 ayat (2)

⁷⁵ Penjelasan Pasal 23, 24 dan 25

	<p>Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa yang diangkat dan diberhentikan oleh penguasa yang mengangkat/memberhentikan Kepala Daerah Istimewa, dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1).</p>
	<p>Pasal 25 ayat (3) Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa karena jabatannya adalah berturut-turut menjadi Ketua serta anggota dan Wakil Ketua serta anggota dari Dewan Pemerintah Daerah.</p>
	<p>Pasal 73 ayat (1) Propinsi, Daerah Istimewa setingkat Propinsi dan Kabupaten/Daerah Istimewa setingkat Kabupaten yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 1948, tidak perlu dibentuk lagi sebagai Daerah Swatantra menurut ketentuan dalam Pasal 3 “Undang-undang tentang Pokok Pemerintah Daerah 1956” akan tetapi Daerah-daerah tersebut, sejak mulai berlakunya undang-undang ini berturut-turut menjadi Daerah tingkat ke I/Daerah Istimewa tingkat ke I dan Daerah tingkat ke II/Daerah Istimewa tingkat ke II termaksud dalam Pasal Undang-undang ini.</p> <p>Penjelasan Pembentukan Daerah Swantara berdasarkan undang-undang ini sudah barang tentu tidak dapat diadakan dengan sekaligus untuk semua Daerah didalam wilayah Indonesia begitu pula peraturan-peraturan penyelenggaraannya menghendaki waktu yang cukup. Berhubung dengan hal-ihwal itu perlu diadakan Pasal Pasal peralihan agar undang-undang dapat dijalankan dengan tidak mengacaukan jalannya pemerintahan Daerah sepanjang Daerah ini belum dapat terbentuk menurut undang-undang ini. Pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini kita dapatkan di Indonesia Daerah-daerah Swatantra yang berdasar atas pelbagai jenis perundang-undangan pokok, misalnya:</p> <ol style="list-style-type: none">I. Propinsi-propinsi di Jawa, Sumatera dan Kalimantan, Daerah Istimewa Yogyakarta, Kota Besar dan Kota Kecil di Jawa dan Kalimantan, begitu pula Kabupaten, Daerah Istimewa

setingkat Kabupaten di Kalimantan dibentuk berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia. No. 22 tahun 1948.

- II. Kotapraja Jakarta Raya berdasar atas S.G.O. dengan “tijdelijke voorzieningenn j/a juncto Undang-undang No. 1 tahun 1956.”
- III. Daerah-daerah dalam Propinsi Maluku, Sulawesi dan Nusa Tenggara atas Undang-undang N.I.T. No. 44 Tahun 1950.
- IV. Kota Makasar atau ordonnatie voorloopige voorzieningen m.b.t. de bestuursveering v/d gewesten Borneo en de Grootte Oost (Staatsblad 1946 No. 17) juncto S.G.O.S.

Lain daripada itu masih kita dapatkan pula daerah-daerah asli yang mengurus rumah tangganya sendiri sebagai desa, marga, negeri dsb., yang berdasarkan: I.G.O. dan I.G.O.B. Sebelum daerah-daerah tersebut di atas dapat dibentuk baru berdasarkan undang-undang baru ini, perlu dalam Pasal 73 ini dinyatakan bahwa daerah-daerah swatantra itu berjalan terus berdasarkan perundang-undangannya pokok masing-masing. Oleh karena dasar-dasar pokok dari undang-undang ini tidak banyak sekali perbedaannya dengan Undang-undang Republik Indonesia. No. 22 tahun 1948, maka selain untuk mengejar waktu yang diperlukan untuk membentuk baru berdasarkan undang-undang ini, nampaknya tidak akan menimbulkan banyak kesulitan di dalam praktek jika Propinsi, Kabupaten, Kota Besar dan Kota Kecil, begitu pula Daerah Istimewa setingkat propinsi dan setingkat Kabupaten yang telah dibentuk berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia. No. 22 tahun 1948 sejak saat mulai berlakunya undang-undang baru ini menjadi berturut-turut Daerah tingkat ke-I, Daerah tingkat ke-II, Kotapraja, Daerah istimewa tingkat ke-I dan tingkat ke-II menurut undang-undang baru ini. Oleh karena itu dalam Pasal 73 ayat 1 dan 2 hal di atas dicantumkan demikian. Demikian pula halnya dengan Kotapraja Jakarta Raya, yang menurut ayat 3 menjadi Kotapraja Jakarta Raya menurut undang-undang ini. Sebaliknya Daerah-daerah di dalam Propinsi Maluku, Sulawesi dan Nusa Tenggara sungguhpun Undang-undang N.I.T. No. 44 tahun 1950 hampir sama dengan Undang-undang Republik Indonesia. No. 22 tahun 1948 tidak dapat dinyatakan menjadi sesuatu jenis Daerah menurut undang-undang baru ini, oleh karena masih harus ditinjau lebih jauh mengenai isi rumah tangganya. Sebelum pembentukan baru terjadi, maka Daerah-daerah tersebut berjalan terus bersandarkan Undang-undang No. 44 tahun 1950.

Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959 (Kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945)	
<p>Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah</p>	<p>Pasal 88 ayat (1) Pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini maka:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. “Daerah tingkat I dan Daerah Istimewa Yogyakarta” yang berhak mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri berdasarkan Undang-undang No.1 tahun 1957 serta Daerah Istimewa Aceh berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No.I/Missi/1959 adalah “Propinsi” termaksud pada Pasal 2 ayat (1) sub a Undang-undang ini. b. “Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya” yang menurut Undang-undang No.10 tahun 1964 disebut Jakarta adalah “Kotaraya” termaksud pada Pasal 2 Undang-undang ini yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Pentetapan Presiden No.2 tahun 1961 dengan mengingat perubahan-perubahan yang timbul karena berlakunya Undang-undang ini. c. Daerah-daerah Kotapraja” yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang No.1 tahun 1957 adalah “Kotamadya” termaksud pada Pasal 2 ayat (1) sub b Undang-undang ini. d. “Daerah Tingkat II” yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang No.1 tahun 1957 adalah “Kabupaten” termaksud pada Pasal 2 ayat (1) sub b Undang-undang ini. <p>Pasal 88 ayat (2)</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Sifat istimewa sesuatu Daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak hak asal-usul dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan; b. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini, adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

	<p>Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud pada Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5).</p>
	<p>Pasal 88 ayat (3) Daerah-daerah Swapraja yang de facto dan/atau dejure sampai pada saat berlakunya Undang-undang ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah dari sesuatu Daerah, dinyatakan hapus. Akibat-akibat dan kesulitan yang timbul diatur oleh Menteri Dalam Negeri atau Penguasa yang ditunjuk olehnya dan apabila dipandang perlu diatur dengan Peraturan Pemerintah.</p>
<p>MASA ORDE BARU</p>	
<p>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah</p>	<p>Pasal 6 Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, mengingat pertumbuhan dan perkembangannya dapat mempunyai dalam wilayahnya susunan pemerintahan dalam bentuk lain yang sejauh mungkin disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang ini, yang pengaturannya ditetapkan dengan Undang-undang.</p> <p>Penjelasan Jakarta sebagai Ibu kota Negara 56public Indonesia yang ditetapkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1964 (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 78) mempunyai ciri-ciri dan kebutuhan yang berbeda dengan Daerah Tingkat I lainnya. Pertumbuhan dan perkembangan yang pesat menghendaki adanya susunan pemerintahan yang lebih menjamin daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya. Oleh karena itu Pasal ini memberikan kemungkinan bahwa Jakarta sebagai Ibukota Negara, dalam wilayahnya dapat mempunyai susunan pemerintahan yang berlainan dengan Daerah Tingkat I lainnya, yang sejauh mungkin disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang ini, yang pengaturannya ditetapkan dengan Undang-undang tersendiri.</p> <p>Pasal 91 b Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala</p>

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

Pasal 93

Pada saat berlakunya Undang-undang ini, tidak berlaku lagi:

- a. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2778).
- b. Segala ketentuan yang bertentangan dan atau tidak sesuai dengan Undang-undang ini yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain.

Penjelasan

Meskipun Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 telah dicabut, akan tetapi sebutan “Daerah Istimewa Aceh” masih tetap berlaku, dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Daerah Istimewa Aceh tersebut sama dengan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Tingkat I lainnya, dengan wewenang mengurus urusan rumah tangganya sesuai dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1965 yakni meliputi urusan-urusan pemerintahan sebagai berikut:

- a. Hal penguburan mayat,
- b. Hal sumur bor,
- c. Hal Undang-undang gangguan,
- d. Hal pembikinan dan penjualan es dan barang cair yang mengandung zat arang,
- e. Hal penangkapan ikan di pantai,
- f. Hal perhubungan dan lalu-lintas jalan,
- g. Hal pengambilan benda-benda tambang tidak disebut dalam Pasal 1 “Indische mijnwet”
- h. Hal kehutanan.

Disamping itu dengan berbagai Peraturan Pemerintah telah diserahkan pula urusan-urusan pemerintahan sebagai berikut:

	<p>a. Pertanian Rakyat-PP. No. 47/1951 jo UU. No. 24/1956</p> <p>b. Peternakan/Kehewan-PP. No. 48/1951 jo UU. No. 24/1956</p>
	MASA REFORMASI
<p>Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah</p>	<p>Pasal 122 Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.</p> <p>Penjelasan Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaan-nya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan Daerah. Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.</p> <p>Pasal 117 Ibukota Negara Republik Indonesia, Jakarta, karena kedudukannya diatur tersendiri dengan Undang-undang.</p>

Dalam pembahasan ini, pembagian sub babnya akan didasarkan pada setiap rezim yang berkuasa pada eranya. Hal ini disebabkan karena dalam perjalanan pemerintahan daerah setiap era pemerintahan mulai dari Soekarno, Soeharto, Habibie dan Megawati Soekarno Putri memiliki karakter tersendiri dalam mengawal pemerintahan daerah. Sejarah hukum akan terlihat dari undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, berikut adalah pembahasannya:

A. Otonomi Khusus Pada Rezim Orde Lama (1945-1965)

Rezim orde lama adalah rezim yang dipimpin oleh Soekarno, dalam sub bab selanjutnya akan dijelaskan perkembangan sejarah hukum otonomi khusus mulai dari masa Sidang BPUPKI yakni pada saat pembentukan Undang-Undang Dasar, kemudian pasca kemerdekaan berlanjut pada sidang PPKI. Pemekaran daerah menuntut adanya pengaturan daerah yang lebih detail sehingga secara berurutan muncullah Undang-Undang berikut: Undang-Undang Nomor 1 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri; Konstitusi Republik Indonesia Serikat; Undang-Undang Dasar Sementara yang melahirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah.

1) Masa Undang-Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949)

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan pokok pikiran tentang arah dan tujuan bangsa Indonesia,

bahwa "...negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia yang berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia..." Pengertian bangsa menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah "kelompok masyarakat yang bersamaan asal keturunan, adat, bahasa, dan sejarahnya, serta berpemerintahan sendiri." Kemudian frase seluruh tumpah darah dapat di deskripsikan sebagai tanah tempat kelahiran. Tidak dijelaskan secara jelas asal usul terbentuknya klausula arah dan tujuan dalam pembukaan UUD 1945 dalam risalah sidang BPUPKI karena 9 Anggota BPUPKI yang dipimpin oleh Soekarno bersidang selama masa reses antara tanggal 2 juni sampai dengan 9 juli 1945.

Dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang membicarakan tentang dasar negara Indonesia. Moh. Yamin mengupas secara mendalam soal negara yang akan dibentuk, apakah berbentuk negara kesatuan atau negara federasi, dengan tegas Moh. Yamin menyatakan bentuk negara Indonesia yang merdeka dan berdaulat itu adalah suatu Republik Indonesia yang tersusun atas faham unitaris.⁷⁶ Hal ini yang kemudian menjadi cikal bakal Pasal 1 UUD 1945 tentang bentuk negara kesatuan.

Moh. Yamin mengemukakan ada beberapa sifat yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat yang salah satunya adalah bahwa "negara rakyat Indonesia menolak segala paham federalisme (Persekutuan)" dan ingin mewujudkan sebuah negara yang didasarkan atas asas persatuan yang tidak terpecah-pecah, dibentuk diatas dan didalam badan bangsa Indonesia yang tidak terbagi-bagi. Mendasarkan pada paham unitarisme dan menjalankan pembagian pekerjaan negara atas jalan

⁷⁶Ni'matul Huda, dalam Edy Suandi Hamid & Sobirin Malian (Eds), **Memperkokoh Otonomi Daerah: Kebijakan, Evaluasi dan Saran**, Yogyakarta, UII Press, 2005, Hlm. 16.

desentralisasi atau dekonsentrasi yang tidak mengenal federalisme atau perpecahan negara.⁷⁷

Saat masa reses semua pendapat anggota sidang BPUKI dikumpulkan dan dipilah-pilah oleh panitia kecil, yang kemudian memilahnya dalam beberapa kategori. Dalam kategori Bentuk negara, Negara Kesatuan diusulkan oleh 17 Iin⁷⁸, kemudian 4 Iin mengusulkan federasi dengan catatan bahwa:⁷⁹

Dua orang menerangkan untuk sementara waktu sebagai permulaan kearah negara kesatuan, oleh karena nusantara terdiri dari beberapa pulau dan begitu luasnya daerah Indonesia, kondisi masyarakatnya masing masing berbeda. Satu orang menjelaskan, negara serikat yang masing masing negara bagiannya berdaulat dalam lingkungan daerahnya sendiri. Satu orang lagi menjelaskan bahwa, pada dasarnya rakyat Indonesia merupakan satu persatuan, tetapi sebab dapat pengaruh dari luar, maka keadaan sosial menjadi kacau dan menunjukkan *Groepsvorming*. Juga ada *Zelfbesturende rijken* dan *Landschappen*. Sebab dari itu federasilah yang pada masa sekarang ini lebih sesuai dengan tuntutan masyarakat Indonesia. Jika keadaan masyarakat dikemudian hari meluluskannya, maka *Bondstaat* dapat dirubah menjadi *eenheidstaat*.⁸⁰

Satu orang yang lain mengusulkan murni federasi yang menyebutkan bahwa bentuk negara harus disesuaikan dengan keadaan Indonesia. Kerajaan

⁷⁷ Sekretarian Negara Republik Indonesia, **Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Peersiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945–19 Agustus 1945**, Jakarta, 1992, Hlm. 17-8.

⁷⁸ Penyebutan istilah Peserta Sidang dalam rapat PPKI.

⁷⁹ RM. A.B. Kusuma, **Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945**, Jakarta, Badan Penerbit FH UI, 2004, Hlm. 177.

⁸⁰ *Ibid.*

kerajaan kecil yang sekarang dapat hidup terus, menjadi anggota negara Indonesia, tetapi tidak mempunyai perhubungan resmi ke luar negeri.⁸¹

Jika melihat kondisi geografis Bangsa Indonesia yang memiliki banyak pulau-pulau baik itu yang besar maupun yang kecil, maka pilihan negara kesatuan adalah yang paling tepat. Maka mayoritas daerah-daerah yang memiliki persamaan sejarah, asal usul adat dan budaya akan mudah dirangkul untuk menghimpun kekuatan membangun negara bangsa Indonesia. Dengan adanya daerah yang mayoritas, maka terdapat pula daerah yang minoritas seperti Papua yang menganggap bahwa mereka bukan dari bagian bangsa Indonesia. Persoalan Papua akan dibahas kedalam sub bab berikutnya, karena akan berkaitan dengan klausula Pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa susunan daerah di Indonesia terbagi kedalam 2 bentuk berdasarkan daerah besar dan daerah kecil. Namun daerah besar maupun daerah kecil tersebut tidak bersifat seperti selayaknya negara, karena daerah tersebut dibentuk dalam kerangka negara kesatuan (*eenheidstaat*).⁸² Dalam penjelasan butir pertama Pasal 18 UUD Struktur ketatanegaraan Indonesia tidak memungkinkan adanya negara didalam negara atau bahkan daerah dengan sifat seperti negara. Frase "...tak mempunyai daerah..." bisa dimaknai dengan sebuah kondisi dimana pada saat Indonesia merdeka memang tidak memiliki daerah yang bersifat seperti negara. Bersifat seperti negara dalam artian memiliki kedaulatan sendiri diluar indonesia, hal ini bisa dipahami karena Indonesia menolak negara federal dan baru saja merdeka.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Rusdianto Sesung, **Hukum Otonomi Daerah: Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus**, Bandung, PT. Refika Aditama, 2013, Hlm. 43.

Pada butir kedua menjelaskan kedudukan status *Zelfbesturende Landschappen* (Swapraja) dan *volksgemeenschappen* (Kesatuan Masyarakat). Sebagian masyarakat mungkin menganggap klausula pertama dan yang kedua ini sebagai klausula yang tidak konsisten. Karena kedua klausula tersebut saling bertentangan. Pertanyaan yang mungkin muncul adalah kenapa bisa terdapat sistem monarki didalam negara yang berbentuk kesatuan republik ?. Jawabannya akan dikembalikan kepada alasan dibentuknya pasal 18 serta penjelasannya.

Terdapat 3 hal pokok yang patut dicermati:⁸³ pertama, bahwa pengaturan daerah istimewa akan ditetapkan dengan Undang-Undang. kedua, satuan pemerintahan daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan yang dalam sistem pemerintahan negara. Ketiga, dalam penyusunan dan penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah dilakukan dengan memandang dan mengingat hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat Istimewa.

Bagir Manan⁸⁴ menyebutkan bahwa Pasal 18 UUD 1945 merupakan sumber penyelenggaraan otonomi dapat dipahamkan sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintah ditingkat daerah. “hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” dijelaskan bahwa daerah-daerah yang mempunyai susunan asli, yaitu *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*. Soepomo tidak secara tegas menyatakan *zelfbesturende landschappen* sebagai daerah besar, tetapi secara contrario dapat dikatakan bahwa *zelfbesturende volksgemeenschappen* itu adalah daerah besar karena tidak

⁸³Suryo Sakti Hadiwijoyo, **Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2013, Hlm. 51.

⁸⁴Bagir Manan, dalam Rusdianto Sesung, *Op Cit*, Hlm. 37-38.

dimasukkan kedalam arti daerah kecil. Dengan demikian, susunan pemerintahan daerah di Indonesia terdiri dari dua, yaitu *zelfbesturende* dan daerah daerah kecil berupa desa atau satuan lain semacam desa.

Dalam IS atau RR tidak pernah diketemukan istilah “Istimewa” atau “Khusus” untuk menunjuk sifat suatu satuan daerah pemerintahan tertentu. Demikian pula beberapa buku mengenai susunan kenegaraan Hindia Belanda tidak menggunakan daerah Istimewa atau yang semacam itu. Klentjes, ketika menguraikan aneka ragam suatu pemerintahan tingkat daerah (*legere territorial rechtsgemeenschappen*) hanya menyebutkan: *standsgemeenten, plaatseelijke resorten, inlandsche gemeenten, rechtspersoonlijkheid bezittend, waterschappen dan landschappen*.⁸⁵

Daerah yang bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka semuanya akan ditetapkan dengan Undang-Undang, kemudian dengan Undang-Undang tersebut akan dibentuk badan perwakilan yang menjadi perwujudan dari konsep permusyawaratan yang sebelumnya telah dijelaskan dijelaskan oleh Moh. Yamin.

Istilah “Istimewa” yang terdapat dalam Pasal 18 UUD 1945 telah dijelaskan secara panjang lebar oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI Tanggal 15 Juli 1945 selaku panitia kecil perancang UUD yakni sebagai berikut:

...Hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingatkan juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah pertama daerah kerajaan (*Kooti*), baik di Jawa maupun di luar Jawa, daerah-daerah yang dalam bahasa Belanda dinamakan “*zelfbesturende landschappen*”. Kedua, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli, ialah *Dorfgemeenschappen*”, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti di Jawa, negeri di Minangkabau, dusun dan margadi Palembang, hutadankuri di Tapanuli, gampong di Aceh. Maksud panitia ialah hendaknya adanya daerah-daerah istimewa tadi. Ialah daerah kerajaan (*zelfbesturende landschappen*) dan desa-desaitu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya asli. Begitulah maksud Pasal 16.

⁸⁵Ibid

Seperti yang dijelaskan oleh Bagir Manan Istilah “Istimewa” ataupun Khusus tidak ditemukan di dokumen hukum baik itu dalam IS maupun dalam RR. Istilah “istimewa” baru dipakai dalam sidang BPUPKI karena tidak ada kata atau frase yang dapat mewakili daerah yang mempunyai status khusus seperti *zelfbesturende landschappen* pada zaman penjajahan Belanda dan *koti* atau *kooti* pada masa penjajahan Jepang. Juga untuk mewakili kesatuan kesatuan asli seperti desa, gampong, negeri dan kesatuan asli yang sudah terbentuk sebelum Indonesia Merdeka serta kesatuan masyarakat adat.

Pengakuan terhadap daerah yang “Istimewa” yang dituangkan bersama pengaturan daerah otonom dalam satu Pasal menyebabkan bentuk penghormatan yang dimaksudkan tidak jelas, sehingga dapat menimbulkan tafsir yang berbeda dengan tujuan dibentuknya Pasal tersebut. Seperti dalam penggolongan daerah besar maupun daerah kecil yang berhak menyangand status “Istimewa” apakah hanya dalam cakupan daerah setingkat provinsi atau daerah yang hanya sebatas desa, gampong, negeri dan sebutan lainnya yang sederajat.

