



JURNAL MAJELIS

MEDIA ASPIRASI KONSTITUSI

“Otonomi Khusus dalam Bingkai NKRI”

Sekretariat Jenderal MPR RI
Pusat Pengkajian



JURNAL MAJELIS

MEDIA ASPIRASI KONSTITUSI

Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara

1. Pancasila

2. Undang-Undang Dasar Negara Republik
Indonesia Tahun 1945

3. Negara Kesatuan Republik Indonesia

4. Bhinneka Tunggal Ika

Susunan Dewan Redaksi

DEWAN PENGARAH

Pimpinan MPR RI

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Eddie Siregar, M.Si.

PEMIMPIN REDAKSI

Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

REDAKTUR PELAKSANA

Indro Gutomo, S.H.

Rharas Esthining Palupi, S.H., M.H.

EDITOR

Ngesti D. Prasetyo, S.H., M.H.

Ria Casmi Arsa, S.H., M.H.

ISSN: 2085 - 4862

ALAMAT REDAKSI

Pusat Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Nusantara III, Lt. 6

Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270

Telp. (021) 57895224, Fax.: (021) 57895232

E-mail: pusat_pengkajian@yahoo.com



SAMBUTAN PIMPINAN MPR RI

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai salah satu pilar utama negara adalah hukum dasar yang wajib dipahami secara utuh dan menyeluruh oleh seluruh komponen bangsa sebagai landasan konstitusional dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dalam rangka memberikan pemahaman kepada masyarakat luas, maka upaya memasyarakatkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus terus menerus dilakukan agar kehidupan yang demokratis dan konstitusional tetap terjaga dalam setiap sendi kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur.

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga demokrasi yang memperjuangkan aspirasi rakyat, disamping menjalankan amanat konstitusional sesuai kewenangannya, juga mempunyai kewajiban untuk memasyarakatkan konstitusi negara dan pilar-pilar negara lainnya, yakni Pancasila, NKRI dan *Bhinneka Tungga Ika* dalam rangka memperkuat ideologi nasional, persatuan dan kesatuan bangsa.

Sesuai amanat Pasal 15 Ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pimpinan MPR mengoordinasikan seluruh Anggota MPR untuk memasyarakatkan “empat pilar kehidupan bernegara” ke seluruh komponen bangsa dalam berbagai bentuk, metode, dan kelompok sasaran pemasyarakatan agar menjangkau berbagai elemen masyarakat di seluruh wilayah tanah air.

Pemasyarakatan “empat pilar kehidupan bernegara” telah dilakukan dalam berbagai kegiatan baik dalam forum formal maupun informal, publikasi di media cetak dan elektronik, serta berbagai kegiatan dalam bentuk seminar, diskusi terfokus, lokakarya maupun dialog publik lainnya di lingkungan eksekutif, legislatif, dunia akademik maupun organisasi kemasyarakatan .

Upaya memperkuat “empat pilar kehidupan bernegara” dipandang sangat penting mengingat kondisi bangsa Indonesia saat ini sedang dalam masa transisi demokrasi, menghadapi multidimensi persoalan bangsa baik di bidang politik, ekonomi, sosial budaya, penegakan hukum, serta ditengarai juga adanya krisis kebangsaan yang berpotensi mengancam keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa.

Kesadaran memperkuat empat pilar kehidupan bernegara merupakan ikhtiar kita bersama dalam mewujudkan cita-cita proklamasi dan reformasi sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan “empat pilar kehidupan bernegara”, Pancasila akan semakin kokoh sebagai ideologi negara, UUD NRI Tahun 1945 menjamin kehidupan yang demokratis dan konstitusional, serta NKRI semakin mempersatukan setiap perbedaan dalam wadah *Bhinneka Tunggal Ika*.

Penerbitan *Jurnal Majelis* adalah salah satu metode pemasyarakatan agar Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika* secara konsepsional dapat dipahami dan dilaksanakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Republik Indonesia tercinta.

