

BAB II

OTONOMI KHUSUS DALAM SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA MENURUT UUD 1945

A. Pemerintah Daerah di Indonesia Berdasarkan UUD 1945

Dalam UUD 1945, pengaturan tentang pemerintah daerah diatur dalam Bab VI pasal 18,18A, dan 18B. Pasal 18 Ayat 2 berbunyi bahwa Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dan berdasarkan pasal 18 Ayat 5 maka asas otonomi yang dijalankan adalah asas otonomi yang seluas-luasnya.

Prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam arti daerah memberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah yang ditetapkan oleh undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat .

Berdasarkan UUD 1945 Bab VI tentang Pemerintah Daerah, maka dibentuklah sebuah peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih lanjut tentang pemerintah daerah yaitu dengan mengeluarkan UU No.5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian dicabut dengan UU No.22 Tahun 1999 dan akhirnya dicabut lagi dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Alasan UU tentang pemerintahan daerah ini banyak mengalami perubahan adalah karena banyak perbedaan definisi-definisi yang sangat fundamental. Desentralisasi adalah salah satu definisi yang berbeda maknanya berdasarkan UU No.22 Tahun 1999 dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut UU No.22 Tahun 1999, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada daerah otonom dalam ikatan Negara Kesatuan Indonesia. Dapat diartikan bahwa pemerintah menyerahkan wewenang pemerintahan yang sebesar-besarnya kepada daerah otonom tanpa batasan. Definisi desentralisasi menurut UU No.32 Tahun 2004 adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI. Wewenang pemerintahan yang diterima oleh daerah otonom adalah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Kewenangan daerah otonom menurut UU No.32 Tahun 2004 dibatasi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan.

Dari sisi kepentingan pemerintah daerah, tujuan pertama dari desentralisasi adalah untuk mewujudkan apa yang disebut dengan *political equality*. Ini berarti, melalui pelaksanaan desentralisasi, diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Masyarakat di daerah dapat dengan elegan mempraktekkan bentuk-bentuk partisipasi politik, misalnya saja, menjadi anggota partai politik dan kelompok kepentingan.

Tujuan kedua desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah adalah *local accountability*. Maksudnya, melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan dapat tercipta peningkatan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya, yang meliputi: hak ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di daerah, serta hak untuk mengontrol pelaksanaan pemerintahan daerah itu sendiri.

Tujuan ketiga dari desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah adalah *local responsiveness*. Asumsi dasar dari tujuan desentralisasi yang ketiga ini adalah: karena pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui berbagai masalah yang dihadapi oleh komunitasnya, maka melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan menjadi jalan yang terbaik untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi dari pembangunan social dan ekonomi di daerah.¹

Dalam Pasal 2 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Prinsip-prinsip otonomi yang diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 adalah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab

1. Prinsip otonomi seluas-luasnya adalah daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua unsur pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang pemerintah daerah.
2. Prinsip otonomi nyata, adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

¹ Syamsuddin Haris, Mochtar Pabottingi, et al, 2006, *membangun format baru otonomi daerah*, Lipi Press, Jakarta, hal 71-72

3. Prinsip otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelesaiannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud otonomi yang ada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

B. Eksistensi Otonomi Khusus Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan

Daerah

Selain Provinsi Papua yang mendapat otonomi khusus, Aceh juga mendapatkan otonomi khusus melalui UU No.18 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

1. Otonomi Khusus Aceh

Dibandingkan daerah lain, Aceh memperoleh “dua kali” atribut “otonomi khusus”. Pertama, melalui UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD. Pada kebijakan ini, pertimbangan pemberian otonomi khusus adalah: (1) 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 dengan Undang-undang; (2) bahwa salah satu karakter khas dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial, dan kemasyarakatan dengan budaya Islam yang kuat sehingga Daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) bahwa untuk memberi kewenangan yang luas dalam

menjalankan pemerintahan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dipandang perlu memberikan otonomi khusus; (4) bahwa UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dipandang belum menampung sepenuhnya hak asal-usul dan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh; dan (5) bahwa pelaksanaan UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh perlu diselaraskan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.²

Kedua, melalui UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dasar pertimbangannya adalah: (1) 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; (2) 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; (3) bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syariat Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (4) bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum

² www.kemitraan.or.id, Agung Djojosoekarto, Rudiarto Sumarwono, *Kebijakan otonomi khusus di Indonesia*, 28 Januari 2011

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; (5) 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.³

Sebagai upaya menentukan arah politik hukum sebagaimana digariskan oleh GBHN tahun 1999-2004, maka dengan keluarnya Undang-undang Nomor 18 tahun 2001 (Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006) untuk wilayah Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia telah dideklarasikan adanya Peradilan Syari'at Islam sebagai bagian dari sistem Peradilan Nasional yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun (pasal 25 ayat (1) Undang-undang Nomor 18 tahun 2001 / pasal 128 ayat (1) Undang-undang Nomor 11 tahun 2006). Dengan demikian lingkungan Peradilan di Indonesia yang menjalankan kekuasaan kehakiman yang bebas dari pihak manapun terdiri dari :

- a. Peradilan Umum;
- b. Peradilan Agama / Mahkamah Syar'iyah;
- c. Peradilan Militer; dan

³ Ibid

d. Peradilan Tata Usaha Negara.⁴

2. Otonomi Khusus Papua

Sebagaimana dikemukakan dalam UU No. 21 Tahun 2001 yang telah dicabut melalui UU No. 35 Tahun 2008 Tentang perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001, Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua.

Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial-budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum adat

Hal-hal mendasar yang menjadi isi Undang-Undang ini adalah:

⁴ Amlsk's Weblog, *Eksistensi dan kewenangan Mahkamah Syar'iyah*, 28 Januari 2011

Pertama, pengaturan kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan;

Kedua, pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar;

Ketiga, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang berciri:

- a) partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan;
- b) pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat
- c) penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat

Keempat, pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.⁵

⁵ www.kemitraan.or.id,op.cit.

C. Latar Belakang Otonomi khusus di Papua

Pada saat kemerdekaan, pemerintah Belanda mempertahankan kekuasaan terhadap belahan barat pulau Nugini (Papua), dan mengizinkan langkah-langkah menuju pemerintahan-sendiri dan pendeklarasian kemerdekaan pada 1 Desember 1961.

Negosiasi dengan Belanda mengenai penggabungan wilayah tersebut dengan Indonesia gagal, dan pasukan penerjun payung Indonesia mendarat di Irian pada 18 Desember sebelum kemudian terjadi pertempuran antara pasukan Indonesia dan Belanda pada 1961 dan 1962. Pada 1962 Amerika Serikat menekan Belanda agar setuju melakukan perbincangan rahasia dengan Indonesia yang menghasilkan Perjanjian New York pada Agustus 1962, dan Indonesia mengambil alih kekuasaan terhadap Irian Jaya pada 1 Mei 1963.⁶

Namun setelah menjadi bagian dari NKRI, ternyata kehidupan masyarakat di Irian Jaya tidak semakin membaik. Selain banyak terjadi pelanggaran hak asasi manusia, Irian Jaya juga menjadi provinsi yang paling lambat dalam segala bidang pembangunan seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Akibat dari hal-hal tersebut maka muncul sekelompok masyarakat yang tidak puas dengan pemerintah pusat dan akhirnya membentuk kelompok separatis yang dikenal dengan OPM yang menginginkan agar Irian Jaya lepas dari NKRI. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Irian Jaya selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya

⁶ www.Wikipedia.com,Sejarah Indonesia,29 Januari 2011

memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Irian Jaya, khususnya masyarakat Irian Jaya

Presiden Megawati, yang menggantikan Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001, merespon tuntutan merdeka untuk Papua dengan menandatangani UU No. 21 Tahun 2001 tanggal 21 November 2001 tentang Otonomi Khusus. UU ini dapat dilihat terlahir sebagai penyelesaian konflik yang *win-win solution* antara rakyat Papua yang berkeinginan terlepas dari NKRI serta Pemerintah RI yang kokoh-teguh mempertahankan kedaulatan NKRI.

UU Otsus bagi Provinsi Papua ini merupakan pengakuan Pemerintah RI untuk melindungi hak ulayat orang Papua akan tanah, air, dan kekayaan Papua. Inilah prasyarat untuk mengangkat orang Papua dari ketertinggalan dibanding saudaranya di kawasan tengah dan timur.⁷

⁷ www.kemitraan.or.id,op.cit.