Sehingga pengakuan Pemerintah Pusat terhadap eksistensi Pemerintahan Daerah, terutama yang memiliki karakter khusus ataupun istimewa belum bisa sepenuhnya memnuhi rasa keadilan karena memang kondisi Pemerintahan Negara Indonesia yang baru terbentuk.

a) Masa Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)

Sehari setelah proklamsasi kemerdekaan, tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945, ditetapkanlah Undang-Undang Dasar 1945 oleh Panitia Persiapan

Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Kemudian dibentuklah panitia kecil yang tugasnya untuk mengurus hal-hal yang perlu segera diselesaikan, tugas tersebut mencakup 4 masalah penting, Yaitu:⁸⁶

- 1) Urusan rakyat;
- 2) Hal pemerintahan daerah;
- 3) Pimpinan kepolisian;
- 4) Tentara kebangsaan;

Dengan diusulkannya masalah pemerintahan daerah dalam tugas panitia kecil, maka nampak jelas kuatnya *political will* para pendiri bangsa Indonesia untuk memberikan tempat yang terhormat dan penting bagi daerah-daerah dalam sistem politik nasional.

Keputusan yang dihasilkan oleh PPKI pada tanggal 19 Agustus 1945 menghasilkan beberapa poin penting, yakni: untuk sementara menetapkan pembagian wilayah negara RI kedalam 8 daerah administratif yang masing-masing dipimpin oleh seorang gubernur. Daerah tersebut adalah: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Sunda Kecil, dan Maluku. Masing-masing provinsi dibagi kedalam karesidenan yang dipimpin oleh residen. Gubernur dan residen dibantu oleh Komite Nasional Daerah sedangkan kedudukan *Kooti* yang meliputi Yogyakarta dan Surakarta sebagai *geemente* untuk sementara tetap dipertahankan.⁸⁷

Dipertahankan dalam artian belum dibuat dan masih dipersiapkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah.

⁸⁶Josef Riwo Kaho, **Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia**, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2002, Hlm. 27.

⁸⁷*Ibid*, Hlm. 28.

Sehingga menggunakan peraturan yang lama, dengan berlandaskan pada Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yang intinya bahwa segala peraturan yang ada sebagai warisan dari kolonial Belanda masih tetap berlaku sepanjang belum digantikan dengan peraturan yang baru.⁸⁸

Otonomi khusus pada saat awal kemerdekaan memang belum dibahas secara mendalam karena suasana kemerdekaan yang baru saja dicapai ditujukan untuk menjaga eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸⁹ Namun tetap ada beberapa usulan di dalam rapat besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang di gelar pada hari Minggu tanggal 19 Agustus 1945.⁹⁰

Ketika dalam sidang PPKI yang dipimpin oleh Soekarno ditanyakan kepada anggota sidang untuk urusan Pangreh Praja di *Kooti*, karena selama sidang tidak ada yang mengusulkan urusan tersebut. salah satu anggota sidang PPKI, Purubojo yang merupakan selaku wakil *Kooti* langsung menanggapi dengan usulan, “supaya pemerintahan *Kooti* disahkan 100% *zelfstandig* (Otonom). Tentang Perhubungannya, tentang detail nanti bisa diadakan sebaik baiknya”. Kemudian perdebatan dalam sidang terjadi, Soekarno mementahkan usulan tersebut dengan menyatakan bahwa sudah disepakati bentuk negara adalah Republik Kesatuan dan jika *Kooti* diberi hak *Zelfbestuur* seluas luasnya, maka ada *staat* (Negara) sendiri di dalam Negara Republik Indonesia. Maka hal tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1.

Purubojo menjelaskan lebih lanjut, bahwa:

Banyak dari kekuasaan pemerintah yang diserahkan kepada *kooti*, maka kalau itu diambil lagi maka akan menggoncangkan keadaan. Bagaimana pengaturannya bisa dirundingkan lagi. Untuk

⁸⁸ Samsul Wahidin, *Op Cit*, Hlm. 40.

⁸⁹ *Ibid*, Hlm. 41.

⁹⁰ Sekretarian Negara Republik Indonesia, *Op Cit*, Hlm. 347-349.

waktu sekarang ini sebaiknya ditetapkan begitu, sedang bentuk kooti bisa dirundingkan dikemudian hari. Tetapi buat sekarang, sebab sebagian besar daripada pemerintahan sudah diserahkan kepada kooti, maka saya usulkan supaya sekarang bisa diserahkan kepada Tianbu, saya usulkan supaya juga diserahkan saja; bisa dijalankan dengan 100% *Zelfbestuur*, lalu pemerintah pusat mengawasi segala pekerjaan.

Oto Iskandardinata mengomentari pertanyaan awal yang diajukan oleh Soekarno bahwa alasan tidak memajukan usul tentang *Kooti* adalah karena pandangan dari para anggota sidang yang masih berbeda beda dan juga rasa persatuan bangsa indonesia yang baru terbentuk. Banyak pendapat seperti ketika kewenangan (*Bevoegdheden*) diberikan oleh Zimukyoku kepada *kooti*⁹¹ rakyat terlihat tidak senang, ada lagi yang memandang bahwa Kooti dianggap seperti daerah biasa saja, ada lagi yang menghendaki bahwa Kooti tetap dipandang sebagai daerah, tetapi dibedakan dalam *Grondwet* (Undang-Undang Dasar), yaitu sebagai daerah istimewa, dengan perwakilan sebagai penghubung langsung antara kooti dan pemerintah pusat.⁹²

Lebih lanjut Oto Iskandardinata menjelaskan jika persoalan *kooti* ini dibahas, maka akan memakan waktu lebih dari 2-3 hari untuk memutuskan hal tersebut. Bukan tidak mementingkan persoalan *kooti* tersebut, namun akan terjadi banyak kesalahpahaman antara rakyat dan pemimpinnya. Mungkin nanti dibelakang layar, dengan kekuasaan presiden masalah *kooti* bisa terselesaikan.⁹³

Mohammad Hatta menambahkan bahwa persoalan *kooti* ini memang sukar, karena Undang-Undangnya juga belum dibuat. Untuk sementara disulkan untuk meneruskan sebagaimana adanya, kemudian nanti bisa membahas pemerintahan *kooti* sebagai mana mestinya sehingga sesuai dengan tuntutan

⁹¹ Zimukyoku adalah Pemerintahan status quo yang meneruskan pemerintahan untuk tentara sekutu sebagai pemenang perang dunia kedua.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

kedaulatan rakyat. Sehingga kemudian sampailah kepada permufakatan sidang untuk urusan *kooti* diatur seperti adanya.⁹⁴

Dalam sidang PPKI pembahasan daerah istimewa atau *Kooti/Koti* tidak dibahas secara mendalam karena pada waktu itu para pemimpin negara lebih berfokus untuk mendapatkan pengakuan dari negara lain. Sehingga daerah istimewa pada masa itu bukan menjadi prioritas utama pembangunan sistem ketatanegaraan Negara Indonesia.

b) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah

Pasal 1 dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah (UU 1/1945) langsung menjelaskan mengenai kedudukan daerah Surakarta dan Yogyakarta yang notabene adalah daerah khusus. Perlakuan khusus yang sudah ditunjukkan oleh Undang-Undang ini membuktikan bahwa daerah *zelfbesturendelandschappen* atau *Kooti/Koti* telah mendapat tempat khusus dalam ketatanegaraan Indonesia. Komite nasional yang saat itu dibentuk disetiap daerah tidak diadakan di daerah Yogyakarta dan Surakarta karena status Istimewa yang disandang kedua daerah.

Dalam penjelasan Pasal 1 UU 1/1945 huruf b disebutkan "...dalam surat pengantar rancangan Undang-Undang tersebut diterangkan bahwa ketika merundingkan rancangan itu, B.P. Pusat tidak mempunyai gambaran yang jelas..." hal itu dikarenakan statusnya yang "Istimewa" yang harus mendapatkan perlakuan khusus. Jika status istimewa sebuah daerah dibahas saat awal maka

⁹⁴ Sekretarian Negara Republik Indonesia, *Op Cit*, Hlm. 350.

fokus para *founding fathers* akan terpecah, lagi pula sangat wajar jika B.P atau Badan Pekerja tidak mempunyai gambaran yang jelas karena kondisi kesatuan yang masih dapat dikatakan sangat labil. Akan sangat beresiko bagi bangsa Indonesia jika aturan yang dirumuskan oleh Badan Pekerja tidak memberikan rasa keadilan bagi daerah yang memiliki status keistimewaan dan bagi daerah otonom yang lain. Dan juga telah dijelaskan sebelumnya pada rapat PPKI, saat Soekarno menanyakan kenapa para peserta sidang tidak ada yang menyinggung berkaitan dengan hal daerah yang mempunyai “keistimewaan”.

Kemudian dalam kalimat penjelasan selanjutnya “...Djika-begitulah surat pengantar-sekiranja pemerintah menganggap perlu untuk daerah tersebut diadakan aturan jang berlainan,” aturan tersebut tidak bisa dibuat sembarangan karena bentuk negara kesatuan yang dipilih oleh Indonesia tidak menghendaki adanya negara didalam negara. Namun jika dibuat sistem pemerintahan daerah yang sifatnya istimewa atau khusus maka tidak akan menyalahi prinsip negara kesatuan. Keberadaan aturan tersebut memang sangat penting karena akan berkaitan dengan status daerah Istimewa tersebut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Aturan yang dibuat setidaknya harus mengatur secara umum bagaimana pemerintahan daerah itu berjalan dan bagaimana hubungannya dengan pemerintahan pusat, agar nantinya ada hubungan timbal balik yang baik diantara keduanya dalam aspek ekonomi, politik, sosial dan budaya baru kemudian aturan terkait dengan daerah yang memiliki sifat Istimewa ini di bahas lebih lanjut. Dari sini, secara perlahan bentuk materil daerah istimewa mulai disempurnakan dengan aturan formil, walaupun dalam perjalanannya masih dalam bentuknya yang sangat umum.

- c) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Pasal 1 ayat (2) dapat dikatakan sebagai penjabaran dari Pasal 18 UUD 1945 dimana dalam Undang-Undang ini tidak lagi memakai istilah “*Zelfbesturende Landschappen*” seperti dalam penjelasan UUD 1945, melainkan lebih menekankan kepada istilah “Istimewa” yang dalam Undang-Undang ini adalah daerah setingkat provinsi. Hal tersebut diambil dari penyebutan untuk desa, negeri, gampong dan istilah lainnya yang tidak lagi mengguakan istilah “*volksgemeenschappen*”.⁹⁵

Pengaturan mengenai keistimewaan sebuah daerah mulai diperjelas pada Undang-Undang ini, khususnya Pasal 1 ayat (2). Dalam kalimat “...Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul dan dizaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan Undang-Undang pembentukan...” dijelaskan bahwa daerah yang pada zaman pemerintahan Hindia Belanda dinamakan *Zelfbesturende Landschappen*. Namun disini tidak dijelaskan apakah juga termasuk daerah yang disebut sebagai *Kooti/Koti* pada masa pemerintahan Jepang.

Kalimat selanjutnya “...termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.” Menjelaskan bahwa

⁹⁵Rusdianto Sesung, *Op Cit*, Hlm. 65.

status istimewa yang terbentuk dapat dipersamakan statusnya dengan daerah otonom lainnya.

Namun dalam penjelasannya disebutkan bahwa "...Keistimewaan peraturan untuk daerah istimewa dalam Undang-Undang ini hanya mengenai Kepala daerah..." jadi letak keistimewaannya hanya terletak pada pengangkatan kepala daerahnya. Namun, tidak disebutkan ada pemisahan antara kepala daerah dan kepala pemerintahan, dengan begitu maka keduanya adalah kepala pemerintahan yang sekaligus menjadi simbol keistimewaan sebuah daerah.

Hal ini dapat dilihat pada pengaturan di Pasal selanjutnya yakni pada Pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) serta Pasal 19 yang mengatur tentang keistimewaan daerah istimewa tentang kepala daerah istimewa dan wakilnya. Sehingga dalam Undang-Undang ini dapat disimpulkan bahwa, yang dimaksud dengan daerah Istimewa adalah daerah yang pengangkatan kepala daerahnya berdasarkan keturunan penguasa sebelumnya disaat Indonesia belum merdeka.

2) Masa Konstitusi RIS 1949 (27 Desember 1949-17 Agustus 1950)

Sebagai hasil dari Konferensi Meja Bundar (KMB) pada akhir tahun 1949 terbentuklah Republik Indonesia Serikat (RIS), maka dengan keterpaksaan Indonesia harus menerima hasil konferensi tersebut. Politik *divide at impera* adalah salah satu cara Belanda untuk memperlemah kesatuan Indonesia, caranya adalah dengan mengubah negara kesatuan menjadi RIS, Negara Republik Indonesia menjadi negara bagian yang bertempat di Yogyakarta. Sementara pemerintahan federal bertempat di Jakarta. Daerah-daerah diubah menjadi sebuah negara bagian, dengan begini maka negara kesatuan akan terpecah.

Dengan terbentuknya RIS yang ditandai dengan disahkannya Konstitusi RIS pada 31 Januari 1950, Indonesia memiliki dua UUD yang berlaku, yakni yang pertama adalah Konstitusi RIS yang berlaku untuk negara bagian dan UUD 1945 untuk Negara Republik Indonesia yang beribu kota di Yogyakarta.⁹⁶

Bagi mayoritas orang Indonesia, federalisme dianggap sebagai warisan kolonial dan sebagai alat pengawasan Belanda sehingga harus segera diganti karena menjadi halangan bagi tercapainya kemerdekaan Indonesia. Mempertahankan negara federal berarti mempertahankan warisan penjajahan masa lampau yang tidak disukai.⁹⁷

Menurut Ni'matul Huda, hasil yang disepakati oleh Indonesia dalam KMB adalah salah satu taktik dari para *founding fathers* untuk sebagai batu loncatan untuk menuju kepada cita-cita yang murni dari rakyat.⁹⁸ Salah satu hasil dari KMB adalah Belanda menyerahkan kedaulatan atas Indonesia, tidak termasuk Papua.⁹⁹ Penerimaan hasil KMB memang dinilai banyak pihak merugikan kedaulatan bangsa. Namun, jika cermati dengan seksama hal ini bisa dipahami sebagai sebuah cara agar Belanda tidak lagi mencampuri urusan Indonesia yang telah menyatakan kemerdekaannya. Akan nampak jelas taktik para *founding fathers* jika dihubungkan dengan pendeknya umur dari RIS, karena tidak mungkin para pembesar bangsa tidak menyadari dampak perlawanan dari para republikan Indonesia menyadari bahwa ini hanyalah taktik Belanda untuk mengadu domba setiap daerah.

⁹⁶ Ahmad Mujahid Darlan, dalam Edy Suandi Hamid & Sobirin Malian (Eds), *Op Cit*, hlm. 9.

⁹⁷ Kahin dalam Haryono Rinardi, **Dari RIS Menjadi Negara RI: Perubahan Bentuk Negara Indonesia Pada Tahun 1950**, Mozaik, Jurnal Humaniora, Vol. 12, No. 2, Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro Semarang, Juli – Desember 2012, Hlm. 184.

⁹⁸ Edy Suandi Hamid & Sobirin Malian (Eds), *Op Cit*, Hlm. 18.

⁹⁹ M.C. Ricklefs, **Sejarah Indonesia Modern 1200 – 2008**, Jakarta, Serambi, 2008, Hlm. 488.

Strategi yang diambil para pemimpin Indonesia adalah dengan cara mengubah konstitusi RIS. Strategi ini diambil karena semua negara bagian melebur kedalam RIS sehingga Republik Indonesia akan menjadi satu satunya negara bagian dari RIS. Proses kembalinya NKRI melalui cara ini berarti negara yang telah mendapat pengakuan Internasional dengan memunculkan sebuah negara baru. Oleh karena salah satu syarat sebuah negara adalah pengakuan internasional, maka secara yuridis pembubaran Negara RIS harus dihindari. Sehingga hanya konstitusinya saja yang berubah menjadi NKRI.¹⁰⁰

Cita bangsa yang termaktub dalam UUD 1945 dan yang memang diperjuangkan sejak awal mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik dan dengan desakan rakyat maka pada tanggal 17 Agustus 1950, RIS tidak pernah secara resmi dibubarkan namun Konstitusi telah kembali kepada negara kesatuan dengan berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

3) Masa Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (18 Agustus 1950- 5 Juli 1959)

Masa Undang-Undang ini adalah masa transisi dari masa Republik Indonesia Serikat kembali pada Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinilai telah melenceng dari cita awal kemerdekaan yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945. Di dalam Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara hanya terdapat 2 pasal saja yang pertama menyatakan perubahan Konstitusi sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Uniknya adalah didalam pasal 2 inilah Undang-

¹⁰⁰ Haryono Rinardi, *Op Cit*, Hlm. 187

Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 bersemayam. Sehingga Negara Republik Indonesia Serikat tidak pernah secara resmi dibubarkan.

a) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah

Pada pasal pertama undang-undang ini, langsung memberikan definisi terkait dengan daerah yakni daerah *swatantra* dan daerah istimewa. Dalam penjelasannya kata “daerah” hanya dipakai sebagai istilah teknis saja yang memiliki makna sebuah wilayah yang berada didalam kedaulatan Indonesia. Daerah *swatantra* atau yang disebut sebagai daerah otonom terbentuk kembali berkat UUDS yang mana sebelumnya menjadi sebuah Negara atau Negara bagian tepatnya kembali menjadi daerah otonom. Letak keistimewaan sebuah daerah dalam Undang-Undang ini tidak berubah dari pengaturan sebelumnya yang lebih menekankan kepada cara pengangkatan kepala daerahnya.

Pada Pasal 2 ayat (2) menjelaskan tentang perubahan status daerah swapraja menjadi daerah istimewa atau daerah swatantra Dalam penjelasannya perubahan status tersebut didasarkan pada pasal 132 UUDS yang menyebutkan daerah swatantra itu harus didasarkan pada pengaturan daerah otonom yang bersifat demokratis.

Pada Pasal 3 diatur mengenai mempertegas bahwa setiap pembentukan daerah swatantra dan daerah Istimewa dilakukan dengan Undang-Undang. Syarat syarat pembentukan daerah diatur bahwa:

1. Harus ada peninjauan lebih lanjut dari berbagai aspek terhadap daerah terhadap daerah yang bersangkutan seperti aspek keuangan untuk

melaksanakan pemerintahan dan kelayakan untuk menjalankan sebuah rumah tangga.

2. Persetujuan dari dewan perwakilan rakyat daerah.
3. Batas batas wilayah daerah swatantra maupun daerah Istimewa.
4. Kehendak rakyat.

Pada pasal 4 ayat (2) pengaturan terkait dengan daerah kotapraja yang mengatur bahwa selain Kotapraja Jakarta Raya tidak diperbolehkan dibentuk daerah *swatantra* yang lebih rendah. Dari pengaturan tersebut telah muncul pengaturan Istimewa karena hanya di Ibukota Negara saja yang yang diberikan pengecualian tersebut. Karena istilah “Istimewa” telah digunakan untuk mengatur cara pengangkatan kepala daerah dari daerah istimewa. Kiranya istilah “khusus” inilah yang dipakai embrio untuk pembentukan Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Walaupun daerah Kotaraja Jakarta dulunya juga memiliki asal usul yang istimewa namun jika melihat dari sejarahnya adalah daerah yang menjadi pusat perdagangan dan perekonomian maka daerah ini menjadi daerah yang ramai dan padat penduduk serta permasalahan kotapraja yang menjadi sangat kompleks. Sehingga dalam hal mengatasi masalah yang sangat kompleks tersebut diperlukan pengaturan yang sifatnya khusus. Jelaslah bahwa status khusus sebuah daerah harus dilihat berdasarkan permasalahan substansial yang ada di daerah tersebut. Sehingga dalam undang undang ini mulai muncul konsep daerah dengan otonomi khusus.

4) Masa Kembali Pada Undang-Undang Dasar 1945 (5 Juli 1959-1966)

a) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang pemerintahan daerah yang pertama kali keluar setelah Soekarno mengeluarkan dekrit presiden pada 5 juli 1959 atau setelah berlakunya kembali UUD 1945. Perubahan yang sangat signifikan terjadi, bahkan dalam Undang-Undang ini ada keinginan untuk menghapus daerah Istimewa dengan hanya menyebutkan bahwa “yang dimaksudkan dengan daerah adalah daerah besar dan daerah kecil yang tersebut dalam pasal 1 ayat (1)”.¹⁰¹

Penyebutan daerah Istimewa hanya ditemukan didalam pasal 88 ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a dan b peraturan peralihan. Penempatan klausula daerah Istimewa di peraturan peralihan memang mengindikasikan adanya penghapusan untuk status daerah Istimewa. Jika dilihat dalam klausula pasalnya dari pasal 88 ayat (1) huruf a status Istimewa yang pada saat itu disandang oleh Yogyakarta dan Aceh ditetapkan sebagai daerah tingkat satu atau daerah provinsi. Pasal 88 ayat (1) huruf b menjelaskan mengenai pengaturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang memiliki hak layaknya daerah otonom, yakni untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam klausula selanjutnya mengatur bahwa daerah kotapraja dan daerah kabupaten juga merupakan daerah otonom yang berhak mengatur rumah tangganya sendiri.

Klausula yang paling menarik adalah klausula pada Pasal 88 ayat (2) huruf a yang mengatur bahwa status keistimewaan daerah dapat dihapuskan. Dari sini muncul pertanyaan yang sedikit menggajal bahwa penghormatan terhadap keistimewaan daerah yang notabene telah diatur didalam UUD 1945 bisa dihapus

¹⁰¹Rusdianto Sesung, *Op Cit*, Hlm. 69.

dengan sebuah pasal yang terletak didalam aturan peralihan sebuah Undang-Undang.