Ketua MPR RI,

ttd,

Sidarto Danusubroto

SAMBUTAN KETUA TIM KERJA KAJIAN SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA MPR-RI

Perubahan paradigma dan perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia berjalan sangat pesat pasca amandemen konstitusi pada kurun waktu 1999-2002. Era baru ketatanegaraan ditandai dengan pengejawantahan kedaulatan tertinggi yang berada ditangan rakyat. Merespon hal tersebut penyelenggaraan ketatanegaraan saat ini semakin menuntut situasi dan kondisi kenegarabangsaan untuk merespon gagasan demokrasi partisipatif bagi peningkatan derajat kesejahteraan rakyat Indonesia seutuhnya. Atas dasar itulah maka, kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagai bagian dari sistem kelembagaan negara memiliki tanggung jawab dan peran strategis untuk menginspirasi dan merepresentasikan kehendak rakyat dalam mewujudkan pembangunan yang partisipatif dan bermartabat. Banyak kemajuan yang telah dicapai dalam rangka upaya penguatan aspirasi masyarakat melalui program 4 (Empat) Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara (Pancasila, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika) dengan berbagai model kegiatan yang bertujuan untuk mendekatkan aspirasi masyarakat, penguatan ideologi kebangsaan, dan merespon berbagai isu aktual kenegarabangsaan.

Namun demikian ditengah situasi dan kondisi kemajuan capaian program 4 (Empat) Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara masih terdapat berbagai celah kelemahan dalam konteks aktualisasinya. Merespon hal tersebut maka Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI membentuk Tim Kerja melalui Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 5/PIMP/2012 tanggal 1 Oktober 2012 tentang Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia Majelis Permusyawaratan Rakyat Keanggotaan Tahun 2012-2014. Dibentuknya Tim kajian sistem ketatanegaraan dimaksud mengkaji berbagai

isu pokok aspirasi masyarakat daerah terkait dengan konsep konstitusi, aspirasi usulan perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penguatan lembaga negara, kajian tentang implementasi 4 (empat) pilar kehidupan berbangsa dan bernegara, mengkaji berbagai keputusan MPR serta mengevaluasi mengenai produk undang-undang.

Atas dasar berbagai isu aktual ketatanegaraan sebagaimana dimaksudkan diatas maka penuangan berbagai gagasan kritis, kontributif dan konseptual mengenai dinamika ketatanegaraan Indonesia menjadi bagian yang penting dan tidak terpisahkan dari program pemasyarakatan dan pengkajian 4 (empat) pilar kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu maka, hadirnya Jurnal Majelis sebagai media aspirasi ketatanegaraan diharapkan mampu meningkatkan nalar kritis warga negara dengan berbagai latar belakang keilmuan agar dapat berpartisipasi dalam merespon perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini maupun dimasa yang akan datang.

Ketua Tim Kerja Kajian
Sistem Ketatanegaraan Indonesia MPR-RI

ttd.

Dr. Ir. Mohammad Jafar Hafsah

PENGANTAR REDAKSI

Sebuah fakta sejarah sejak berdirinya bangsa Indoenesia bahwa Pancasila telah diterima oleh bangsa Indonesia secara aklamasi sebagai falsafah dan ideologi negara yang akan menjadi sumber inspirasi kehidupan bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-citanya menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pancasila di samping sebagai ideologi, dasar dan falsafah negara, juga menjadi cita cita moral dan pandangan hidup bangsa Indonesia yang selama bangsa Indonesia ada, telah memberi pandangan dan arah kepada bangsa dan negara kita menjalani kehidupan berenegara sesuai dengan jati dirinya yang membedakan dengan bangsa bangsa lain di dunia.

Kekuatan Pancasila sebagai ideologi yang mempersatukan bangsa Indonesai dalam wadah NKRI sejak kemerdekaan hingga hari ini adalah suatu bukti bahwa Pancasila mampu menghadapi berbagai macam gangguan dalam sebuah bangsa yang majemuk ,penuh perbedaan berdasarkan suku, agama, bahasa dan budaya yang berpotensi menimbulkan konflik dan perpecahan.

Dalam kerangka itu, maka Pancasila sebagai salah satu pilar utama negara dari “empat pilar kehidupan bernegara” yakni Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika* harus terus-menerus menerus dipahami dan diamalkan dalam kehidupan kenegaraan maupun kemasyarakatan.

Penerbitan Jurnal Majelis oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah bagian dari upaya MPR untuk memasyarakatkan empat pilar kehidupan bernegara kepada seluruh komponen bangsa, secara lebih dinamis dan sistematis, untuk melengkapi berbagai bentuk, metode dan kegiatan pemasyarakatan”empat pilar kehidupan bernegara” yang sedang dilaksanakan.