Kemudian dalam pasal selanjutnya memberikan kewenangan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta, Kepala Daerah dan Wakilnya tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan yang telah diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dan pasal 21 ayat (5) yakni selama lima tahun. dari kedua pasal tersebut menjadi tidak adil ketika sebuah daerah istimewa yang notabene disandang oleh Provinsi Aceh dan Provinsi Yogyakarta, namun sepertinya hanya Daerah Istimewa Yogyakarta saja yang mendapatkan keistimewaannya sementara Aceh hanya ibarat “setengah” hati saja.

Keistimewaan Aceh yang “setengah hati” tersebut terlihat pada asal usul status Istimewa yang disandang kedua daerah tersebut, pertama Yogyakarta terbentuk pada zaman kerajaan Mataram yang kemudian terpecah dan keberadaannya pun tetap bertahan sampai dengan Undang-Undang ini dibentuk. Kedua keistimewaan Aceh yang berasal dari kebijaksanaan pemerintah dalam beberapa bidang pemerintahan saja. Sehingga posisi status “Keistimewaan Aceh” terancam dapat dihapuskan karena bukan berasal dari UUD 1945.¹⁰² Lebih lanjut akan dibahas dalam bahasan selanjutnya. Pasal 88 ayat (3) memberikan pengaturan tentang daerah-daerah swapraja yang masih ada sampai Undang-Undang ini terbentuk dan menjadi bagian dari wilayah atau daerah akan dinyatakan dihapuskan dan menjadi daerah otonom seperti daerah daerah lainnya.

Sehingga dengan munculnya gejolak dari daerah pengaturan tentang daerah yang memiliki status istimewa dan khusus mulai mendapat perhatian dari

¹⁰²*Ibid*, Hlm.70

Pemerintahan Pusat. Langkah-langkah penyempurnaan pengaturan Pemerintahan Daerah pada era terakhir Rezim Orde Lama semakin berat setelah bergeser pada Rezim Orde Baru.

B. Otonomi Khusus Pada Rezim Orde Baru (1966-1998)

Masa orde baru yang kurang lebih selama 34 tahun memimpin Indonesia, gagal mengejawantahkan makna negara kesatuan dengan kekuasaan yang tersentralkan pada pusat dan penyeragaman struktur pemerintahan daerah.¹⁰³

Pulau Jawa menjadi *uber alles*¹⁰⁴ yang seakan akan adalah segala-galanya. Pulau Jawa yang dijadikan sebagai pusat pembangunan pada masa orde baru, membuat semua program pembangunan dipersamakan dengan Jawa. Akibatnya Pulau Jawa menjadi tempat bagi pendatang baru untuk mencari pekerjaan sedangkan pulau luar jawa yang menjadi semakin lemah karena berkurangnya kemampuan pembangunan dan investasi di daerah, khususnya di Indonesia bagian timur.¹⁰⁵

Dibawah rezim orde baru, Soeharto model penyelenggaraan negaranya semodel negara Sosialis Komunis Blok Timur. Dimana terdapat kesamaan sentralisme perencanaan ekonomi dengan negara blok timur. Negara fasis integralistik, memang harus menyatu dengan rakyat agar tidak lagi jelas antara negara dan rakyat. Dengan sentralisme itu kepentingan rakyat diubah dan dikorbankan menjadi kepentingan negara dan kepentingan nasional. Manipulasi

¹⁰³Ni'matul Huda, dalam Edy Suandi Hamid & Sobirin Malian (Eds), *Op Cit*, Hlm. 19.

¹⁰⁴Bahasa Jerman yang berarti "berdiri diatas segalagalanya."

¹⁰⁵Sri Bintang Pamungkas, **Dari Orde Baru ke Indonesia Baru lewat Reformasi Total**, Jakarta, Erlangga, 2001, Hllm. 46.

sentralistis inilah yang kemudian justru menyengsarakan rakyat di daerah daerah.¹⁰⁶

Otonomi yang diberikan rezim orde baru sangatlah terbatas, hinggaketerbatasan itu menghilangkan makna sosio-kultural dari peta politik administrasi negara. Lewat penyeragaman struktur pemerintahan mulai dari RT/RW, Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten, Provinsi proses *uniformitas* dimulai. Penghapusan Bhineka Tunggal Ika (Keragaman) menjadi Tunggal Ika (Persamaan).

Daerah bahkan tidak diikutsertakan dalam pembuatan kebijakan ekonomi oleh pusat, menyebabkan kebijakan yang dibuat tidak sesuai dengan sifat pasar dan mekanisme pasar. Jika dipandang dari segi hubungan pusat dan daerah, maka keputusan-keputusan pusat tidak selalu sesuai dengan kebutuhan daerah. Demikian pula sekiranya ada keputusan pusat yang bersesuaian dengan kebutuhan daerah, sering kali keputusan tersebut baru muncul sesudah terlambat. Pada hakekatnya daerah tidak mempunyai kesempatan untuk membuat keputusan bagi dirinya dan masa depannya.¹⁰⁷ Hal tersebut disebabkan karena Presiden Soeharto telah berkuasa penuh atas Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk menetapkan GBHN yang kemudian direkayasa oleh segelintir orang di pusat untuk mengeksploitasi kekayaan daerah demi kepentingan pemerintah pusat. Bahkan daerah sendiri tidak bisa menikmati kekayaan apa yang mereka punya.¹⁰⁸

Kebijakan pengelolaan ekonomi selama orde baru yang dipusatkan di Jakarta, perekonomian yang bergantung pada hutang asing, ketergantungan dari sektor minyak bumi, gas alam dan kekayaan alam lainnya membuat

¹⁰⁶ *Ibid*, Hlm. 49.

¹⁰⁷ *Ibid*, Hlm. 45.

¹⁰⁸ *Ibid*, Hlm. 48.

perekonomian Indonesia tidak berkembang. Akibatnya pada pertengahan tahun 1997 ekonomi Indonesia runtuh yang ditandai dengan jatuhnya nilai rupiah, peristiwa inilah yang disebut sebagai krisis moneter.¹⁰⁹

Kecenderungan rezim orde baru untuk melakukan penyalahgunaan wewenang, korupsi, kolusi dan nepotisme sebagai alat orde baru untuk mempertahankan kekuasaan yang ada. Kecenderungan tersebut merupakan cerminan pendapat dari Karl D Jackson, bahwa birokrasi di Indonesia merupakan *bureacratic polity* (merupakan model birokrasi dimana menjadi akumulasi dari kekuasaan dan menyingkirkan peran masyarakat dari politik dan pemerintahan). Birokrasi pada masa Orde Baru juga mengalami apa yang disebut sebagai Parkinsonisasi dan Orwelisasi seperti yang dikatakan Hans Dieter Evers. Birokrasi Parkinson merujuk pada pertumbuhan jumlah anggota serta pemekaran struktural dalam birokrasi yang tidak terkendali. Birokrasi Orwel merujuk pada polabiokratisasi yang merupakan proses perluasan kekuasaan pemerintah yang dimaksudkan sebagai pengontrol kegiatan ekonomi, politik dan sosial dengan menggunakan regulasi yang bila perlu ada suatu pemaksaan.¹¹⁰

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah

Era Orde Baru merupakan era kepemimpinan seorang presiden yang paling lama kurang lebih 32 tahun, begitu pula dengan Undang-Undang Pemerintahan daerahnya yang telah bertahan kurang lebih selama 25 Tahun.

¹⁰⁹ *Ibid*, Hlm. 45.

¹¹⁰ Dani Fardian, **Reformasi Birokrasi Indonesia Pasca Akhir Orde Baru 1998**, diakses tanggal 13 Maret 2014, https://www.academia.edu/4571889/REFORMASI_BIROKRASI_INDONESIA_PASCA_AKHIR_ORDE_BARU_1998

Undang-Undang ini meninggalkan prinsip otonomi yang riil dan seluas-luasnya kemudian prinsip tersebut diganti dengan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.¹¹¹ Dalam penjelasan Undang-Undang ini disebutkan bahwa:

Prinsip yang dipakai bukan lagi “Otonomi yang riil dan seluas-luasnya” tetapi “Otonomi yang nyata dan bertanggung Jawab”. Dengan demikian prinsip Otonomi yang riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah. Sedang istilah “seluas-luasnya” tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Istilah “nyata” dan “bertanggung Jawab” kiranya akan lebih menjadi jelas di dalam penjelasan-penjelasan selanjutnya.¹¹²

Sementara didalam GBHN dinyatakan Bahwa otonomi daerah: “harus serasi dengan dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa; harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas keutuhan negara kesatuan; harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.”¹¹³

Ada beberapa karakteristik yang menjadi ciri khas dari Undang-Undang ini adalah:¹¹⁴

1. Wilayah negara yang dibagi kedalam daerah besar dan kecil yang bersifat otonom atau bersifat administratif saja.
2. Pemerintah dilaksanakan secara bertingkat, yaitu daerah tingkat satu dan daerah tingkat dua sebagai daerah otonom, dan kemudian wilayah administratif berupa provinsi, kabupaten atau kotamadya, dan kecamatan.

¹¹¹ H. Syauckani. Affan Gaffar & M Ryaas Rasyid, *Op Cit*, hlm. 143.

¹¹² Angka 5 Dasar Pemikiran Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037.

¹¹³ H. Syauckani. Affan Gaffar & M Ryaas Rasyid, *Op Cit*, hlm 143-144.

¹¹⁴ *Ibid*, hlm. 145 – 150.

3. DPRD baik tingkat I maupun tingkat II dan kotamaya merupakan bagian dari pemerintah daerah.
4. Peranan Menteri dalam negeri dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dapat dikatakan berkesan sangat eksekutif atau berlebih lebihan yang diwujudkan dalam kewenangan langsung melaksanakan pembinaan langsung kepada daerah.
5. Undang-Undang ini memberikan tempat yang sangat terhormat dan sangat kuat kepada kepala wilayah ketimang dengan kepala daerah.

Pengaturan terkait dengan daerah Istimewa diatur dalam Pasal 91 aturan peralihan. Masih sama dengan Undang-Undang sebelumnya bahwa keistimewaan yang dimiliki terletak pada cara pengangkatan kepala daerah.

Gejolak daerah yang terus meminta keadilan kepada Pemerintah Pusat hingga di Aceh meletus pemberontakan dengan pergerakannya yang disebut sebagai Gerakan Aceh Merdeka atau GAM, gerakan ini merupakan gerakan generasi kedua yang konon menurut Gubernur Aceh Teuku Abdullah Hasan lebih berbahaya lagi bagi rakyat dari pada gerakan sebelumnya yang ingin mendirikan Negara Islam. Mendapat informasi tentang adanya gerakan tersebut, Presiden Soeharto langsung menempatkan personel militer tambahan di Aceh. Kemudian menetapkan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). GAM ini dipimpin oleh Hasan Tiro, seorang doktor yang sebelumnya adalah pegawai kedutaan besar Indonesia di PBB. Bagi pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah harga mati, pasukan TNI dikirim ke Aceh untuk melakukan operasi militer karena tidak tercapai kesepakatan. Berbagai operasi digelar TNI di Aceh untuk

menjaga kedaulatannya di Aceh. Pada tahun 1989 semasa pemerintahan suharto, Aceh ditetapkan sebagai Daerah Operasi Militer (DOM).¹¹⁵

Sehingga dengan konsep sentralitas yang diharapkan mampu untuk mengayomi Pemerintahan Daerah ternyata malah membuat daerah bergejolak dan menyebabkan jatuhnya korban jiwa. Dengan berakhirnya Rezim Orde Baru, secara perlahan perubahan-perubahan pengaturan tentang Pemerintahan Daerah yang memiliki keistimewaan diarahkan kepada kesejahteraan daerah yang bersangkutan.

C. Otonomi Khusus Pada Masa Reformasi (1999)

1) Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang ini terbentuk setelah masa orde baru ini runtuh, pengaturan terhadap daerah Istimewa masih bisa dilihat pada pasal 122 yang mengatur bahwa keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Aceh diatur dalam Undang-Undang pemerintahan daerah ini. Jika dilihat dalam penjelasannya maka nampak letak perbedaan asal muasal kedua daerah tersebut, Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Kemudian untuk Yogyakarta letak keistimewaannya dititik beratkan pada pengangkatan gubernur dan wakil gubernurnya.

Pasal 112 diberikan dengan keistimewaan yang “setengah hati” kepada daerah Istimewa Yogyakarta:

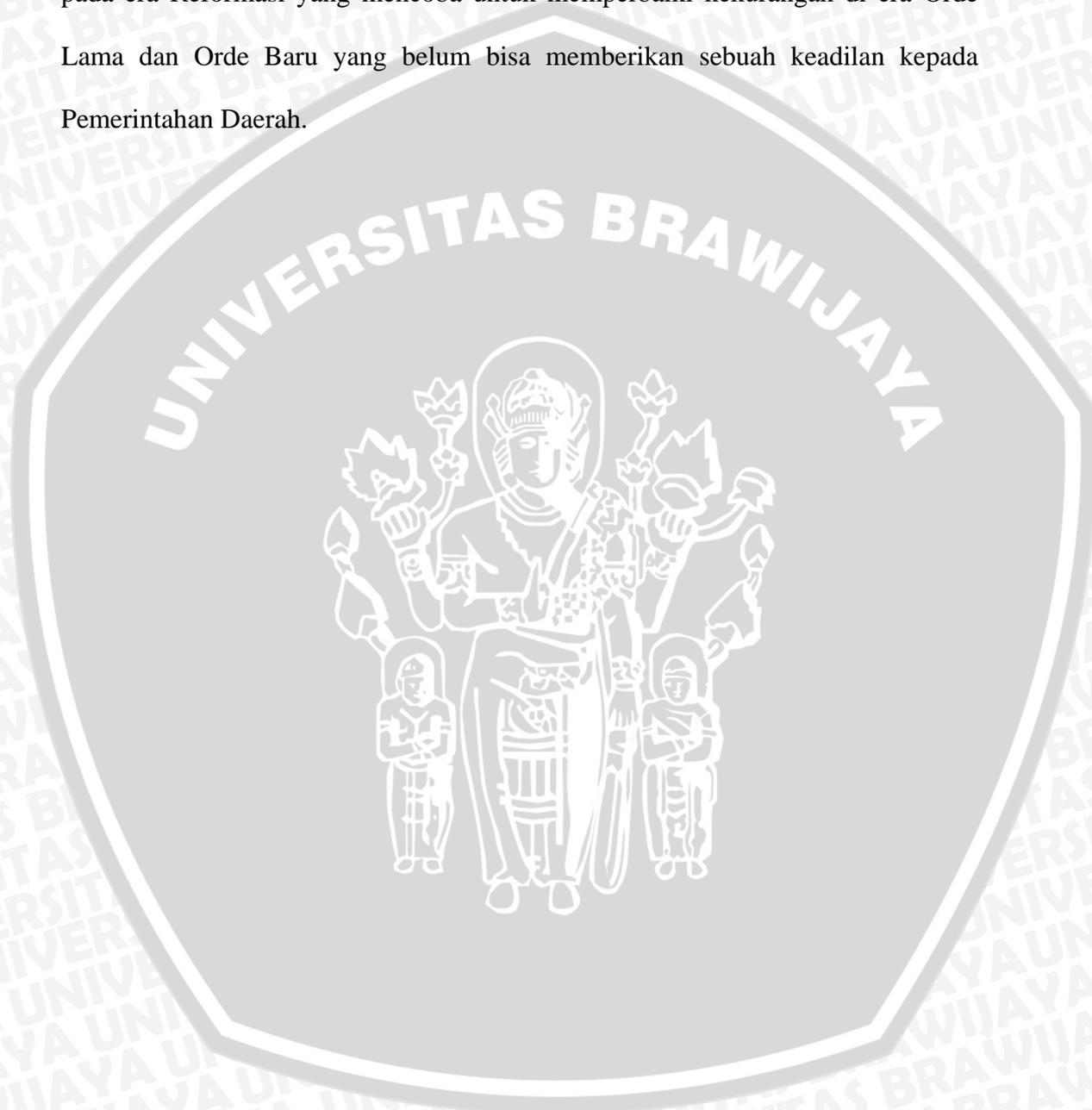
¹¹⁵ Khairul Ikhwan Damanik, *Op Cit*, Hlm 12.

1. Pasal 122 dengan tegas menggariskan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah tetap didasarkan pada Undang-Undang tersebut. Pengaturan ini sama saja dengan pengaturan Undang-Undang sebelumnya.
2. Diletakkannya rumusan mengenai keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta dan Aceh dalam penjelasan Undang Undang. Ini bisa menimbulkan permasalahan terkait dengan daya mengikat dari penjelasan tersebut. Seharusnya rumusan tersebut diletakkan dalam konsideran.
3. Dengan menggunakan ketentuan “dengan mempertimbangkan calon keturunan...” rumusan tersebut merupakan rumusan yang sangat bebas. Apalagi dibumbui dengan rumusan “yang memenuhi syarat berdasarkan Undang-Undang ini” yang dimaksud sebagai rumusan yang sangat bebas adalah istilah “mempertimbangkan” memunculkan kemungkinan-kemungkinan lain selain yang dipertimbangkan itu. Misalkan setelah dipertimbangkan ternyata calon gubernur dan wakilnya dari keturunan sultan Yogyakarta dan Pakualaman tidak memenuhi syarat maka DPRD dapat memilih calon lain sebagai gubernur dan wakilnya.

Kemudian pada pasal 117 mengatur tentang kekhususan daerah Ibu Kota Negara yakni Negara yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri. Hal ini mengisyaratkan bahwa pengaturan tentang pemerintahan daerah terutama yang memiliki status istimewa tidak bisa dipersamakan dan diatur dalam sebuah Undang-Undang.

Sehingga dari berbagai sejarah peraturan untuk menyeleggarakan Pemerintahan Daerah terutama pada daerah yang memiliki Keistimewaan baik yang berstatus Istimewa dan khusus, setiap rezim memiliki karakter tersendiri

dalam penentuan arah gerak politik hukum Pemerintahan Daerahnya masing-masing. Orde Lama dengan menerapkan demokrasi terpimpin untuk membentuk pola pembangunan daerah, Orde Baru dengan model sentralitas atau terpusat dan pada era Reformasi yang mencoba untuk memperbaiki kekurangan di era Orde Lama dan Orde Baru yang belum bisa memberikan sebuah keadilan kepada Pemerintahan Daerah.



2. Ratio Legis Pembentukan Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur mengenai salah satu bentuk otonomi daerah yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Berikut adalah bunyi pasalnya:

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

Penjelasan

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

Menganalisis *Ratio Legis* Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan untuk menjawab rumusan masalah nomor 2, tidak bisa dilepaskan dari sejarah panjang tarik ulur kepentingan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Asal-usul kesejarahan dan arah politik hukum Pemerintahan Daerah akan banyak dibahas dalam rumusan kedua ini. Seperti permasalahan monarki Yogyakarta, masalah bagi hasil sumber daya alam dan Gerakan Separatis di Aceh dan Papua.

Tarik ulur kepentingan ini disebabkan karena kepentingan masing-masing yang tidak sejalan, seperti monarki Yogyakarta yang kembali diperdebatkan menjelang Undang-Undang nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta diundangkan. Persoalan sistem pemeritahan daerah Yogyakarta yang menggunakan model monarki dalam pengangkatan kepala daerahnya atau dalam hal ini adalah sultan. Khusus untuk Daerah Istimewa Yogyakarta memang dari

awal kemerdekaan daerah ini telah mendapat sebuah keistimewaan dan telah mendapat sebuah pengakuan didalam konstitusi.

Aceh dan Papua yang masing-masing memiliki sejarah yang kelam dengan pemerintahan pusat, terutama pada masa orde baru. Kekecewaan yang begitu luar biasa menyebabkan gerakan separatis terbentuk dari keduanya yang masing-masing adalah Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Organisasi Papua Merdeka (OPM). Orde Baru bereaksi dengan mengirimkan kekuatan militer untuk melawan GAM dan OPM, Daerah Operasi Militer pun ditetapkan. Tekanan dan ancaman ditebarkan untuk tujuan strategis keamanan nasional. Namun perlawanan tersebut justru semakin menguat dengan masuknya pihak ketiga dalam permasalahan ini.

Pemberian kewenangan otonomi khusus menjadi solusi sementara, bagi daerah bergejolak yang ingin memisahkan diri dari Indonesia. Solusi sementara ini disebabkan karena kedudukan status khusus di kedua daerah tersebut dapat dicabut sewaktu waktu oleh pemerintah pusat jika alasan diberikannya status tersebut sudah tidak relevan lagi dengan kepentingan pemerintah pusat.

Maka perlu dianalisis secara mendalam dari berbagai sudut pandang: Mulai dari Sejarah Pemberian Status Istimewa kepada daerah-daerah baik yang mendapat Kekhususan Maupun Keistimewaan, Proses Perubahan UUD NRI 1945, Pendapat Mahkamah Konstitusi, Politik Hukum dari setiap Undang-Undang Pembentukan Daerah baru kemudian bisa menyimpulkan *Ratio Legis* dari Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

A. Sejarah Pemerintahan daerah

Untuk mempermudah pendeskripsian sejarah hukum Pemerintahan Daerah

khusus maka telah dibuat tabel susunan dan urutan peraturan perundang-undangan yang pernah diberlakukan dan yang masih berlaku. Kemudian akan di deskripsikan dalam sub bab daerah khusus.

Tabel2:¹¹⁶

Undang-Undang Daerah Khusus yang pernah berlaku dan yang masih berlaku di Indonesia

Daerah Khusus			
Otonomi Istimewa		Otonomi Khusus	
Yogyakarta	Aceh	Jakarta	Papua
Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan daerah Istimewa Yogyakarta.	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1948 tentang Pembagian Sumatera Dalam Tiga Propinsi	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya tetap sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta	Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta	Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara.	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Otonomi Khusus Bagi Papua
	Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh	Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.	
	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.	Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.	

¹¹⁶ Bahan Hukum Primer Hasil Olahan Penulis 2014

	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh		
--	---	--	--

1) Daerah Istimewa Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta berasal dari dua kerajaan yang paling berkuasa sebelum Indonesia merdeka, yakni negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Kedua kerajaan tersebut telah mendapat pengakuan dari dunia Internasional, baik pada masa penjajahan Belanda maupun Jepang. Kedua kerajaan tersebut saat Jepang meninggalkan Indonesia sebenarnya telah bersiap untuk menjadi sebuah negara sendiri. Karena pada waktu itu Negari Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pakualaman telah memiliki dasar hukum atau *Koninklijk besluit* dari Penguasa Belanda pada waktu itu Ratu Wilhelmia.¹¹⁷

Dalam sidang PPKI juga sudah dibahas terkait soal Kooti/Koti yang terakhir kali dalam pengaturan Jepang yang menetapkan sebagai daerah otonom. Namun, Soekarno kurang setuju jika Yogyakarta menjadi daerah yang “berbeda” dengan daerah lain. Dengan penjelasan dari Purobojo dan peserta sidang yang lain akhirnya Yogyakarta ditetapkan sebagai status *Quo* terlebih dahulu.

Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII pada tanggal 18 Agustus 1945 mengirimkan surat kawat yang menyatakan selamat kepada Soekarno dan menyatakan sikap politik Sultan untuk bergabung dengan Republik Indonesia. Selanjutnya sikap politik tersebut dibalas dengan pemberian Status Istimewa dari Soekarno berupa Piagam Penetapan tertanggal 19 Agustus 1945.

¹¹⁷Suryo Sakti Hadiwijoyo, **Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2013, Hlm. 5-6.

Pada tanggal 5 September 1945, Sri Sultan Hamengkubuwono IX mengeluarkan Amanat yang isinya adalah menyatakan bahwa Pertama, Negeri Ngayogyakarta bersifat kerajaan adalah Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia. Kedua, bahwa kami sebagai kepala daerah memegang kekuasaan dalam negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dan Oleh Karena Itu berhubung dengan keadaan dewasa ini segala urusan dalam negeri Ngayogyakarta mulai saat ini berada ditangan kami. Ketiga, bahwa hubungan antara Negeri Ngayogyakarta dengan pemerintah pusat bersifat langsung Kepada Presiden Republik Indonesia.¹¹⁸ Kemudian Sri Paduka Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam juga mengeluarkan Amanat yang isinya kurang lebih sama, namun Amanat ini berlaku pada negeri Paku-Alaman.¹¹⁹ Dapat terlihat bagaimana Pemerintahan Yogyakarta meminta sebuah legitimasi dari Pemerintahan Pusat yang kemudian ditanggapi dengan dikeluarkannya beberapa Undang-Undang yang mengatur tentang status istimewa Yogyakarta.

- a) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan daerah Istimewa Yogyakarta.

Sebagai tindak lanjut dari pernyataan Sultan Hamengkubuwono IX untuk bergabung dengan Indonesia akhirnya muncul Undang-Undang yang mengatur keistimewaan Yogyakarta. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, daerah ini ditetapkan menjadi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Undang-

¹¹⁸*Ibid*

¹¹⁹Kemitraan Partnership, **Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia: Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta dan Yogyakarta**, Jakarta, Kemitraan, 2008, Hlm. 53.

Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah ini meliputi daerah Kesultanan Jogjakarta dan daerah Paku Alaman. Untuk kepala daerahnya adalah dari keturunan Sultan Hamengku Buwono dan wakilnya adalah anggota dewan perwakilan rakyat. Mungkin pada saat itu fungsi dari wakil kepala daerah adalah untuk mengawasi jalannya pemerintahan daerah yang berbeda dengan pemerintahan daerah otonom lainnya.

Undang-Undang ini dibentuk karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 semua anggota DPR DI Yogyakarta harus meletakkan jabatannya, karena akan diadakan Pemilu Konstituante dan DPR Pusat, yang sangat jelas akan meminta segenap tenaga dari Pemerintah Pusat. Sehingga bentuk keistimewaan masih sangat lemah karena bentuk materilnya tidak dilandasi dengan bentuk formil yang kongkrit.

b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Setelah kurang lebih 20 Tahun Daerah Yogyakarta berdiri, pada tahun 2012 muncul Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini muncul karena:

- i. Bentuk penghormatan terhadap satuan daerah Yogyakarta yang istimewa.
- ii. Telah memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi dan menjaga keutuhan NKRI.
- iii. Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah telah dirubah, sehingga pengaturan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan daerah Istimewa Yogyakarta kurang lengkap, sehingga perlu dilengkapi.

iv. Dalam Undang-Undang sebelumnya, tidak disebutkan apa itu makna dari “Istimewa” yang disandang oleh Provinsi Yogyakarta dan dimana letak keistimewaan daerah tersebut.

Pengaturan ini dimaksudkan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan demokratis. Penegasan ini berarti memberikan kepastian terhadap status Daerah Istimewa Yogyakarta dan melembagakan secara konstitusional sebagai warisan luhur budaya bangsa dan sebagai pedayagunaan kearifan lokal.

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi: tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan wakilnya; kelembagaan pemerintah daerah Istimewa Yogyakarta; Kebudayaan; Pertanahan dan Tata Ruang. Mengenai keistimewaan yang paling utama adalah mengenai pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertahkta selama 5 Tahun dan tidak terikat pada ketentuan 2 kali periodisasi masa jabatan, sehingga Gubenur dan Wakil Gubernur bisa menjabat lebih dari 10 tahun. Hal ini bertujuan untuk selalu melakukan evaluasi terhadap kinerja Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di satu sisi sistem pemerintahan tetap mempertahankan model monarki dan disisi yang lain sistem demokrasi tetap bisa dijalankan secara konstitusional.

2) Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Keberadaan Ibukota dalam sebuah negara sangatlah penting. Jakarta sebagai pusat pemerintahan yang merangkap sebagai pusat kegiatan ekonomi, menuntut peran yang lebih besar karena permasalahan yang dihadapi akan lebih kompleks jika dibandingkan dengan daerah lain.

Penyelenggaraan pemerintahan pusat merupakan sentral dari pengaturan kehidupan baik di tingkat nasional maupun di daerah. Banyak aspek yang mempengaruhi kompleksitas permasalahan Ibukota, selain tugasnya dalam menjalankan pemerintahan negara, Jakarta menghadapi berbagai permasalahan dalam aspek ekonomi, sosial, politik dan demografi yang jika disebutkan akan sangat banyak oleh karena kompleksnya permasalahan di Jakarta.¹²⁰

Sejarah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (yang selanjutnya disebut sebagai DKI Jakarta) terus mengalami perubahan seperti yang terlihat pada peraturan perundang-undangan yang telah mengaturnya. Dari penjajahan Belanda yang membentuk sebuah peraturan berupa *Wet et op de Bestuur der vormin (Statsblaad Tahun 1922 No. 216)* yang mengatur tentang pembentukan satuan kewilayahan yaitu: *provincie, regentschap, stadsgemeente dan groepmeneenschap* kemudian ditindaklanjuti dengan dibentuknya produk hukum yang lebih rendah yakni *Ordonantie*. “*Ordonantie*” atau dalam bahasa Indonesia “ordonansi” yang salah satunya adalah *Regentschap Batavia* (Daerah Khusus Batavia, sebagai refleksi Ibukota Negara).

Pada Tahun 1942, Jepang berkuasa di Indonesia yang kemudian menggantikan nama Batavia menjadi Jakarta Toko Betsu Shi. Jakarta yang menjadi tempat Proklamasi kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945

¹²⁰Robertus Na Endi Jaweng, **Analisis Kewenangan Khusus Jakarta Sebagai Ibukota Negara Dalam Konteks Desentralisasi di Jakarta**, Tesis, Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia, 2012, Hlm. 35-36.

kemudian ditetapkan sebagai Ibu Kota Republik dan pada September 1945 Kota Jakarta diberi nama Pemerintah Nasional Kota Jakarta.¹²¹

Belanda kembali ke Indonesia mengincar kota Jakarta sebagai Pusat Pemerintahan Negara untuk merebut kembali daerah jajahannya. Penduduk kembali Belanda yang sangat kuat memaksa pemerintah memindahkan Ibu kota ke Yogyakarta, sehingga Yogyakarta jugamjadi incaran Belanda. Hingga Belanda mengaku kedaulatan Indonesia karenadesak dari PBB, Pemerintahan Republik Indonesia tetap beribukota di Yogyakarta. Hal tersebut disebabkan oleh hasil Perjanjian Meja Bundar dimana Belanda mengaku kedaulatan Indonesia jika Indonesia berbentuk negara serikat. Jakarta sebagai negara federal sempat berganti namamenjadi *Stad Gemente* Batavia pada 20 Februari 1950 kemudian berganti lagi menjadi Kota Praja Jakarta pada 24 Maret 1950. Setelah lepas dari Belanda, Jakarta ditetapkan sebagai daerah *swatantra* dengan nama Kota Praja Djakarta Raya.¹²²

Dalam perjalanan selanjutnya setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, muncul tiga Penetapan Presiden (Penpres) tentang Pemerintahan Daerah Jakarta . Pertama, Penpres Nomor 2 Tahun 1961, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1, yang menyatakan bahwa “pemerintah Jakarta Raya yang wilayahnya meliputi Daerah Kotapraja Jakarta Raya dikuasai (langsung) Presiden RI melalui Menteri pertama”. Kedua, guna memperkuat penetapan tersebut muncul Penpres Nomor 15 Tahun 1963 yang mengatur bahwa “kedudukan kepala daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah setingkat dengan menteri dengan sebutan

¹²¹ Kemitraan Partnership, *Op Cit*, Hlm. 43.

¹²² *Ibid*.

Menteri Kepala DKI Jakarta yang berada dibawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden”. Serta Ketiga, Undang–Undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya tetap sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta, sebagai suatu penegasan status Jakarta sebagai Daerah Khusus Ibukota Negara.¹²³

- a) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya tetap sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta

Didalam Penjelasan Umum Undang-Undang yang hanya berisi dua Pasal ini dijelaskan bahwa memang kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara yang memiliki arti penting dalam sejarah Nasional Republik Indonesia seperti Pencetusan Proklamasi kemerdekaan, Penggerak segala kegiatan dan merupakan kota pemersatu seluruh aparat, revolusi dan penyebar ideologi Pancasila ke seluruh penjuru dunia. Klausula “tetap menjadi Ibukota Negara” dalam Judul dimaksudkan untuk menghilangkan keragu-raguan yang timbul dan adanya keinginan untuk memindahkan Ibukota Negara ketempat lain. Demikian halnya untuk dua pasal yang ditulis dimaksudkan hanya untuk mempertegas kembali status khusus Jakarta sebagai Daerah Ibukota Negara.

Soekarno menjadikan DKI Jakarta seperti sebuah mercusuar untuk mengatur kendali politik nasional bukan hanya untuk membuat sebuah kebijakan namun juga menentukan perencanaan proyek proyek pembangunan infrastruktur. Sebegitu kuatnya pengaruh Presiden di DKI Jakarta dapat dikatakan kekuasaan

¹²³Robertus Na Endi Jaweng, *Op Cit*, Hlm. 52.

bukan terletak pada Gubernur sebagai kepala daerah melainkan pada Presiden. Hal ini dapat diketahui dari Henk Ngatung seorang Gubernur Jakarta Era 1964 sampai dengan 1965 yang mengatakan bahwa “selama masa jabatan saya, praktis tak ada pembangunan maupun peristiwa peristiwa penting tanpa direstui atau ditangani secara langsung ataupun tak langsung oleh Bungkarso”.¹²⁴

Pergolakan yang semakin memanas pada pertengahan 1960an. Sepinggal Soekarno rezim pemerintahan orde lama berubah menjadi Orde Baru. Rezim yang baru berorientasi pada pembangunan. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah tidak diatur dengan jelas makna kekhususan dari sebuah daerah sehingga sepanjang peralihan rezim tersebut keberlakuan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menjadi bias atau kabur.¹²⁵

Rezim Orde Baru yang mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah untuk mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menegaskan kembali status DKI Jakarta yang memiliki ciri-ciri dan kebutuhan yang berbeda dari daerah tingkat I atau daerah Provinsi lainnya. Pertumbuhan dan perkembangan yang pesat menghendaki adanya susunan pemerintahan yang menjamin daya guna dan hasil yang sebesar besarnya.

Dari penjelasan tersebut sudah terlihat akan adanya sebuah kekuasaan yang sangat besar dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah. Jakarta sebagai pusat kegiatan Pemerintahan Pusat yang mengontrol segala kekuatan politik pusat dan daerah menuntut adanya pembangunan Suprastruktur dan Infrastruktur

¹²⁴ Blackburn dalam Robertus Na Endi Jaweng, *Ibid*, Hlm. 53.

¹²⁵ *Ibid*, Hlm. 56.

Pemerintahan yang pesat, maka tidak mengherankan jika daerah-daerah yang paling sering bergejolak seperti Aceh dan Papua menganggap perlakuan Pemerintah Pusat tidak adil dalam memberikan perlakuan karena segala yang menguntungkan Pemerintah Pusat dari daerah diambil oleh “Jakarta”.

- b) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.

Menjelang akhir tahun 1989 pemerintah bersama dengan DPR menyetujui adanya Undang-Undang tersendiri bagi DKI Jakarta sehingga muncullah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Politik hukum Undang-Undang ini diarahkan pada urgensi pembangunan dan pengembangan Jakarta untuk dilaksanakan secara selaras dengan kedudukan tersebut. Dengan mendorong integrasi kewilayahan berupa kesatuan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan di Jakarta.¹²⁶

Kembali alasan “Pembangunan” menjadi arah politik Undang-Undang yang mengatur tentang DKI Jakarta. Model pemerintahan yang berorientasi teknokratik dan dengan model efisiensi struktural dalam penyusunan kebijakan menyebabkan pertimbangan terhadap nilai-nilai demokrasi terabaikan. Hal ini terlihat dari tingkat keterlibatan masyarakat yang sangat minim dan bahkan mungkin akan “terbungkam” dengan adanya Pasal 16 yang menyebutkan bahwa wadah untuk menampung aspirasi masyarakat dibentuk lembaga musyawarah yang anggotanya terdiri dari organisasi kekuatan sosial politik, Angkatan

¹²⁶*Ibid*, Hlm. 57.

Bersenjata Republik Indonesia atau yang disebut sebagai ABRI, dan unsur lain yang akan ditetapkan oleh menteri.

Hal ini menjadi aneh ketika Anggota DPR tidak disebutkan secara eksplisit yang notabene mereka dipilih untuk menampung aspirasi masyarakat. Keberadaan ABRI juga dipertanyakan dalam lembaga musyawarah tersebut, mengingat bahwa Presiden Soeharto adalah seorang Jenderal Militer. Apakah keberadaan ABRI tersebut merupakan representasi kekuatan preventif dan represif apabila ada perkumpulan masyarakat yang memiliki Ideologi yang bertentangan dengan Soeharto.

Susunan pemerintahan DKI Jakarta ditandai pilihan tingkatan daerah otonom tunggal dimana didalam daerah Tingkat I Jakarta tak terdapat daerah Tingkat II seperti yang ditemukan pada daerah Tingkat I lainnya. Namun, dalam kerangka pelaksanaan desentralisasi, DKI Jakarta dibagi dalam wilayah kotamadya saja. sehingga dalam Undang-Undang ini hanya terkesan mengakomodir asas desentralisasi dan terkesan hanya mempertahankan sistem lama yang sudah ada dan tidak berupaya untuk melakukan perubahan yang signifikan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersifat khusus sebagai akibat dari kedudukannya sebagai Ibukota Negara diatur dalam Pasal 9 ayat (2), dalam penjelasannya disebutkan bahwa:

- i. Tempat penyelenggaraan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- ii. Pusat kegiatan penyelenggaraan pemerintahan Negara;
- iii. Pusat kehidupan politik nasional;
- iv. Tempat penyelenggaraan acara-acara kenegaraan;

- v. Tempat kedudukan kedutaan negara lain;
- vi. Tempat pengaturan dan pembinaan wilayah daerah khusus Ibukota Jakarta sehingga mencerminkan citra masyarakat Indonesia yang berkepribadian Nasional.

Dalam konteks realita dilapangan desentralisasi berubah menjadi sentralisasi, pembuatan regulasi sering terlambat seperti Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan titik berat pada daerah tingkat II. Implementasi otonomi dilakukan secara terbatas dalam rangka Proyek percontohan Otonomi Daerah tahun 1995 yang berlandaskan pada PP 8 Tahun 1995 tentang penyerahan sebagian urusan pemerintah kepada 26 daerah tingkat II, yang mana ke 26 daerah tersebut dijadikan sebagai *Pilot Project*, dimana proyek percontohan tersebut diberlakukan pada satu kabupaten di setiap Provinsi kecuali di Jakarta. Pada masa akhir Rezim Orde Baru, beban DKI Jakarta semakin berat yang juga harus menanggung semua beban nasional, karena sebagai Ibukota negara daerah ini menjadi obyek “kecemburuan” daerah. Namun, setelah Reformasi 1998 perbaikan formal dan materiil terus dikerjakan menuju arah kesejahteraan daerah.

- c) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.

Setelah Orde Baru berakhir dengan Reformasi 1998, Perombakan terhadap pemerintahan daerah terjadi. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta salah satunya. Karena peraturan perundang-undangan terdahulu tentang DKI

Jakarta sudah tidak lagi sesuai dengan kondisi kekinian dan tuntutan pertumbuhan dan perkembangan di Jakarta.

Berlandaskan pada Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sisa-sisa sentralisme mulai diganti dengan sistem desentralisasi. Dalam penjelasan dimulai dengan asal usul Jakarta pada saat Fatahillah mengalahkan armada asing mengganti nama Sunda Kelapa menjadi Jayakarta pada 22 Juni 1527. Kemudian seperti sebelumnya memaparkan bagaimana pentingnya peranan dan kedudukan DKI Jakarta. Faktor penyebab kompleksitas permasalahan Jakarta juga disebutkan secara eksplisit mulai dari faktor luas wilayah yang terbatas, jumlah dan populasi penduduk yang tinggi dengan segala dampak yang ditimbulkan terhadap aspek-aspek pemukiman, penataan wilayah, transportasi, Komunikasi dan faktor-faktor lainnya. Arah politik hukumnya semakin jelas, terlihat dari tujuannya yakni menumbuhkan tingkat pelayanan yang cepat, tepat dan terpadu kepada masyarakat.

Pada Pasal 4 ayat (1) ditetapkan bahwa Otonomi DKI Jakarta diletakkan pada tingkat Provinsi saja. Pengaturan ini melahirkan apa yang disebut sebagai otonomi tunggal, namun bukan berarti semua kewenangan tersentralisasi hanya kepada Gubernur saja, melainkan bisa didelegasikan kepada Kotamadya maupun kabupaten.¹²⁷ Kebijakan tersebut dapat dipahami sebagai jalan untuk menyelesaikan permasalahan DKI Jakarta yang sangat Kompleks.

Konstruksi pemerintahan DKI Jakarta mulai dari tingkat Provinsi dibagi kedalam Kotamadya dan Kabupaten Administrasi. Selanjutnya wilayah tersebut masing-masing terdiri kecamatan yang kemudian dibagi lagi kedalam kelurahan.

¹²⁷*Ibid*, Hlm. 59.

Sehingga jelaslah bentuk hierarki otonomi tunggal Provinsi DKI Jakarta. Kewenangan yang dimiliki dalam Pasal 9 mengatur bahwa Jakarta memiliki segala kewenangan kecuali kewenangan absolut yang dimiliki pemerintah.

Dahulu dalam pengaturan sebelumnya, pembagian wilayahnya tidak dikenal adanya kabupaten dalam wilayah DKI Jakarta, namun dalam Undang-Undang ini diadakan daerah kabupaten bertujuan untuk mengakomodasikan peningkatan status Kepulauan Seribu sebagai bagian dari DKI Jakarta yang mana jumlah pulaunya mencapai 110 pulau yang digunakan untuk segala aspek pelestarian lingkungan hidup.

- d) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penegasan bahwa Jakarta merupakan sebuah daerah khusus merupakan sebuah kenyataan bahwa sebagai Ibukota Negara yang memiliki masalah yang kompleks. Dengan berlandaskan pada Pasal 18 UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tidak terdapat begitu banyak perbedaan dengan Undang-Undang sebelumnya yang menekankan kembali kekhususan Jakarta sebagai Ibukota Negara. Penekanan terjadi pada soal bentuk otonomi tunggal dan segala Implikasinya pada susunan pemerintahan dan kelembagaan.

Penekanan otonomi masih terletak pada tingkat dua sehingga menghilangkan kabupaten/kota yang bersifat otonom. Sehingga konsep otonomi tunggal masih digunakan hingga saat ini. Sejumlah urusan yang menjadi kewenangan DKI Jakarta yang sebetulnya masih sama dengan Undang-Undang

sebelumnya, hanya saja lebih memperjelas urusan apa saja yang menjadi kewenangan daerahnya. Pasal 26 ayat (4) menetapkan bahwa:

- i. Tata ruang, sumber daya alam dan lingkungan hidup;
- ii. Pengendalian penduduk dan pemukiman;
- iii. Transportasi;
- iv. Industri dan Perdagangan;
- v. Pariwisata

Pola hubungan pemerintah DKI Jakarta dengan daerah sekitar seperti kabupaten/kota administrasi dalam yurisdiksi pemerintahan DKI Jakarta dilakukan dengan pola hubungan yang khusus karena bukan daerah kabupaten atau kota yang otonom, serta dengan Provinsi sekitar dilakukan oleh gubernur dengan berkoordinasi dengan daerah yang berkaitan. Hal ini dilakukan untuk penyusunan rencana tata ruang wilayah untuk kepentingan pelayanan terhadap masyarakat.