Jurnal Majelis Edisi 03 Tahun 2012 ini menampilkan berbagai tulisan yang berisi gagasan dan pemikiran cerdas dari para insan cendekia mengenai Otonomi Khusus dalam Bingkai NKRI, beberapa tulisan yang ada di dalam jurnal ini antara lain mengenai Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bingkai Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara yang ditulis oleh Ahmad farhan hamid, lalu tulisan cerdas yang disampaikan oleh Prof. H. Abdul Mukthie Fadjar SH, MS, dengan judul “Otonomi Khusus dalam Bingkai Negara Kesatuan RI”.

Kami berharap penerbitan Jurnal Majelis Edisi 03 Tahun 2012 ini akan membawa manfaat yang luas bagi para pembaca dan pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengetahui dan mendalami secara konsepsional mengenai “empat pilar kehidupan bernegara”, sebagai pilar utama negara yang akan melandasi dan memperkuat penyelenggaraan kehidupan kenegaraan maupun kemasyarakatan.

“Selamat membaca”. Terima kasih.

DAFTAR ISI

Sambutan Pimpinan MPR RI	v
Sambutan Ketua Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan	vii
Pengantar Redaksi	ix
Daftar Isi	xi
 Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bingkai Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara	
<i>Oleh: Ahmad Farhan Hamid</i>	<i>01</i>
 Bangsa Versus Negara (dalam Perspektif Evaluasi Pelaksanaan Otsus)	
<i>Oleh: Prof. Dr. Ali Machsan Moesa M.Si</i>	<i>09</i>
 Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bingkai 4 Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara	
<i>Oleh: Dra. Mardiana Indraswati</i>	<i>17</i>
 Otonomi Seluas-Luasnya, Otonomi Khusus, dan Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan RI	
<i>Oleh: Prof. H. Abdul Mukthie Fadjar SH, MS.....</i>	<i>25</i>
 Politik Otonomi Khusus: Antara Identitas, Keadilan, dan Kesejahteraan	
<i>Oleh: Priyatmoko Dirdjosuseno M.AP</i>	<i>33</i>
 Mendesain Ulang Otonomi Khusus untuk Memperkokoh NKRI	
<i>Oleh: Dr. Sulardi SH, MH</i>	<i>43</i>
 Menggugat Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta Relevansinya dengan Sumber Daya Tanah Perlindungan atau Ancaman ?	
<i>Oleh: Imam Koeswahyono</i>	<i>51</i>

Mengurai Penyebab Kegagalan Otonomi Khusus Bumi Papua <i>Oleh: Dr. Fatkhurohman, SH., MH</i>	79
Merekonstruksi Keistimewaan Yogyakarta <i>Oleh: Hikmatul Ula</i>	89
Kebijakan Otonomi Khusus Papua <i>Oleh: Drs. Moch. Solekhan, M.AP</i>	97

EVALUASI PELAKSANAAN OTONOMI KHUSUS DALAM BINGKAI EMPAT PILAR KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA



Oleh :
Ahmad Farhan Hamid

Abstraksi

Secara filosofis, ada dua tujuan utama yang ingin dicapai dari penerapan kebijakan desentralisasi yaitu tujuan demokrasi dan tujuan kesejahteraan. Tujuan demokrasi akan memposisikan pemerintah daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara serta mempercepat terwujudnya masyarakat madani atau civil society. Tujuan kesejahteraan mengisyaratkan pemerintahan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis.

Abstract

Philosophically, there are two main objectives to be achieved from the implementation of decentralization policies that is the goal of democracy and welfare. The purpose of democracy will set the local governments as an instrument of political education at the local level, which aggregately will contribute towards political education nationally as a basic element in creating unity and unity of the nation and the country, and in accelerating the attainment of civil society. The purpose of welfare suggests the local gov-

ernment; to improve the well-being of local communities through the provision of public services effectively, efficiently and economically.