Ciri yang paling menonjol dari Undang-Undang ini adalah susunan pemerintahan DKI Jakarta, dikepalai Seorang Gubernur DKI dan Wakil Gubernur Jakarta yang dipilih lebih dari 50% suara yang sah pada pemilu. Dalam melaksanakan tugasnya kepala daerah provinsi dibantu paling banyak 4 (empat) orang deputi yang diberi kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan daerah. Didalam Undang-Undang ini ditetapkan mekanisme pemilihan Gubernur dan wakilnya harus dipilih lebih dari 50% dari jumlah suara yang sah. Sementara untuk DPRD Provinsi DKI Jakarta paling banyak 125% dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta. Pengangkatan Bupati atau walikota diajukan oleh Gubernur untuk

mendapat pertimbangan DPRD Provinsi, kemudian untuk pertanggung jawaban Bupati atau Walikota adalah kepada Gubernur.¹²⁸ Sebagai dampak dari otonomi tunggal tersebut, pengisian jabatan bupati maupun walikota tidak berdasarkan pada mekanisme pemilihan umum melainkan dengan cara birokrasi Gubernur atas pertimbangan DPRD. Sementara untuk camat diangkat dan diberhentikan Gubernur atas usul Bupati atau Walikota, sedangkan Lurah diangkat dan diberhentikan oleh walikota atau bupati dengan berdasar pada delegasi wewenang gubernur.

Perubahan selanjutnya adalah terletak pada aturan tata ruang wilayah yang pada prinsipnya disesuaikan dengan rencana tata ruang nasional dan dikoordinasikan dengan Provinsi perbatasan dan menteri yang terkait. Dapat pula dibentuk kawasan khusus yang selanjutnya bisa dikelola bersama Pemerintah Pusat atau didelegasikan kepada Pemerintah Provinsi Jakarta.

Sektor pendanaan dari APBN untuk DKI Jakarta memiliki kekhususan tersendiri berupa:¹²⁹

- i. Penerimaan yang dimiliki Kabupaten atau Kota di daerah lain, baik yang bersumber dari pusat maupun dari daerah itu sendiri semuanya masuk dalam penerimaan atas nama pemerintah provinsi.
- ii. Dana bersifat khusus yang ditetapkan bersama dengan DPR dan Pemerintah Pusat yang diambilkan dari dana APBN dalam kerangka pelaksanaan azas dekonsentrasi.

Jadi letak kekhususan DKI Jakarta berbeda dari daerah khusus yang lain seperti Aceh dan Papua. Dalam kacamata sejarah Aceh dan Papua adalah daerah

¹²⁸ Kemitraan Partnership, *Op Cit*, Hlm 45.

¹²⁹ Kemitraan Partnership, *Op Cit*, Hlm 46.

yang bergejolak, namun untuk Jakarta memang karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara yang memiliki kekhususan sebagai berikut:¹³⁰

- i. Jakarta memperoleh kewenangan otonomi khusus dalam bentuk otonomi pada tingkat provinsi saja tidak sampai pada tingkat kabupaten maupun kota.
- ii. Jakarta tidak memperoleh keistimewaan dalam hal keuangan karena semua peraturan perundang undangan yang mengatur keuangan daerah juga berlaku bagi pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

3) Aceh

Aceh merupakan daerah konflik yang sangat membutuhkan perhatian. Gangguan keamanan yang terjadi di daerah ini, karena Aceh ingin menjadi negara sendiri, lepas dari Indonesia. Konflik di Aceh berlangsung berlarut-larut, karena tidak pernah terselesaikan hingga tuntas sejak konflik periode 1953, 1976, 1989-1990 maupun periode 1998-2003. Konflik Aceh digolongkan sebagai konflik yang sangat kompleks (multidimensi), karena sumbernya tidak semata-mata karena persoalan separatisme, tetapi lebih kepada tumpang tindih dengan sumber sumber konflik lainnya, baik karena faktor historis seperti kekecewaan politis, dendam dan kebencian, ketidakpercayaan, lemahnya penegakan hukum maupun sebagai akibat dari penyelesaian sengketa yang kurang tepat yang pada akhirnya menyebabkan permasalahan baru.¹³¹

¹³⁰ *Ibid*, Hlm. 47-48.

¹³¹ Khairul Ikhwan Damanik, **Telaah Otonomi Daerah**, Bungaran Antonius Simanjuntak (Ed), **Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, Dan Masa Depan Indonesia**, Yayasan Pustaka Obor Indonesia Jakarta, 2012, Hlm 10-11.

Tidak konsistennya status daerah Aceh yang awalnya berbentuk karesidenan, kemudian menjadi sebuah provinsi dan kembali kepada karesidenan membuat stabilitas politik tidak stabil. Gejolak politik yang tidak stabil ini menyebabkan terganggunya keamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat. Berikut adalah perjalanan daerah berdasarkan Undang-Undang yang pernah diberlakukan:

a) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1948 tentang Pembagian Sumatera Dalam Tiga Propinsi

Residen Teungku Nyak Arief dan Teungku Daud Beureuh pada tanggal 17 Agustus 1945 bersepakat untuk menggabungkan diri dengan Indonesia. Namun, Soekarno membuat kebijakan yang kurang dapat dipahami oleh rakyat Aceh, yaitu hanya menjadikan Aceh sebagai sebuah karesidenan dalam lingkup Provinsi Sumatera Utara yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1948 tentang Pembagian Sumatera Dalam Tiga Propinsi. Sumatera dibagi kedalam tiga Propinsi: Sumatera Utara, Sumatera Tengah dan Sumatera Selatan. Aceh berada dalam sebuah karesidenan yang berada dalam Propinsi Sumatera Utara, bersama dengan Karesidenan Sumatera Timur dan Karesidenan Tapanuli. Hal tersebut membuat Teungku Daud Beureuh kecewa.¹³²

Kekecewaan lain Daud Beureuh terhadap Presiden Soekarno pada saat kabinet Hatta, juga disebabkan oleh realisasi janji Presiden Soekarno yang memberikan sebuah keistimewaan dengan otonomi luas di bidang Agama, Hukum Adat, dan Pendidikan. Janji tersebut disampaikan Soekarno pada saat ke Aceh

¹³²Syahda Guruh Langkah Samudra, **Menimbang otonomi VS Federal: Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia**, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 2000, Hlm. 184-185.

mengadakan kunjungan. Soekarno yang pada waktu itu mendapat dukungan penuh rakyat Aceh, mendapat emas seberat 20 kg, yang kemudian digunakan untuk membeli pesawat penumpang Republik Indonesia yang pertama, bernama Dakota RI 001 Seulawah. Pesawat yang terbeli harusnya lebih dari dua pesawat, namun pada kenyataannya yang terbeli cuma satu buah. Belakangan diketahui ternyata anggarannya di korupsi oleh seorang perwira TJR/TNI di Sumatra.¹³³

Soekarno yang sebelumnya telah menyepakati janji tersebut diminta oleh Daud Beureuh untuk memberikan janji secara tertulis, namun Soekarno tidak pernah memberikan janji secara tertulis, Akan tetapi seiring berjalanya janji tersebut tidak pernah terealisasikan, yang terjadi justru Aceh dijadikan salah satu kabupaten dalam provinsi sumatera utara.¹³⁴

Melalui Peraturan Perdana Menteri Pengganti Peraturan Pemerintah No. 8/Des/WKPM/49 yang dikeluarkan pada tanggal 17 Desember 1949, Aceh dinyatakan sebagai sebuah provinsi yang lepas dari Provinsi Sumatera Utara. Namun setelah Indonesia merubah konstitusi RIS menjadi UUD 1945 kembali, melalui Peraturan Pemerinah Pengganti Undang Undang Nomor 5 Tahun 1950 Aceh kembali ditetapkan menjadi salah satu karesidenan dalam Propinsi Sumatera Utara.¹³⁵

Bergabungnya Aceh kedalam Provinsi Sumatera Utara merupakan kebijakan yang kurang tepat dan mengecewakan bagi Aceh dan para petinggi Aceh pada khususnya. Karena ulama-ulama Aceh merasa telah mendirikan Provinsi Aceh dengan pertumpahan darah yang besar dalam mendukung Pemerintah

¹³³ Inu Kencana Dan Azhari, **Sistem Politik Indonesia**, PT Refika Aditama, Bandung, 2009, Hlm. 135.

¹³⁴ *Ibid*

¹³⁵ Djohermansyah Djohan, **Sejarah Kebijakan Otonomi Khusus dalam Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun**, Jakarta, Yayasan Tifa, 2005, Hlm. 564 – 565.

Republik Indonesia. Kekecewaan tersebut bertambah ketika Teungku Daud Beureuh dipindahkan ke Jakarta oleh Natsir sebagai gubernur yang diperbantukan kepada kementerian. Perasaan terhina membuatnya menolak jabatan dan kembali ke Aceh. Dalam kekecewaannya tersebut pangkat Gubernurnya dicabut oleh Menteri Dalam Negeri dari PNI.¹³⁶

Secara politik tindakan peleburan Aceh dalam Provinsi Sumatera Utara tersebut telah menghilangkan keotonoman Aceh baik secara politik maupun ekonomi. Pola perekrutan politik lokal terganggu dengan kepentingan pemerintah pusat tersebut, akibatnya mereka kehilangan kekuasaan karena campur tangan dari Sumatra Utara. Keotonoman Aceh seperti Ekspor Impor, Pelabuhan Dagang dan bahkan sampai dengan kegiatan politik Aceh diambil alih oleh Sumatra Utara¹³⁷

Keadaan tersebut memaksa Daud Beureuh yang telah terlanjur mengabarkan kepada rakyatnya akan janji presiden, merasa malu dan bersalah yang kemudian dimanifestasikan dalam bentuk perlawanan. Tokoh masyarakat Aceh yang menjadi gubernur militer dengan pangkat mayor jenderal tersebut kemudian masuk hutan dan memimpin pemberontakan DI/TII di Aceh.¹³⁸

- b) Undang–Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara.

Gejolak rakyat Aceh tersebut ditanggapi oleh pemerintah pusat dengan mengubah kembali status Karesidenan Aceh menjadi Daerah Otonom Provinsi Aceh dengan mengeluarkan Undang–Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan

¹³⁶ Sri Bintang Pamungkas, *Op Cit*, Hlm. 51.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Inu Kencana, *Loc Cit.*

Pembentukan Provinsi Sumatera Utara. Hal ini terlihat dalam konsideran huruf a yang juga bisa dikatakan sebagai politik hukum Undang-Undang ini yang mengatur bahwa:

Berkenaan dengan hasrat Pemerintah dalam usahanya meninjau kembali pembentukan-pembentukan daerah-daerah otonom Provinsi sesuai dengan keinginan dan kehendak rakyat di daerahnya masing-masing, memandang perlu membentuk daerah Aceh sebagai daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri lepas dari lingkungan daerah otonom Provinsi Sumatera Utara.

Jelas sekali alasan ini disebutkan pertama kali karena untuk mengakomodir aspirasi Rakyat Aceh. Kemudian kebijakan selanjutnya yang diberikan kepada Aceh adalah Status Keistimewaan yang mana juga merupakan salah satu solusi sementara untuk meredam permasalahan keamanan di Provinsi Aceh adalah keputusan Perdana Menteri No 1/Missi/1959 oleh Perdana Menteri Mr. Hardi. Keputusan yang dikenal dengan Misi Hardi tersebut mengatur bahwa Aceh sebagai daerah Istimewa dalam hal agama, adat istiadat, dan budaya, maka pemberontakan pun berakhir dengan sendirinya. Keputusan ini dikukuhkan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.¹³⁹

Pada Masa Orde Baru dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dalam penyusunannya ada upaya penghilangan status keistimewaan, namun setelah perdebatan yang cukup panjang akhirnya status keistimewaan tetap diakui. Pemerintah Aceh mengharapkan adanya peraturan pelaksana dari keputusan tersebut, namun oleh pemerintah pusat selalu saja ditolak dengan berbagai dalih. Sebenarnya permasalahan Aceh sudah surut namun karena Orde

¹³⁹Djohermasyah Djohan, *Loc Cit.*

Baru yang menggunakan sistem sentralisasi atau sistem kekuasaan terpusat maka Pemerintahan Aceh tidak berjalan sebagaimana di dalam Undang–Undang.¹⁴⁰

Aceh merupakan salah satu provinsi terkaya di Indonesia. Sejak ditemukannya ladang Gas Alam Cair atau LNG di Arun pada Tahun 1974, dan mulai berproduksi pada 1976, Aceh sepanjang tahun 1979–1997 menyumbang devisa sebesar US \$ 45.223.448. Melalui APBN, Aceh hanya mendapat 0,05% dari total tersebut. Alokasi dana pembangunan masih bersifat *Jawasentris*, maka terdapat sentimen etnis muncul sebagai Jawaban atas perlakuan yang tidak adil. Sekitar 50.000 pendatang dari Jawa di usir dari rumah mereka yang berada di Aceh, yang sebagian adalah transmigran asal Jawa dan sebagian lagi adalah mereka yang telah tinggal dan telah berkeluarga sejak menjadi kuli di perkebunan kopi era penjajahan Belanda.¹⁴¹

Pemberontakan akhirnya meletus yang kemudian disebut sebagai Gerakan Aceh Merdeka atau GAM, gerakan ini merupakan gerakan yang konon menurut gubernur Aceh Teuku Abdullah Hasan lebih berbahaya lagi dari gerakan sebelumnya. Mendapat informasi tentang adanya gerakan tersebut, presiden Soeharto langsung menempatkan personel militer tambahan di Aceh. Kemudian menetapkan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). GAM ini dipimpin oleh Hasa Tiro, seorang doktor yang sebelumnya adalah pegawai kedutaan besar Indonesia di PBB. Bagi Pemerintah Pusat NKRI adalah harga mati, pasukan TNI dikirim ke aceh untuk melakukan operasi militer karena tidak tercapai

¹⁴⁰ *Ibid*, Hlm. 565.

¹⁴¹ Sri Bintang Pamungkas, *Op Cit*, Hlm. 47.

kesepakatan. Berbagai operasi digelar TNI di Aceh untuk menjaga kedaulatannya di Aceh.¹⁴²

DOM yang bertujuan untuk menumpas GAM ternyata menyebabkan pelanggaran HAM bagi rakyat Aceh. Beberapa tragedi tercatat di beberapa tempat yang dilakukan oleh pihak TNI, ada 5 tempat yang tercatat dalam Ringkasan Eksekutif Hasil Tim Pemantauan dan Penyelidikan Pelanggaran HAM Pada Masa Daerah Operasi Militer di Provinsi Aceh yang dikeluarkan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia pada Bulan Juli 2013, yaitu: Tragedi JamboKeupok; Simpang KKA; Rumah Geudong; Timang Gajah dan Bener Merlah; Bumi Flora. Jenis pelanggaran Hak Asasi Manusia beserta jumlah korban jiwa masyarakat sipil dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3.¹⁴³

Jumlah Korban
Masyarakat Sipil Pelanggaran Hak Asasi Manusia dalam
Daerah Operasi Militer di Provinsi Aceh

No	Jenis tindakan	Jumlah Korban (Jiwa)
1.	Pembunuhan	472
2.	Perampasan Kebebasan Fisik	172
3.	Penyiksaan	229
4.	Penganiayaan	599
5.	Perkosaan	14
6.	Penghilangan secara paksa	181

Berbagai operasi yang dilakukan dan berbagai tindakan masyarakat yang diduga dan dianggap mendukung GAM akan diperangi oleh militer juga walaupun hal itu masih dalam tahap dugaan. Warga sipil yang sama sekali tidak terlibat juga menjadi korban kejahatan Hak Asasi Manusia baik terhadap nyawa

¹⁴² Khairul Ikhwan Damanik, *Op Cit*, Hlm. 12.

¹⁴³ Hasil olah penulis dalam **Ringkasan Eksekutif Hasil Tim Pemantauan dan Penyelidikan Pelanggaran HAM Pada Masa Daerah Operasi Militer di Provinsi Aceh** yang dikeluarkan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia pada Bulan Juli 2013.

maupun harta benda. Dari data yang menunjukkan jumlah korban tersebut bisa digambarkan bagaimana kekecewaan Rakyat Aceh terutama keluarga para korban terhadap Pemerintah Pusat di Jakarta ditambah dengan penyelesaian yang tidak ditangani secara serius. Kesalahan Pemerintah Pusat ini dapat dijadikan senjata oleh GAM dalam mewujudkan berbagai kepentingannya dengan cara menebar ancaman menggulirkan Referendum kepada Rakyat Aceh jika kepentingan mereka tidak diakomodasi oleh Pemerintah Pusat. Sehingga dengan sangat terpaksa Pemerintah Pusat harus membayar kesalahan yang telah dibuat.

c) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh

Pada Masa Presiden Habibie dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh untuk memperkuat Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959 tentang keistimewaan Aceh. Hal ini didasarkan pada daya juang rakyat Aceh yang tinggi dan sikap nasionalisme yang tinggi untuk mempertahankan kemerdekaan Negara Republik Indonesia serta menempatkan Ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Ketika Undang-Undang ini baru berjalan, lima orang utusan daerah mengagas Daerah Otonomi Khusus bagi Aceh yang dimotori oleh Dr. Ahmad Farhan Hamid. Mereka membentuk kelompok bersama anggota DPR/MPR asal Aceh. Gagasan ini kemudian mengalir dengan sangat deras, Pemerintah Pusat

dengan sangat terpaksa memenuhi permintaan tersebut karena berada dibawah ancaman akan menggulirkan Referendum bagi Aceh bersama dengan GAM.¹⁴⁴

d) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.

Berbagai kebijakan dititik beratkan pada sistem terpusat yang dipandang sebagai salah satu sumber penyebab konflik yang berkepanjangan Sehingga banyak solusi kebijakan yang dibuat bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh,beberapa diantaranyaadalah:¹⁴⁵

- i. Sidang Umum Majelis permusyawaratan Rakyat yang mengamanatkan dalam ketetapan Majelis Permusyaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999, antara lain memberikan otonomi khusus kepada provinsi Daerah Istimewa Aceh.
- ii. Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Tahun 2000 telah dilakukan amandemen kedua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia pada Pasal 18.
- iii. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 telah merekomendasikan agar undang undang tentang otonomi khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dapat dikeluarkan selambat lambatnya bulan Mei 2001.

Meskipun otonomi khusus merupakan isu baru, ternyata isu tersebut langsung menjadi agenda nasional. Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR

¹⁴⁴Djohermansyah Djohan, *Op Cit*, Hlm. 566

¹⁴⁵ Penjelasan Undang Undang Nomor 18 Tahun 2001tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 114. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4134

bergegas menyelesaikan Undang–Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Aceh. Undang-Undang ini selesai pada tanggal 19 Juli 2000, tepat empat hari sebelum diberhentikan dari jabatannya sebagai Presiden Republik Indonesia. Sehingga disahkan oleh presiden Megawati Soekarno Putri pada tanggal 9 Agustus 2001.¹⁴⁶

Kewenangan khusus yang diberikan kepada Aceh dapat dibagi dalam 9 prinsip pokok:¹⁴⁷

i. Susunan dan kedudukan Provinsi Nangroe Aceh Darusalam.

Provinsi Aceh terbagi dalam Kabupaten/Sagoe dan Kota/Banda, yang masing masing terdiri atas Kecamatan/Sagoe Cut. Kemudian kecamatan/Sagoe Cut terbagi dalam Mukim yang terdiri dari Desa/Gampong. Penitikberatan otonomi khusus, secara proporsional diletakkan pada tingkat Kabupaten/Sagoe dan Kota/Banda.

ii. Kewenangan

Selain kewenangan Otonomi Khusus, kewenangan lainnya yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan tetap berlaku. Seperti kewenangan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan kewenangan dalam wilayah laut.

iii. Keuangan

Zakat merupakan salah satu pendapatan Asli Aceh. Pajak penghasilan sebesar 20 % dibagi kepada Pemerintah Daerah Provinsi. Untuk hasil pertambangan minyak bumi jatah Aceh dinaikkan dari 15 % menjadi 70 %.

¹⁴⁶Djohermansyah Djohan, *Op Cit*, Hlm. 577.

¹⁴⁷Djohermansyah Djohan, *Desentralisasi Asimetris Ala Aceh*, Negarawan, Jurnal Sekretariat Negara RI, No.15, Februari 2010, Hlm. 124.

Gas Alam dinaikkan dari 30 % menjadi 70 %, yang berlaku selama 8 Tahun.

Pada tahun berikutnya, bagian Aceh dan Pemerintah Pusat adalah 50 %.

iv. Lembaga Legislatif

DPRD Provinsi Aceh adalah Lembaga yang beranggotakan paling banyak 125 % lebih banyak dari yang ditetapkan dalam Undang-Undang pemilu. Tidak berwenang memilih gubernur dan wakil gubernur, namun dapat memecat kepala daerah dengan mempertimbangkan laporan pertanggungjawaban.

v. Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe

Lembaga ini merupakan lembaga adat, yang berfungsi untuk menyelenggarakan kehidupan adat, budaya dan pemersatu masyarakat Aceh.

vi. Badan Eksekutif

Gubernur, Bupati, walikota beserta masing masing wakilnya dipilih secara langsung oleh rakyat setiap 5 tahun sekali yang dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan dan diawasi oleh Komisi Pengawasan Pemilihan yang dibentuk oleh DPRD

vii. Hak Pemilih

Hak pemilih di Aceh terdiri dari 7 macam hak, yakni: Memilih kepala daerah beserta wakilnya, Mengawasi Proses Pemilihan, *Recall* Anggota DPRD, mengajukan pemberhentian kepala daerah sebelum masa jabatan berakhir,

mengajukan usul pemerintahan daerah, mengajukan penyempurnaan dan perubahan *Qanun* dan mengawasi penggunaan anggaran.

viii. Kepolisian Daerah dan Kejaksaan

Pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah dan Kepala Kejaksaan Tinggi dilakukan dengan persetujuan gubernur. Serta penempatan Polisi harus didasarkan pada Hukum, Budaya dan Adat Istiadat yang berlaku di Aceh.

ix. Mahkamah Syariah

Lembaga peradilan yang diperuntukkan bagi pemeluk Agama Islam yang terdiri dari Mahkamah Syariah Kabupaten atau kota sebagai lembaga peradilan tingkat pertama dan Mahkamah Syariah Provinsi sebagai peradilan tingkat banding.

e) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang ini terbentuk karena hasil kesepakatan Pemerintah Pusat dengan GAM yang dituangkan dalam *Memorandum of Understanding* Helsinki (yang selanjutnya disebut sebagai MoU Helsinki) dan aspirasi rakyat Aceh serta penyesuaian dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan khusus tersebut dapat diklasifikasikan dalam beberapa prinsip pokok yakni:¹⁴⁸

i. Kewenangan dan Pembagian Urusan Pemerintahan di Aceh

¹⁴⁸*Ibid*

Menjalankan kewenangan selain kewenangan absolut Pemerintah Pusat, Pengaturan terkait persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Aceh yang dibuat oleh pemerintah dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan pemerintah Aceh dapat mengadakan kerjasama dengan lembaga atau badan di luar negeri secara langsung selain yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Pusat.

Pengaturan tentang urusan Provinsi, Kabupaten maupun Kota dilakukan berdasarkan kriteria akuntabilitas, eksternalitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar daerah. Kewenangan lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh sebagai pelaksanaan keistimewaan Aceh serta urusan pemerintahan yang bersifat pilihan diatur dalam *Qanun* Aceh dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

ii. Penyelenggaraan PILKADA

Penyelenggaraannya sama dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan tata caranya mengacu kepada Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

iii. Partai Politik Lokal

Pengaturan tentang pembentukan Partai Politik Lokal baru diberlakukan setelah terwujudnya kondisi politik dan hukum yang kondusif di Aceh, dan setelah pemerintah melakukan konsultasi khusus dengan DPR RI. Pembentukan partai politik lokal dapat dimulai setelah diterbitkan peraturan pemerintah paling lambat pada bulan Februari 2007.

iv. Bendera, Lambang dan Hymne

Aceh dapat membuat bendera, lambang dan hymne tersendiri selama tidak ditujukan sebagai simbol kedaulatan Aceh, sehingga hanya diperuntukkan sebagai simbol kemegahan dari bentuk kekhususan dan keistimewaan Aceh.

v. Bidang Perekonomian

Bidang perekonomian Aceh diantaranya adalah sektor sumber daya alam yang dibagi kedalam dua jenis yakni darat dan air. Sesuai dengan kewenangannya untuk merencanakan, melaksanakan, pemanfaatan dan pelaksanaan dilakukan dengan prinsip transparansi serta pembangunan berkelanjutan. Kemudian sektor perdagangan dan investasi yang dapat dilakukan dengan pihak asing selama masih berada didalam koridor peraturan perundang-undangan.

vi. Sumber Penerimaan Aceh

Sumber penerimaan Aceh terdiri dari pendapatan Asli Daerah, pinjaman daerah, penerimaan lain yang sah juga termasuk dana perimbangan

sebagai bentuk bagi hasil dari hidrokarbon dan sumber daya alam. Dana Bagi Hasil dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan ditetapkan 90%, dari penerimaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80%, dari penerimaan Pajak Penghasilan sebesar 20%. Dana Bagi Hasil dari Kehutanan sebesar 80%, dari Perikanan 80%, dari Pertambangan Umum 80%, dari Pertambangan Panas Bumi 80%, dari Pertambangan Minyak 15%, dari Pertambangan Gas Bumi 30%. Kemudian diatur pula selain dana bagi hasil tersebut, pemerintah Aceh mendapat tambahan Dana Bagi Hasil minyak dan gas bumi yang masing masing sebesar 55% dan 40%.

vii. Perubahan Nama Aceh dan Gelar Pejabat Pemerintahan yang dipilih.

Setelah pemilu tahun 2009, nama dan gelar pejabat pemerintahan akan ditentukan dan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Kemudian penyebutan lain seperti “Banda” untuk menyebutkan kota dan “Sagoe” untuk penyebutan kabupaten.

viii. Pengaturan Lain Lain

Substansi tentang Wali Nangroe, Mahkamah Syariah, pelaksanaan Syariat Islam, Majelis Permusyawaratan Ulama dan Lembaga Adat, serta pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah dan Kepala Kejaksaan Tinggi dimuat kembali berdasarkan peraturan perundang-undangan sebelumnya. Tata cara yang tidak diatur secara khusus disesuaikan dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.

Kewenangan yang diberikan ini jauh lebih luas daripada Undang-Undang sebelumnya. Baik itu dibidang politik, ekonomi dan sosial budaya. Hal ini sangatlah wajar mengingat banyak hal yang di tampung dalam Undang-Undang ini, mulai dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, MoU Helsinki dan aspirasi rakyat Aceh tentunya.¹⁴⁹ Kewenangan ini diberikan dengan tujuan untuk mengajak Aceh kembali dalam NKRI, keleluasaan dan besarnya anggaran yang diberikan seharusnya bisa mengakomodir segala kepentingan pihak Pemerintah Pusat, GAM dan tentu saja Rakyat Aceh. Namun, sebenarnya yang menjadi tantangannya adalah pada tataran Implementasi dilapangan termasuk pada tahap pengawasan yang jika tidak dijalankan secara serius maka situasi politik dan keamanan Aceh akan berguncang kembali.

4) Daerah Khusus Papua

Papua adalah sebuah Provinsi di Indonesia yang berada di bagian barat Pulau Nugini. Berdiri pada tanggal 10 September 1969 dengan nama daerah Irian Jaya Memiliki luas wilayah ± 420.540 KM2, memiliki 255 Suku yang memiliki bahasa yang berbeda beda. Papua juga sering disebut sebagai papua barat, karena nama Papua sendiri bisa merujuk kepada seluruh pulau termasuk negara tetangganya, Papua New Guenia. Sehingga penamaan Papua Barat lebih disukai oleh para nasionalis yang ingin memisahkan diri dari NKRI.¹⁵⁰

Provinsi ini dulu dikenal dengan panggilan Irian Barat sejak tahun 1969- hingga 1973, namanya kemudian diganti dengan Irian Jaya oleh Soeharto pada

¹⁴⁹ *Ibid*, Hlm. 138.

¹⁵⁰ Pemerintah Provinsi Khusus Papua, Sekilas Papua (Online), <http://www.papua.go.id/view-detail-page-254/Sekilas-Papua-.html>, diakses tanggal 1 Desember 2013.

saat meresmikan tambang tembaga dan emas Freeport, namanya tetap digunakan secara resmi hingga tahun 2002. Nama provinsi ini kemudian berubah menjadi “Papua” sesuai dengan UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua. Pada masa era kolonial Belanda, daerah ini disebut Nugini Belanda (*Dutch New Guinea*). Asal kata Irian adalah Ikut Republik Indonesia Anti Netherland. Kata Papua sendiri berasal dari bahasa melayu yang berarti rambut keriting, sebuah gambaran yang megacu pada penampilan fisik suku-suku asli Papua.¹⁵¹

Provinsi Papua merupakan salah satu provinsi terluas di Indonesia. Berbagai potensi alam yang dimiliki Papua dengan jumlah yang luar biasa besar sebelum mendapatkan kewenangan otonomi khusus, terdiri dari beberapa sektor:¹⁵² kehutanan, 83,3 % (42.198.100 ha) dari luas wilayah Papua adalah Hutan, dimana 22.179.990 ha adalah hutan produksi; 11.082.480 ha adalah hutan lindung, 7.539.300 adalah hutan PPA dan 1.397.330 ha adalah hutan lainnya. Produksi hasil hutan yang sangat berkualitas.

Sektor Pertambangan yang melimpah seperti emas, tembaga, minyak bumi, gas alam dll membuat beberapa perusahaan multinasional tertarik dengan potensi kekayaan tambang Papua. Dari PT. Freeport, pendapatan yang diperoleh pemerintah Indonesia sebesar \$ 15.000.000 sampai dengan \$ 25.000.000 per tahun.

Perikanan, dipantai utara dan selatan Papua terdapat bermacam-macam jenis ikan. Laut Arafuru yang dangkal menjadi tempat untuk udang, sedangkan laut dalam seperti di pantai utara dari Jayapura ke Sorong kaya akan ikan tongkol

¹⁵¹ *Ibid*

¹⁵² Sinta Wulandari dan Eko Budi Sulistio, *Otonomi Khusus dan Dinamika Perekonomian Papua*, Administratio, Volume 4, Nomor 1, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2013. Hlm. 82.

dan jenis tuna. Hasil produksi perikanan pada tahun 1999 mencapai 165.691,8 Ton. Hal ini juga menarik perusahaan multinasional untuk menanamkan modalnya.¹⁵³

- a) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969 Pembentukan Propinsi Otonom Irian Barat Dan Kabupaten Kabupaten Otonom Di Propinsi Irian Barat.

Pasca penyatuan, Indonesia dilanda krisis, baik politik maupun ekonomi, yang berujung pada pergantian rezim Soekarno kepada rezim Soeharto. Dengan kondisi perekonomian dan kondisi politik masih tidak menentu di Jakarta, maka berdampak pada daerah-daerah. Khususnya pada daerah Irian Barat yang dampaknya bukan saja dari segi materi saja melainkan juga emosional, karena berbagai fasilitas atau infrastruktur yang dahulu dibangun oleh Belanda bukan hanya tidak di fungsikan melainkan juga dibawa keluar daerah Papua. Rasa ketidakadilan, kesejahteraan yang tidak merata, intimidasi oleh aparat pemerintah dan janji-janji pemerintah pusat yang tidak terealisasikan.¹⁵⁴

Perlakuan tidak adil inilah yang menyebabkan rasa kecewa bagi masyarakat Papua. Perasaan kekecewaan tersebut kemudian terakumulasi dalam bentuk perlawanan bersenjata, yang kemudian oleh ABRI disebut dengan Organisasi Papua Merdeka (OPM). Rezim Soeharto langsung bertindak tegas

¹⁵³ Sarjadi, Soengeng, *Otonomi; Potensi Masa Depan RI*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2001.

¹⁵⁴ Fahmi Ridha Zain, 18 September 2011, *Gerakan Separatis Sebagai Bentuk Perbuatan Makar yang Mengancam Keutuhan Negara* (Online), <http://alsaindonesia.org/site/gerakan-separatis-sebagai-bentuk-perbuatan-makar-yang-mengancam-keutuhan-negara/>, diakses tanggal 3 Januari 2014.

dengan memulai operasi militer karena OPM dianggap sebagai gerakan separatis.¹⁵⁵

Penyerahan dari Belanda tidak bersamaan dengan wilayah bekas jajahan Hindia Belanda di Nusantara. Dalam perundingan di Den Hag, disepakati bahwa wilayah Irian Barat akan diserahkan satu tahun kemudian atau akan dibicarakan lebih lanjut nanti. Kesepakatan tersebut pada akhirnya menjadi masalah panjang bagi bangsa Indonesia dalam kerangka persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Masalah ini merupakan masalah nasional, yang sejak tercapai persetujuan Konferensi Meja Bundar (KMB) dan pengakuan kedaulatan menjadi tanggung jawab pemerintah untuk diselesaikan. Dahulu Irian Barat memang sengaja tidak langsung diserahkan kepada Indonesia karena kekayaan alamnya yang masih sangat melimpah dan Belanda masih ingin mengeruk kekayaan alam didalamnya pasca perang dunia II.

Belanda pada saat masih menduduki wilayah Irian Jaya, membangunkan berbagai sarana infrastruktur baik di sektor pendidikan dan sektor sektor pendukung lainnya namun semua itu hanya alasan Belanda untuk menuntut penyerahan kembali Irian Jaya. Politik Belanda pada saat itu adalah jika Papua merdeka sebagai negara tersendiri maka statusnya akan seperti Papua New Guinea yang berstatus *Dominion* dengan Australia. Begitu pula berlaku bagi Irian Jaya yang akan menjadi *dominion* bagi Belanda.

Soekarno dalam upaya merebut kembali Irian Barat, mengeluarkan TRIKORA (Tiga Komando Rakyat) pada 2 Januari 1962 yang isinya adalah: Gagalkan pembentukan “Negara Papua” buatan kolonial Belanda; kibarkan sang

¹⁵⁵ *Ibid.*

merah putih di Irian Barat tanah air Indonesia; bersiaplah mobilisasi umum guna mempertahankan kemerdekaan dan kesatuan tanah air dan bangsa. Presiden Soekarno selaku panglima besar komando tertinggi untuk pembebasan Irian Barat membentuk komando Mandala yang bertanggungjawab atas segala kegiatan operasional ABRI serta Sukarelawan yang memperjuangkan pembebasan Irian Barat dari Belanda.

Awalnya Belanda ragu akan kemampuan Indonesia untuk mengelola Irian Barat, namun setelah beberapa *infiltrasi* dan kota Teminabuan jatuh ketangan ABRI maka Belanda pun bersedia berunding dengan Indonesia. Pemerintah kerajaan Belanda mendapat tekanan dari Amerika untuk berunding agar kedua negara adikuasa tersebut tidak terseret dalam satu konfrontasi yang langsung. Maka pada tanggal 15 Agustus 1962 ditandatangani perjanjian dengan pemerintah kerajaan Belanda yang terkenal dengan Perjanjian New York, perjanjian itu berdasarkan prinsip-prinsip yang diusulkan oleh duta besar Ellsworth Bunker. Berdasarkan perjanjian tersebut, penyerahan administrasi di Irian Jaya dari pemerintah kerajaan Belanda kepada PBB. Untuk kemudian dibentuk *United Temporary Executive Authority* (UNTEA) yang akan menyerahkan kekuasaan kepada pemerintah RI sebelum tanggal 1 Mei 1963.

Dilain pihak Indonesia menerima kewajiban untuk mengadakan penentuan pendapat rakyat (PEPERA) atau *Act of Free Choice* di Irian Jaya Sebelum akhir tahun 1969. Kehadiran Soekarno ke Papua yang kharismatik dan pidatonya, tidak urung membuat sebagian rakyat Irian Barat mendukung sepenuhnya penyatuan kembali wilayah Irian Barat dengan Indonesia, PEPERA (Penentuan Pendapat Rakyat) yang diadakan kemudian resmi diakui oleh PBB. Dalam perjalannya

PEPERA banyak digugat oleh masyarakat papua dengan alasan manipulasi data dan lain lain.¹⁵⁶

Dalam konsideran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969 Pembentukan Propinsi Otonom Irian Barat Dan Kabupaten Kabupaten Otonom Di Propinsi Irian Barat ini disebutkan bahwa hasil dari PEPERA yang menetapkan bahwa Irian Barat tetap merupakan bagian dari NKRI. Diluar dari perdebatan sah atau tidaknya keputusan Dewan Musyawarah Penentuan Pendapat Rakyat yang dalam Undang-Undang ini dinyatakan sah dan final tidak dapat diganggu gugat oleh pihak manapun. Sebagai tindak lanjut dari aspirasi masyarakat sudah waktunya untuk melaksanakan Ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 pasal 6 yaitu Provinsi Irian Barat yang dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1962 jo Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1963 jo Keputusan Presiden Nomor 57 Tahun 1963 yang pada hakekatnya mempunyai sifat khusus.

Dalam undang-undang ini hanya ditentukan pembentukan kabupaten-kabupaten yang bersifat otonom beserta kedudukan pemerintah daerahnya. Untuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong terdiri dari 40 Orang Anggota DPR Provinsi, sementara untuk Kabupaten masing masing terdiri dari 25 Orang. Untuk menjalankan rumah tangga pemerintahan daerah dapat dibentuk dinas-dinas dan menyusun sekretariat daerah. Pengaturan Kepala daerah seperti Gubernur dan Bupati beserta masing masing wakilnya diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang berlaku.

b) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua

¹⁵⁶John Anari, **Kegagalan Dekolonisasi dan Ilegal Referendum di Papua Barat**, WPLO, 2012, Hlm, 17.

Perkembangan Papua paling penting terjadi di masa Presiden Megawati Soekarnoputri, dimana Papua dikukuhkan dengan status Otonomi khusus. Kebijakan pembangunan Papua didasarkan pada kearifan masyarakat Papua, serta demi mempercepat pencapaian taraf kehidupan yang lebih maju, sejahtera dan berkeadilan. Dibentuknya Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) bertujuan agar arah pembangunan Papua di prakarsai oleh Masyarakat Papua sendiri.¹⁵⁷

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua mengamanatkan pemberian dana otonomi khusus untuk menyejahterakan masyarakat Papua. Secara khusus dana ini diperuntukkan kepada bidang-bidang strategis seperti pendidikan dan kesehatan. Sesuai dengan tujuan otonomi yang ingin memaksimalkan peran publik dalam pembangunan daerah yang berkelanjutan. Pemberdayaan dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya akan memberikan keuntungan bagi rakyat Papua sebagai akibat dari penetapan otonomi khusus ini. Maka ada pemberlakuan yang berbeda dari daerah otonom lain yang ada di Indonesia.¹⁵⁸

Kekhususan ini didasarkan pada penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, hak asasi manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme serta persamaan kedudukan, hak dan kewajiban sebagai Warga Negara. Perjuangan secara damai dan konstitusional sebagai upaya untuk menyelesaikan konflik yang berkaitan dengan pelanggaran dan perlindungan hak asasi manusia. Serta mengembalikan nama Irian Jaya menjadi Papua karena nama "Irian" sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi kekinian sebagaimana

¹⁵⁷Freddy Numberi, **Quo Vadis Papua**, Jakarta, PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2014, Hlm. 51.

¹⁵⁸Anonim, **Pembentukan Otonomi...**, *Op Cit*, 48.

tertuang dalam Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000.

Seperti halnya Aceh, Provinsi Papua Juga diberikan keleluasaan untuk memiliki lambang daerah dan lagu daerah sebagai panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua. Namun tetap bukan ditujukan sebagai simbol kedaulatan. Pembagian daerah di Provinsi Papua terbagi menjadi daerah kabupaten dan kota yang masing masing berdiri sebagai daerah otonom. Penyebutan khusus tingkatan dibawahnya yakni distrik seperti kecamatan dan dibawahnya lagi setingkat kelurahan disebut sebagai kampung atau dengan nama yang lain.

Dalam hal kewenangan, seluruh kewenangan kecuali kewenangan absolut pusat bisa menjadi kewenangan daerah Provinsi Papua yang kemudian bisa diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Khusus atau Peraturan Daerah Provinsi.

Bentuk Pemerintahan Daerah secara khusus terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Papua sebagai badan legislatif dan Pemerintah Provinsi sebagai lembaga Eksekutif. Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak asasi orang Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama sementara di daerah terdapat DPRD Kabupaten maupun Kota sebagai lembaga eksekutif dan Pemerintah Daerah Kabupaten maupun Kota sebagai eksekutif.

Dengan keadaan Papua yang sangat rentan dengan konflik baik itu konflik fisik dan kepentingan, pemberian status khusus ini bukanlah solusi permanen yang dapat memenuhi rasa keadilan Masyarakat Papua, karena berbagi

pelanggaran masih terjadi dilapangan dalam pengimplementasian undang-undang ini. Begitu pula dengan ketiga daerah yang lain walaupun berbeda dapat ditarik sebuah garis besar yang menunjukkan bagaimana gejala maupun permasalahan yang terjadi di daerah dan solusi berupa undang-undang untuk mengatasi permasalahan daerahnya sendiri-sendiri berdasarkan rezimnya masing-masing.

Dari keempat daerah yang telah dijelaskan sebelumnya, untuk mempermudah pemahaman telah dituangkan dalam sebuah tabel Perbandingan Undang-Undang Pembentukan Daerah yang memiliki keistimewaan yang tertulis dihalaman selanjutnya:



Tabel 4:¹⁵⁹

Perbandingan Undang-Undang Pembentukan Daerah yang memiliki status keistimewaan

Indikator	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
Kekhususan	<p>Adanya dimensi peristilahan sendiri seperti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - DPRP - Peraturan Daerah Provinsi - Distrik - Kampung/dengan nama lain <p>Adanya Dimensi Kelembagaan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Majelis Rakyat Papua - Lambang Daerah - Peraturan Daerah Khusus 	<p>Dimensi Peristilahan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sebagai pembeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; - Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota sebagai Pembeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota; - Komisi Independen Pemilihan Sebagai pembeda dari Komisi Pemilihan Umum Daerah; - Qanun sebagai kata ganti dari Peraturan Daerah; - Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh sebagai pembeda dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; - Sagoe sebagai kata ganti dari kabupaten; - Gampong sebagai pembeda dengan Desa; - Keuchik sebagai pembeda dengan Kepala Desa.

¹⁵⁹ Bahan Hukum Primer Hasil Olahan Penulis 2014

		<p>Dimensi Kelembagaan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Syariat Islam sebagai dasar penyelenggaraan kehidupan bersama; - Partai Politik Lokal, yang tidak terdapat pda daerah lain; - Mahkamah Syar'iyah Aceh, yaitu pelaksana kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan agama; - Majelis Permusyawaratan Ulama, yaitu majelis yang anggotanya terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang merupakan mitra kerja Pemerincah Aceh dan DPRA; - lembaga Wali Nanggro sebaga lembaga kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat serta pelestarian kehidupan adat dan budaya; - Mukim sebagai kesatuan masyarakat hukum yang kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa Gampong yang memiliki batas wilayah tertentu yang dimpin oleh Imeum Mukim atau nama lain dan berkedudukan langsung dibawah camat; - lambang daerah dan Panji kemegahan Aceh.
<p>Tujuan</p>	<p>Untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua dengan kemajuan provinsi lain.</p>	<p>Untuk menampung aspirasi masyarakat. kepentingan pembangunan ekonomi dan memberikan keadilan politik. Meredam Gejolak Daerah yang ingin melepaskan diri dari NKRI.</p>
<p>Bentuk Pemerintahan</p>	<p>Pemerintahan Daerah Khusus</p>	<p>Pemerintahan Daerah Istimewa dan Pemerintahan Daerah Khusus</p>
<p>Susunan Pemerintahan</p>	<p>Pemerintahan Daerah Terdiri dari DPRP dan Pemerintah Daerah</p>	<p>Penyelenggara Pemerintahan Aceh terdiri dari Pemerintah Aceh</p>

	<p>Papua</p> <p>Dibentuk pula Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural orang Papua Asli.</p>	<p>dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh.</p> <p>Penyelenggara Pemerintahan Kabupaten/Kota Aceh terdiri dari Pemerintah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota Aceh.</p>
<p>Penerimaan Khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus</p>	<p>Persentase dan perimbangan dari pertambangan minyak bumi sebesar 70 % selama Tahun ke- 1 sampai dengan tahun ke- 25 dan menjadi 50 % untuk tahun ke-26 dan seterusnya.</p> <p>Persentase dan perimbangan dari pertambangan gas bumi/alam sebesar 70 % selama Tahun ke- 1 sampai dengan tahun ke- 25 dan menjadi 50 % untuk tahun ke-26 dan seterusnya.</p> <p>Penerimaan Khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, terutama untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan.</p> <p>Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang ditetapkan antara Pemerintah dan DPR RI berdasarkan usulan daerah provinsi pada setiap tahun, terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.</p>	<p>Dana Perimbangan Pertambangan Minyak Bumi 55%</p> <p>Dana Perimbangan Pertambangan Gas Bumi 40%</p> <p>DAU selama 1 s/d tahun ke 15 sebanyak 2% dari plafon DAU Nasional</p> <p>DAU selama 16 s/d tahun ke 20 sebanyak 1% dari Plafom DAU Nasional</p>

Indikator	Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
Kekhususan	Sebuah daerah yang berkedudukan sebagai Ibukota Negara	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. 2. Kelembagaan Pemerintah Daerah Yogyakarta. 3. Kebudayaan. 4. Pertanahan. 5. Tata Ruang.
Tujuan	<ul style="list-style-type: none"> - Untuk menyelenggarakan kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab sebagai Ibukota Negara dan sekaligus sebagai daerah yang otonom pada tingkat provinsi - Sebagai tempat untuk kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga Internasional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mewujudkan pemerintahan yang demokratis. 2. Mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat. 3. mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka NKRI 4. menciptakan pemerintah yang baik. 5. melembagakan peran dan tanggung jawab kesultanan dan kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.
Bentuk Pemerintahan	Pemerintahan Daerah Khusus	Pemerintahan Daerah Istimewa (Monarki)
Susunan Pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"> - Pemerintah Daerah, adalah lembaga yang menjalankan fungsi eksekutif dimana dipimpin oleh seorang Gubernur yang dibantu oleh orang Wakil Gubernur yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah. - Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta (DPRD) sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislatif 	Pemerintahan Daerah terdiri dari Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewe Yogyakarta.
Penerimaan Khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus	Ditetapkan bersama antara DPRD dan Pemerintah yang berdasarkan usul pemerintah yang pengalokasiannya melalui kementerian atau lembaga terkait.	Terdapat anggaran yang diambil dari APBN untuk dialokasikan kepada Pemerintah Daerah melalui pengajuan oleh Pemerintah daerah.

B. Proses Perubahan UUD 1945

1) Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Reformasi 1998 menjadi tonggak sekaligus titik balik sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia dari pemberhalaan¹⁶⁰ Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut sebagai UUD 1945) pada era orde baru. Pada tahun 1970-an, sudah ada penelitian dari beberapa universitas bahwa UUD 1945 perlu di amandemen atau dirubah. UUD 1945 baru bisa diamandemen setelah masa orde baru runtuh pada tahun 1998. Perubahan pertama baru terwujud setahun setelahnya, yakni perubahan pertama pada tahun 1999, perubahan kedua pada tahun 2000, perubahan ketiga pada tahun 2001 dan perubahan keempat pada tahun 2002.

Terlaksananya amandemen UUD 1945 tersebut merupakan salah satu bentuk pelaksanaan agenda reformasi 1998. Lebih lanjut amandemen ini dilatar belakangi oleh beberapa alasan, yakni:¹⁶¹

1. Alasan Historis

Setelah waktu istirahat Sidang Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada pukul 12.46 WIB, yang dilaksanakan pada tanggal 18 Agustus 1945 bertempat di Gedung Pejambon. Sidang yang dipimpin oleh Ir. Soekarno dengan agenda pembicaraan tentang susunan pemerintahan tersebut dibuka dengan pidato singkat Ir. Soekarno:¹⁶²

¹⁶⁰Istilah “Pemberhalaan” diambil dari Syafi’I Maarif untuk menggambarkan betapa sulit dan terancamnya orang untuk mempermasalahakan (atau menggagas amandemen atas) berlakunya UUD 1945 selama Era Orde Baru.

¹⁶¹Mukthie Fadjar, **Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik**, Malang, In-Trans, 2003, Hlm. 39.

¹⁶²Sekretarian Negara Republik Indonesia, **Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha – Usaha Peersiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945**, Jakarta, 1992 Hlm. 311-312.

...Saya beri kesempatan untuk membuat pandangan umum, yang singkat, cekak aos, hanya mengenai pokok-pokok saja dan tuan-tuan semuanya tentu mengerti, bahwa Undang-Undang Dasar yang buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar Kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutiegrondwet*. Nanti kita membuat Undang-Undang dasar yang lebih sempurna dan lengkap...

2. Alasan Filosofis

Di dalam UUD 1945 terdapat percampuran berbagai gagasan yang saling bertentangan, seperti paham kedaulatan rakyat dengan paham integralistik antara paham negara hukum dan paham negara kekuasaan.

3. Alasan Teoritis

Dari sudut pandang teori konstitusi, keberadaan konstitusi bagi suatu negara pada hakikatnya adalah untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak sewenang wenang, tetapi justru UUD 1945 kurang menonjolkan pembatasan kekuasaan tersebut, melainkan lebih menonjolkan kekuasaan eksekutif berlebih dengan dalih pengintegrasian.

4. Alasan Yuridis

Sebagaimana lazimnya setiap konstitusi, UUD 1945 juga mencantumkan klausula perubahan seperti pada Pasal 37 mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar.

5. Alasan Praktis Politis

Bahwa secara sadar atau tidak, secara langsung atau tidak langsung, dalam praktek UUD 1945 sudah sering mengalami perubahan dan atau penambahan yang menyimpang dari teks aslinya dari masa 1945-1949, maupun 1959-1998.

Implementasi politik otonomi daerah sebelum perubahan UUD 1945 yang *gojang ganjing* disebabkan karena pengaturan dalam pasal 18 UUD 1945 yang terlalu general atau umum. Sehingga tiada batasan untuk penguasa dalam menerjemahkan maksud dari pasal 18 UUD 1945 tersebut dan juga tidak mengherankan jika Pelaksanaan Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah saling bertentangan satu sama lain.¹⁶³

Klausula Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut dituliskan sama seperti klausula yang ada di dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945.

Dalam klausula Pasal 18 UUD NRI 1945 tidak disebutkan adanya limitasi atau pembatasan daerah daerah mana saja yang disebut sebagai daerah khusus maupun istimewa karena. Namun dalam klausula penjelasan Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membatasi bahwa yang disebut sebagai daerah Istimewa hanyalah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Aceh.

Kedua daerah tersebut memiliki titik berat yang berbeda dalam Keistimewaannya, jika melihat perjalanan sejarahnya Yogyakarta sejak dahulu memang sudah berbentuk kerajaan yang bertahan sampai dengan Undang-Undang

¹⁶³ Bagir Manan, **Menyongsong Fajar Otonomi Daerah**, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004, Hlm. 4.

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terbentuk. Bentuk pemerintahannya yang monarki dijadikan dasar dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang meletakkan keistimewaannya pada pengangkatan kepala daerahnya.

Perlu kiranya melihat lebih jauh proses perubahan Pasal 18 UUD NRI 1945 pada perubahan pertama dan kedua agar jelas apa yang dicitakan oleh para perumus perubahan UUD NRI 1945 pada Pasal 18B ayat (1) :

a) Perubahan Pertama

Pada sidang umum (SU) MPR yang digelar pada tanggal 6 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Amien Rais ketua MPR waktu itu. Bahwa tidak semua fraksi menyinggung mengenai pemerintah daerah dalam pandangan umumnya. Hanya beberapa fraksi saja yang menyinggung soal pemerintah daerah, otonomi daerah dan desentralisasi. Pada intinya amandemen pertama ini fraksi-fraksi hanya menyinggung saja soal pasal 18, tidak melakukan pembahasan lebih lanjut seperti beberapa fraksi dibawah ini:¹⁶⁴

- a. Fraksi PDIP melalui juru bicara Widjanarko Puspoyo menekankan pada panitia *Ad Hoc*(PAH) yang membahas amandemen Undang-Undang Dasar 1945, mengusulkan agar membentuk Tap MPR tentang beberapa hal salah satunya terkait dengan pemberdayaan daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi.
- b. Fraksi Reformasi melalui juru bicara Muhammadi bahwa melaksanakan otonomi daerah yang adil dan seimbang dengan tetap menjaga kesatuan

¹⁶⁴Naskah Komprehensif Hlm. 1107-1109

dan persatuan negara, memberdayakan daerah otonomi menjadi daerah swadaya dan swadana dengan mengembangkan kelembagaan dan kemampuan sumber daya manusia serta pendayagunaan sumber daya alam di daerah tanpa mengabaikan kemitraan dengan daerah otonomi lainnya.

- c. Fraksi KKI melalui juru bicaranya, Vincent Radja mengemukakan bahwa diperlukan Tap MPR yang memberikan tugas untuk mengkaji otonomi daerah dalam negara kesatuan.
- d. Fraksi PDU melalui juru bicaranya, Asnawi Latif menjelaskan bahwa, agar hubungan pusat dan daerah ini menjadi perhatian dan dibahas secara jelas di dalam Undang-Undang Dasar 1945 supaya tidak terjadi disintegrasi bangsa dan antara pusat dan daerah.
- e. Fraksi PPP melalui juru bicaranya Lukman Hakim Saifuddin. Bahwa, pembangunan demokrasi politik untuk kedaulatan rakyat, pembangunan otonomi daerah dan pembangunan pedesaan serta pengembangan kebangsaan, dengan menguatkan integrasi dan kesatuan bangsa.

Selanjutnya pada rapat PAH III BP MPR ke-2 yang kedua juga belum ada pembahasan yang lebih fokus karena lebih banyak membahas Pasal-Pasal yang terkait dengan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Namun tercatat beberapa anggota PAH yang menggagas konsep perubahan pada Pasal 18 ini, beberapa diantaranya adalah:¹⁶⁵

- a. Fraksi PG yang disampaikan oleh Hatta Mustafa. Bahwa, mengenai pemerintahan daerah Pasal 18 disitu disebutkan pembagian atas daerah besar dan kecil dan seterusnya dan telah ditetapkan dalam Tap MPR tahun

¹⁶⁵*Ibid*, Hlm. 1109-1111.

1998 Tap. Nomor XV mengenai penyelenggaraan Otonomi Daerah namun belum diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Usulan perubahan juga sudah disampaikan oleh Fraksi PG.

- b. Fraksi Reformasi, melalui M. Hatta Rajasa menyampaikan usulan perubahan menjadi dua ayat, ada tiga ayat yaitu pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan daerah yang kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang.
- c. Fraksi PDU, Asnawi Latief mengusulkan dimana ada dua Pasal, Pasal pertama tetap sedang kan Pasal keduanya lebih menekankan kepada penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdasarkan asas desentralisasi, otonomi dan dekonsentrasi.

Fraksi PDKB, Seto Harianto menyampaikan bahwa kebhinekaan tidak semuanya bisa diatasi dengan suara terbanyak, tetapi dasar permusyawaratan. Jadi, karena itu untuk Pasal 18 perlu dirubah dengan cara yang sangat hati hati.

b) Perubahan Kedua

Konsepsi otonomi daerah Pasal 18 UUD NRI 1945 tidak bisa dipisahkan dengan konsepsi negara kesatuan yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) karena sejak awal terbentuknya kedua Pasal tersebut memang saling terkait terutama dalam menentukan model desentralisasi yang digunakan di daerah otonom nantinya.

Bentuk negara kesatuan dengan otonomi penuh dan luas lebih dipilih oleh Indonesia dari pada opsi bentuk negara serikat untuk Republik Indonesia dimana keduanya sangatlah berbeda. Pertama, dinegara serikat terdapat negara bagian

sementara di negara kesatuan terdapat daerah otonom. Kedua dilihat dari pembentukannya, negara kesatuan dengan otonomi terbentuk karena menolak sentralisme, sedangkan federalisme terjadi karena kesepakatan antara daerah atau negara yang awalnya independen kemudian berserikat kedalam sebuah negara serikat.¹⁶⁶

Kewenangan otonom yang penuh dan luas mempunyai berbagai dimensi seperti dimensi Ekonomi, Hukum, Politik dan Sosial yang sangat kuat. Namun berdasarkan kenyataan sejarah, dimensi ekonomi menjadi yang paling dominan yang kemudian disusul dengan politik. Dalam hal pengembangan perekonomian daerah, yang seharusnya bukan hanya sekedar perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, namun lebih kepada hak daerah dalam pengelolaan, penguasaan dan pengusahaan kekayaan dan sumber daya alam. Maka seharusnya daerah bisa memakmurkan masyarakat daerahnya. Sedangkan pemerintah pusat yang notabene tidak mempunyai daerah, seharusnya tidak mempunyai hak atas Sumber Daya Alam, Melainkan pemerintah sebagai perwakilan negara berhak atas sumbangan dari daerah yang berupa pajak penduduk dan pajak perusahaan.¹⁶⁷

Otonomi daerah secara penuh dan luas itu bukan dimaksudkan untuk mengubah NKRI menjadi negara federal. Memang keduanya mirip, tetapi ada perbedaan jika daerah otonom masih berada didalam kerangka NKRI maka pada negara federal daerah otonom akan berdiri menjadi sebuah negara. Seperti halnya inggris, Perancis, Spanyol dan Philipina yang juga menerapkan sistem otonomi dalam negara kesatuan.¹⁶⁸

¹⁶⁶Sri Bintang Pangkas, *Op Cit*, Hlm. 58.

¹⁶⁷*Ibid*, Hlm. 54 -55.

¹⁶⁸*Ibid*.

Jiwa Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 dan Jiwa dalam UUDS 1950 sangatlah berbeda, bahwa menurut Jimly Assidique: dalam bentuk negara, yang dibahas adalah bentuk organ atau organisasi negara sebagai keseluruhan. Karena dalam UUD NRI 1945 disebutkan konsep negara kesatuan yang berbentuk Republik sedangkan dalam UUDS 1950 Negara kesatuan saja tanpa diikuti oleh bentuk pemerintahannya¹⁶⁹

Ni'matul Huda mengemukakan pendapat dari Zulfikar Salahudin, Al Chaidar dan Herdi Sahrasad:¹⁷⁰

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) disebutkan bahwa "*Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*". Indonesia menyatakan dirinya sebagai Negara Kesatuan dan bukan Negara Federal. Pada tahun 1926, Bung Hatta melalui tulisannya yang berjudul *Ke Arah Indonesia Merdeka*, menggambarkan Indonesia merdeka berdasar negara serikat, sehingga Hatta dikatakan sebagai seorang federalis. Inti dari federalisme Hatta sebenarnya adalah otonomi daerah yang luas, yang sesuai dengan keistimewaan dan kekhususan daerah, yang berdasarkan hak demokrasi rakyat dengan menghormati inisiatif rakyat dari bawah.

Dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 29 Mei 1945 telah sepakat berdasar pandangan mayoritas anggota dan menetapkan bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan. Hatta memang pernah mengajukan ide negara federal, hal tersebut tidak terlepas dari kenyataan politik bahwa adanya keinginan untuk bersatu (*Le Desire d etre ensemble*) dari segenap komponen bangsa dan suku bangsa sangatlah kuat. Hatta bahkan tidak menolak dan bahkan cenderung untuk mendukungnya, karena pandangan otonomi

¹⁶⁹ Jimly Assidique, dalam M Rifqinizamy, *Op Cit* Hlm. 62.

¹⁷⁰ Sri – Edi Swasono, **Masih Perlukah Debat Mengenai Negara Federal ?** Dalam **Reformasi Menjadi Deformasi: Dari Lengser Ke Lengser**. 2001, UI Press, Jakarta Hlm. 345-347.

daerah yang dipaparkan oleh Moh. Yamin dalam sidang pertama sesuai dengan paham demokrasi yang diyakini oleh Hatta.¹⁷¹

Pemerintah pusat dalam bentuk kesatuan, pada awalnya menerapkan sentralisasi dan dekonsentrasi. Pada perkembangan selanjutnya, kemudian menerapkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi kemudian otonomi. Dalam melakukan aktivitas keluar maupun ke dalam, diurus oleh satu pemerintahan yang merupakan langkah kesatuan, baik pemerintah pusat maupun daerah. Sistem sentralisasi diatur oleh pusat sebagai pelaksana, oleh karenanya sistem otonomi dimaksudkan untuk mengimbangi supremasi sentralisasi. Indonesia merupakan negara yang memiliki kondisi geografis yang unik, terdiri dari ribuan pulau yang tersebar dari Sabang sampai Merauke, hambatan komunikasi dengan pusat menjadi masalah dalam berbagai hal. Oleh karena itu diberikan peluang inisiatif daerah dan peran daerah untuk memperjuangkan nasib daerahnya masing-masing melalui desentralisasi. Tujuannya adalah untuk mendelegasikan sebagian tugas pemerintah NKRI kepada daerah, agar daerah bisa mengurus sendiri urusan rumah tangganya tanpa harus memisahkan diri dari negara kesatuan dan tetap berada dalam koordinasi pemerintah pusat.¹⁷²

Lahirnya Pasal 18B ayat (1) pada Perubahan Kedua Atas UUD 1945 Tahun 2000, tidak bisa dilepaskan dari kenyataan adanya daerah-daerah khusus dan Istimewa yang diakui dan diatur dengan Undang-Undang tersendiri pada saat itu, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Daerah Istimewa Aceh (DI Aceh) dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta). Di samping itu, karena

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² Khairul Ikhwan Damanik, **Telaah Otonomi Daerah**, Bungaran Antonius Simanjuntak (Ed), **Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia**, Yayasan Pustaka Obor Indonesia Jakarta, 2012, Hlm 2.

semangat perubahan UUD 1945 yang tidak lagi menempatkan penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945 maka norma-norma yang terkandung dalam penjelasan diakomodasi dalam Pasal-Pasal perubahan.¹⁷³

Bagi para perumus perubahan UUD 1945, penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan) memiliki makna penting bagi pengakuan konstitusional atas keragaman sistem pemerintahan asli yang ada di daerah-daerah di Indonesia, antara lain, desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Penjelasan UUD 1945 menyatakan, "Daerah-daerah tersebut mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah istimewa."¹⁷⁴

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak asal-usul daerah tersebut". Pengakuan adanya keragaman tersebut, mencakup sistem pemerintahan serta hak dan kewenangan yang melekat di dalamnya, adat istiadat serta budaya daerah yang dijamin dan dihormati melalui penetapan Undang-Undang.¹⁷⁵

Dengan demikian daerah istimewa atau daerah khusus, memiliki keistimewaan atau kekhususan yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Makna "pengakuan" dalam Pasal 18B ayat(1) UUD 1945, termasuk pengakuan atas hak asal usul yang melekat pada daerah yang bersangkutan berdasarkan kenyataan sejarah dan latar belakang daerah tersebut. Artinya menurut Mahkamah Konstitusi, bila dapat dibuktikan dari asal usul dan kenyataan sejarah, daerah tersebut memiliki sistem pemerintahan

¹⁷³ Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 81/PUU-VIII/2010. Hlm. 37.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ *Ibid.*, Hlm. 37-38.

sendiri yang tetap hidup dan ajeg, tetap diakui dan dihormati yang dikukuhkan dan ditetapkan dengan Undang-Undang. Dengan demikian, suatu daerah khusus atau istimewa yang dibentuk berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dapat berbeda dengan daerah lain yang tunduk pada ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Asal kekhususan dan keistimewaan tersebut berasal dari hak asal usul dan kenyataan sejarah yang kemudian diakui dan ditetapkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia;¹⁷⁶

Walaupun UUD 1945 tidak memberikan kualifikasi suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa atau daerah khusus, namun Mahkamah Konstitusi perlu memberi penilaian dan penegasan mengenai persoalan ini. Menurut Mahkamah Konstitusi, dari kenyataan pada saat perubahan UUD 1945 mengenai pemerintahan daerah, terdapat dua daerah istimewa, yaitu Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta serta satu daerah khusus yaitu Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Provinsi Daerah Istimewa Aceh kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.¹⁷⁷

Dengan demikian, dalam kenyataan praktik ketatanegaraan Indonesia, tidak ada konsistensi penggunaan kapan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah Istimewa dan kapan ditetapkan sebagai daerah khusus. Menurut Mahkamah

¹⁷⁶*Ibid.*

¹⁷⁷*Ibid.* Hlm. 38-39.

Konstitusi, penetapan nama suatu daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus haruslah dengan kriteria yang berbeda. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.¹⁷⁸

Berikut adalah tabel ringkasan Pendapat yang muncul dalam sidang perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ke 2

Tabel 5:¹⁷⁹

Ringkasan Pendapat yang muncul dalam sidang perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ke 2

No	Nama	Ringkasan Pendapat
	Zain Badjeber (F-PPP)	Pasal 18 Undang-Undang dasar 1945 telah melahirkan beberapa aturan tentang pemerintahan daerah, namun yang selama ini terjadi adalah tidak ada yang memahami tujuan dari Pasal 18 ini tujuannya apa. Karena yang terjadi adalah pelaksanaannya sangat bergantung pada politik rezim yang berkuasa pada saat itu. Memahami tentang otonomi khusus Aceh yang ternyata konsepnya berbeda dengan pemberian otonomi seluas luasnya kepada daerah. Maksud dari "khusus" masih belum jelas. ¹⁸⁰
	Rosniar (F-PG)	Salah satu cakupan pengaturan otonomi daerah yang diusulkan adalah skala atau besaran otonomi yang disesuaikan dengan kemampuan daerah yang memang pada setiap tingkatan daerah. Sehingga dalam salah usulan perubahan Pasal 18 bahwa pemerintah daerah dapat membentuk otonomi khusus secara luas dan secara terbatas melalui otonomi terbatas dan sebagian kewenangan pusat dapat diambil oleh daerah kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, dan militer. Jika terdapat ketidakmampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan

¹⁷⁸ *Ibid.* Hlm. 39.

¹⁷⁹ Hasil Olahan Penulis dari bahan hukum primer berupa risalah perubahan UUD 1945, 2014

¹⁸⁰ Naskah Komprehensif... *Op Cit*, Hlm. 1119.

		otonomi khusus dan otonomi luas dapat meminta persetujuan pemerintah pusat untuk mengurangi cakupan kewenangan yang dimilikikan. ¹⁸¹
Sutjiptno (F-PDIP)		Mengusulkan harap lebih diperinci lagi pada Pasal 18 UUD 1945 mengenai pembagian wilayah otonomi dan daerah daerah khusus. ¹⁸²
A.M. Luthfi (F-Reformasi)		Kepentingan pemeliharaan keutuhan negara kesatuan menjadi prinsip hubungan pusat dan daerah dapat memiliki pemerintahan daerah dengan otonomi khusus berdasarkan atas latar belakang sejarah dan karena kekhususannya. ¹⁸³ Dalam usulan yang lain pembagian daerah di Indonesia baik itu provinsi, kabupaten maupun kota, merupakan penyatuan potensi dan keanekaragaman daerah, hak hak asal usul yang bersifat istimewa, bersifat khusus sebagai upaya mempertahankan integrasi bangsa Indonesia. ¹⁸⁴
Ali Warman Anan (F-PPP)		Istilah daerah istimewa merupakan sebuah sebutan untuk daerah yang memiliki hak hak asal usul yang bersifat istimewa. Berdasarkan sidang umum MPR, semua provinsi menghendaki adanya keistimewaan. Jadi kalau ada 27 provinsi yang masing masing disebut sebagai daerah istimewa, lalu apa urgensi dari sebuah keistimewaan tersebut, keistimewaan itu terletak pada kewenangan dan urusan yang ada di daerah itu tidak pada sebutan daerah khusus. ¹⁸⁵
Hatta Mustafa (F-PG)		Mengenai masyarakat hukum adat dan teritorial untuk memiliki pemerintahan sendiri berdasarkan asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa dan khusus. Karena penyeragaman di zaman orde baru apakah jika dibawah kecamatan ada hota, huria dan sebagainya masih diakui atau tidak. Tapi didalam UUD 1945, Daerah Istimewa Yogyakarta memang karena faktor kesejarahannya, demikian juga DKI Jakarta, ini karena kekhususannya menjadi Ibukota dan ini haru diakui oleh UUD 1945. Daerah Istimiwa Aceh yang akan diputuskan menjadi daerah khusus begitu pula dengan Papua, ini harus diakui karena ini adalah keinginan masyarakat dan keinginan kita semua. Jadi masalah masyarakat hukum adat ini seharusnya bukan untuk provinsinya, melainkan untuk desa yang memiliki otonomi asli. ¹⁸⁶
Sudijarto		Masih terdapat daerah di Indonesia yang sejarahnya berbeda sekali dari daerah yang lain. Ada yang menjadi bagian dari Indonesia

¹⁸¹ *Ibid*, Hlm. 1153-1154.

¹⁸² *Ibid*, Hlm. 1156.

¹⁸³ *Ibid*, Hlm. 1160.

¹⁸⁴ *Ibid*, Hlm. 1168.

¹⁸⁵ *Ibid*, Hlm. 1180-1182.

¹⁸⁶ *Ibid*, Hlm. 1183-1184.

(F-UG)	karena ikut proklamasi tapi ada yang sebelum proklamasipun identitasnya sangat menonjol. Yang seperti inilah yang perlu mendapatkan kekhususan itu. ¹⁸⁷
Hamdan Zoelva (F-PBB)	Indonesia sudah memiliki daerah otonomi khusus, khusus dalam artian lebih dari yang biasa. Karena ada dua bentuk yakni otonomi biasa dan otonomi khusus. Bahkan sempat muncul ada otonomi terbatas, terbatas dalam artian kewenangannya bisa dikurangi dan otonomi khusus kewenangannya bisa dilebihkan. ¹⁸⁸
Hobbes Sinaga (F-PDIP)	Permasalahan masalah hukum adat dan masalah daerah otonom yang berpredikat istimewa dan khusus harus dipisahkan. Terdapat usulan untuk menambah daerah khusus maupun istimewa, cukup Aceh, Jakarta, Yogyakarta dan Papua ¹⁸⁹
Lukman Hakim S (F-PPP)	Fraksi PPP menegaskan pandangan terhadap Otonomi khusus daerah Aceh dengan mengingatkan DPR agar pembahasan mengacu kepada baskag rancangan Undang-Undang Nagroe Aceh Darussalam. Perubahan mendasar apalagi menyimpang dari naskah rancangan, dikhawatirkan akan mengecewakan rakyat Aceh dan menggagalkan ikhtiar untuk memulihkan kembali martabat rakyat Aceh. ¹⁹⁰

Usulan dari Zein Badjeber memang memperlihatkan kondisi yang senyatanya. Namun untuk memahami pasal 18, ada penjelasan terkait cita *founding father's* membentuk klausula tentang pemerintahan daerah. Namun, karena Penjelasan UUD NRI 1945 tidak lagi menjadi bagian dari Konstitusi, maka klausula penjelasan akan dilebur kedalam klausula pasal perpasal. Konsep pemberian otonomi memang dibedakan dengan daerah otonom pada umumnya, karena daerah khusus memerlukan sebuah perlakuan khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah daerah otonom lainnya.

Dalam usulan tersebut muncul istilah otonomi luas dan otonomi terbatas, apakah yang dimaksud dengan otonomi luas tersebut adalah kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah tidak dibatasi dan untuk otonomi terbatas

¹⁸⁷ *Ibid*, Hlm. 1185-1187.

¹⁸⁸ *Ibid*, Hlm. 1225.

¹⁸⁹ *Ibid*, Hlm. 1238.

¹⁹⁰ *Ibid*, Hlm. 1427.

adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dibatasi. Memang sebaiknya untuk pemerintah daerah yang otonom, baik itu yang bersifat administratif saja maupun yang berotonomi istimewa kewenangan kewenangannya dibatasi untuk hal hal strategis seperti Militer, hubungan luar negeri, Agama, Peradilan, kebijakan fiskal dan moneter. Pemaknaan pasal 18 memang tidak bisa untuk beberapa daerah sekaligus karena asal usul kesejarahan yang berbeda beda dan harus dimaknai secara terpisah disetiap daerahnya.

Strategi untuk memberikan sebuah kekhususan untuk daerah ini adalah yang pertama untuk mencegah disintegrasi bangsa. Apapun motif lain dibalik pemberian sebuah kekhususan pada tingkat desa, kabupaten atau kota maupun provinsi tersebut akan segera nampak saat pembahasan Undang-Undang pembentuk daerah khusus tersebut. Ketakutan karena apa yang dilakukan Aceh dan Papua dengan membentuk gerakan separatis menjadi preseden bagi daerah yang ingin mendapatkan kekhususan dan keistimewaan harus menjadi salah satu hal yang menjadi perhatian pemerintah pusat.

Indikator-indikator pembentukan daerah khusus maupun istimewa tidak bisa dibentuk jika hanya dilihat dari asal usul kesejarahannya saja. Indikator indikator lain juga harus diperhatikan dan menjadi bahan pertimbangan, namun sayangnya untuk menentukan klausula didalam sebuah peraturan tersendiri adalah sangat sulit dan hampir tidak bisa dibuat karena tingkat kebutuhan daerah yang berbeda-beda.

C. Pendapat Mahkamah Konstitusi

Dalam putusan sidang Mahkamah Konstitusi dengan nomor perkara 81/PUU-VIII/2010 dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi memberikan Pendapatnya tentang Pasal 18B UUD NRI 1945, bahwa lahirnya pasal 18B tersebut tidak bisa dilepasakan dari kenyataan adanya daerah khusus dan Istimewa yang diakui dan diatur dengan Undang-Undang tersendiri pada saat itu, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Semangat perubahan yang tidak lagi menempatkan penjelasan sebagai bagian UUD NRI 1945. Bagi para perumus perubahan UUD 1945, penjelasan pasal 18 sebelum perubahan UUD memiliki makna penting dalam pengakuan atas keragaman sistem pemerintahan asli yang ada di daerah.¹⁹¹

Pengakuan adanya keragaman tersebut, mencakup sistem pemerintahan serta hak dan kewenangan yang melekat didalamnya, adat istiadat serta budaya daerah yang dijamin dan dihormati melalui penetapan Undang-Undang. Pengakuan terhadap kekhususan sebuah daerah juga diperlukan untuk daerah-daerah yang harus diperlakukan secara khusus. Makna pengakuan dalam pasal 18B ayat (1) UUD 1945, termasuk pengakuan atas hak asal usul yang melekat

¹⁹¹Putusan sidang Mahkamah Konstitusi dengan nomor perkara 81/PUU-VIII/2010 dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hlm. 38.

pada daerah berdasarkan kenyataan sejarah dan latar belakang daerah tersebut. Artinya menurut Mahkamah Konstitusi, bila dapat dibuktikan dari asal usul dan kenyataan sejarah, daerah tersebut memiliki sistem hukum yang asli yang tetap hidup dan ajeg, tetap diakui dan dihormati yang dikukuhkan dan ditetapkan dengan Undang-Undang.¹⁹²

Walaupun UUD NRI 1945 tidak memberikan kualifikasi suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa atau daerah khusus, namun Mahkamah Konstitusi perlu memberi penilaian dan penegasan mengenai persoalan ini. Tidak ada konsistensi penggunaan kapan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa ataupun daerah khusus. Namun, Mahkamah Konstitusi memberikan batasan dalam putusan ini terkait apa yang disebut dengan daerah istimewa dan daerah khusus:¹⁹³

- a) Daerah Istimewa adalah daerah yang terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b) Daerah Khusus adalah suatu daerah yang ditetapkan jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.

Menimbang menurut mahkamah, jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa yang ditetapkan dengan Undang-Undang sangat terkait dengan:

- a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup;

¹⁹²Ibid.

¹⁹³Ibid, Hlm. 39.

- b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan memperhatikan dua kriteria tersebut, menurut Mahkamah Konstitusi hak asal usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin dan tidak dapat diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam Undang-Undang. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan.¹⁹⁴

D. Politik Hukum Undang-Undang

Keunikan sistem ketatanegaraan Indonesia menyebabkan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah menerapkan sistem dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan secara bersamaan. Desentralisasi tetap menjadi yang paling dominan karena didalam desentralisasi inilah kewenangan otonomi terbentuk. Pelimpahan kewenangan dari pusat diberikan kepada daerah.

Gejolak daerah diredam dengan pemberian otonomi khusus, pemerintah pusat tentu tidak mau kehilangan daerahnya lagi seperti yang telah terjadi. Efektifitas berlakunya kebijakan masih dapat diperdebatkan karena berbagai kepentingan masih bernaung dibalikny. Seperti isu apakah motif pemerintah pusat mempertahankan daerah tersebut karena faktor ekonomi, politik ataukah ada

¹⁹⁴*Ibid.*

faktor yang lain. Menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mungkin bisa dijadikan alasan untuk tetap mempertahankan sebuah daerah, namun beberapa hal juga tidak dapat dinafikan ketika sumber daya alam di Aceh dan Papua yang melimpah, bisa dijadikan sumber pemasukan bagi anggaran negara. Tidak ada yang salah dengan semua itu semua alasan menjadi logis, yang menjadi permasalahan adalah cara yang digunakan pemerintah dalam proses meredakan gejolak daerah.

Pendekatan militer dinilai gagal, walaupun ada beberapa pendapat yang menyatakan bahwa Orde Baru berhasil meredakan gejolak namun selepas reformasi gejolak daerah muncul diberbagai daerah. Dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang juga dinilai gagal mengayomi daerah khususnya daerah Aceh dan Papua, kemudian munculah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dari Undang-Undang ini munculah pengaturan yang tegas terkait dengan pemerintahan daerah yang memiliki keistimewaan. Pasal 226 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa :

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.

Dalam Penjelasan

Yang dimaksud dengan Undang-Undang tersendiri adalah Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Daerah Khusus Ibu kota Jakarta, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, jo Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Dalam ilmu perundang-undangan, politik hukum sebuah peraturan perundang-undangan dapat dilihat pada bagian konsideran. Berikut adalah politik hukum dari masing masing Undang-Undang Pembentukan keempat daerah yang diistimewakan tersebut:

1. Daerah Istimewa Yogyakarta (Undang-Undang nomor 12 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta)

- a. Bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;
- b. Bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta belum mengatur secara lengkap mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;

2. Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia)

- a. Bahwa Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. Bahwa Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai daerah otonom yang berkedudukan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung Jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - c. Bahwa Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan sehingga perlu diganti dan disempurnakan;
 - d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Aceh (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh)
- a. Bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang;
 - b. Bahwa berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi;
 - c. Bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - d. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik;

- e. Bahwa bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- f. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, perlu membentuk Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh;

4. Daerah Khusus Papua (Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua)

- a. Bahwa cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Bahwa masyarakat Papua sebagai insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum, dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat, serta memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar;
- c. Bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang;
- d. Bahwa integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus tetap dipertahankan dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua, melalui penetapan daerah Otonomi Khusus;
- e. Bahwa penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri;
- f. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini 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 di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua;

- g. Bahwa pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua;
- h. Bahwa dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- i. Bahwa pemberlakuan kebijakan khusus dimaksud didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara;
- j. Bahwa telah lahir kesadaran baru di kalangan masyarakat Papua untuk memperjuangkan secara damai dan konstitusional pengakuan terhadap hak-hak dasar serta adanya tuntutan penyelesaian masalah yang berkaitan dengan pelanggaran dan perlindungan Hak Asasi Manusia penduduk asli Papua;
- k. Bahwa perkembangan situasi dan kondisi daerah Irian Jaya, khususnya menyangkut aspirasi masyarakat menghendaki pengembalian nama Irian Jaya menjadi Papua sebagaimana tertuang dalam Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000 tentang Pengembalian Nama Irian Jaya Menjadi Papua;
- l. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut pada huruf a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, dan k dipandang perlu memberikan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang ditetapkan dengan Undang-Undang.

Setiap daerah memiliki politik hukumnya masing masing namun ada beberapa poin yang bisa ditarik garis persamaan diantara keempat daerah tersebut. Persamaan tersebut adalah bentuk penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan yang bersifat Istimewa dan Khusus. Bentuk penghormatan tersebut berupa kewenangan otonomi dalam menjalankan

pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia memang tidak di cantumkan secara eksplisit namun secara Implisit telah dicantumkan pada konsideran mengingat.

Ratio Legis Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah untuk memberikan rasa keadilan kepada daerah karena pada dasarnya tidak mungkin menyeragamkan makna “Istimewa” dan “Khusus” setiap daerah yang memiliki asal usul kesejarahanyang berbeda. Sehingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak akan mampu untuk menerjemahkan makna Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 dalam satu klausula pasal, memang pada tataran konsep pemberian kewenangan istimewa kepada daerah dapat dijelaskan secara umum untuk alasan:

1. Meredam gejolak didaerah.
2. Memberikan keadilan kepada daerah.
3. Menjaga eksistensi kesatuan asli masyarakat di daerah.

dari beberapa alasan tersebut itulah kenapa Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah harus diterjemahkan kedalam kaidah khusus dalam tataran teknis kedaerahan yang didasarkan pada kondisi daerah yang bersangkutan.

Prinsip otonomi daerah dengan status keistimewaan baik itu berupa daerah khusus maupun daerah Istimewa tidaklah harus seragam. Penyesuaian dengan keadaan daerah yang bersangkutan adalah mutlak,

supaya daerah bisa berkembang dengan potensi yang dimilikinya. Perbedaan inilah yang menjadi indikator otonomi setiap daerah memperoleh status istimewa maupun khusus. Sehingga konsep desentralisasi dan otonomi yang beragam bisa di implementasikan untuk mewujudkan masyarakat daerah yang sejahtera.

Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengikuti klausula Pasal 18 UUD NRI 1945 jika diambil kesimpulan:

1. Daerah dengan status Istimewa adalah daerah otonom yang memiliki kesatuan pemerintahan yang asli yang telah ada dan melekat bersama masyarakat daerah sejak dahulu.
2. Daerah dengan status Khusus adalah daerah otonom yang membutuhkan keadaan khusus untuk sebuah “kepentingan” yang mendesak.

Sehingga *ratio legis* pembentukan Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah untuk:

1. Mewujudkan cita-cita otonomi.
2. Menyeimbangkan kepentingan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Sejarah hukum pemerintahan daerah selalu mengalami perubahan arah politik pada setiap pergantian rezim. Dari awal kemerdekaan menghendaki arah yang demokratis berlanjut ke masa orde baru yang sangat sentralis, hal ini menyebabkan pergolakan daerah semakin besar. Pergolakan tersebut sementara bisa diredam dengan pemberian status istimewa yakni berupa kekhususan dan keistimewaan. Hal tersebut hanya bersifat sementara saja karena dengan kewenangan pemerintah pusat status istimewa tersebut bisa dicabut sewaktu waktu.
2. *Ratio Legis* (alasan Hukum) dari pembentukan Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah untuk menegaskan kembali Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 karena setelah amandemen bagian penjelasan UUD NRI 1945 bukan sebagai bagian dari konstitusi, sehingga klausula pengaturan tentang Pemerintahan Daerah dilebur kedalam pasal atau akan dijelaskan lebih lanjut dalam Undang-Undang tersendiri.

Karena yang di turunkan kedalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sama, maka bisa dipahami bahwa untuk menentukan sebuah daerah itu memiliki keistimewaan baik itu berupa daerah khusus atau istimewa adalah tidak mungkin ditentukan dalam sebuah klausula pasal didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hal ini dikarenakan asal usul

kesejarahan yang berbeda dan politik hukum pada setiap rezim yang mempengaruhi juga akan berbeda. Oleh karena itu, penentuan daerah yang memiliki status khusus maupun istimewa ini diletakkan pada kebijaksanaan para pemimpin negara.

B. Saran

1. Jika memang otonomi luas dan bertanggung jawab dipilih sebagai mekanisme hubungan antara pusat dan daerah, maka sebaiknya berikan kepercayaan yang nyata kepada daerah. Melakukan evaluasi terhadap kerja daerah terutama pada daerah yang istimewa seperti Aceh, DKI Jakarta, DI Yogyakarta dan daerah khusus Papua. Dengan evaluasi yang berkelanjutan diharapkan daerah dan pusat mampu berkomunikasi secara masif agar tidak terjadi kesalah pahaman yang fatal.
2. Pemerintahan daerah dibentuk dengan salah satu tujuannya untuk melakukan evaluasi kinerja pembangunan daerah bersama dengan pemerintah pusat, maka sebaiknya tegaskan kembali agar muncul kerjasama yang berorientasi kepada kesejahteraan masyarakat.
3. Semua elemen pemerintahan dan masyarakat harus saling mengawasi dan memperbaiki segala kebijakan yang sarat akan politik kepentingan yang semoga diarahkan kepada kesejahteraan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Sebaiknya jika memang desentralisasi membentuk daerah otonom maka seharusnya setiap daerah di Indonesia bisa berdiri dengan kearifan lokalnya masing-masing termasuk bentuk “kesatuan asli dan Hukum

Adatnya” maka bisa jadi keadilan dan kesejahteraan masyarakat bukanlah sebuah angan-angan belaka.

5. Jika memang banyak daerah yang menghendaki daerah yang berstatus khusus maupun istimewa maka pemerintah pusat bersama Dewan Perwakilan Rakyat bisa membentuk undang-undang tersendiri terkait dengan daerah khusus maupun istimewa. Dimana, dalam undang-undang tersebut setidaknya memuat definisi yang jelas, indikator minimal sebuah daerah yang menginginkan kekhususan maupun keistimewaan. Agar konflik Pemerintah Pusat dan Pemerintah serta didalam Pemerintahan Daerah sendiri bisa diminimalisir.