Key Word: Special Autonomy, The Four Main Pillar of Indonesia

A. PENDAHULUAN

Tulisan dalam jurnal ini merupakan sarana yang penting, karena sangat relevan dengan hal-hal yang mendasar sifatnya, yaitu upaya memperkuat sistem ketatanegaraan terhadap komitmen kebangsaan dalam menjaga keutuhan NKRI. Oleh karenanya, setiap lontaran gagasan dan pemikiran dinamis, positif dan konstruktif akan sangat bermanfaat dan menjadi sumbangan yang bernilai bagi kepentingan bangsa dan negara Indonesia. Untuk itulah MPR memandang perlu mengelola aspirasi yang kami pandang penting ini, untuk dicermati secara seksama dari berbagai sudut pandang.

Penulisan merupakan salah satu metoda pemasyarakatan empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai salah satu tugas Pimpinan Majelis sesuai ketentuan Pasal 15 ayat (1) huruf e, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yaitu mengkoordinasikan Anggota Majelis memasyarakatkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang kita kenali sebagai salah satu pilar utama dari empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kehadiran UUD NRI Tahun 1945 merupakan salah satu representasi

dari negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Sesuai ketentuan pasal 4 ayat (1) UUD 1945, dalam penyelenggaraan pemerintahan dinyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan kebijakan desentralisasi dilaksanakan bersamaan dengan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

B. PEMBAHASAN

Dalam Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Konsekuensi dari kandungan pasal-pasal dalam UUD 1945 tersebut dapat ditafsirkan sebagai berikut :

1. Dalam penyelenggaraan pemerintahan Presiden selaku kepala pemerintahan dapat melaksanakan dengan :

- a. Melimpahkan sebagian kewenangan kepada perangkat pusat melalui asas dekonsentrasi;
 - b. Menyerahkan sebagian kewenangan kepada daerah otonom melalui asas desentralisasi;
 - c. Menugaskan sebagian kewenangan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa melalui asas tugas pembantuan; dan
 - d. Melaksanakan sendiri.
2. Dalam menyelenggarakan otonomi daerah, dibentuk pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan DPRD serta dibantu oleh perangkat daerah. Anggota DPRD dipilih melalui proses pemilihan umum, dan kepala daerah dipilih melalui proses pemilihan kepala daerah (Pilkada). Kedua lembaga tersebut diberi mandat untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.
 3. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah memiliki hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dengan pemerintah pusat.
 4. Dalam melaksanakan hubungan tersebut Pemerintah melaksanakan fungsi pembinaan yang salah satu wujudnya dengan menetapkan norma, standar, kriteria dan

prosedur; fasilitasi; supervisi; serta monitoring dan evaluasi agar otonomi daerah senantiasa dilaksanakan oleh pemerintahan daerah sesuai dengan tujuannya. Sebaliknya pemerintah daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah serta melaksanakan otonomi daerah berdasarkan standar, norma, kriteria, dan prosedur yang ditetapkan oleh Pemerintah. Berdasarkan hal ini maka pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan subordinasi Pemerintah.

Kesimpulannya, walaupun Pemerintah memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah, pemerintahan daerah tetap merupakan subordinasi Pemerintah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai amanat konstitusi RI.

Secara filosofis, ada dua tujuan utama yang ingin dicapai dari penerapan kebijakan desentralisasi yaitu tujuan demokrasi dan tujuan kesejahteraan. Tujuan demokrasi akan memposisikan pemerintah daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara serta mempercepat terwujudnya masyarakat madani atau *civil society*. Tujuan kesejahteraan mengisyaratkan pemerintahan daerah

untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis.

Dari tataran filosofis di atas nampak bahwa pemerintahan daerah dituntut untuk mampu menyejahterakan masyarakat lokal secara demokratis. Proses demokrasi di tingkat lokal akan nampak dari diselenggarakannya pemilihan anggota-anggota DPRD melalui pemilu, pemilihan kepala daerah, proses penyusunan peraturan daerah mengenai APBD, perencanaan pembangunan daerah dan kegiatan daerah lainnya yang melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karenanya, pemerintahan daerah harus mampu mengartikulasikan serta mengagregasikan kepentingan masyarakat, mengakomodasikan pluralitas sosial ke dalam perencanaan dan kegiatan pemerintahan daerah melalui penyediaan ruang untuk partisipasi publik, transparansi dan akuntabilitas.

Pemberian otonomi dari Pemerintah kepada daerah otonom pada dasarnya terdapat dua pola yang lazim diterapkan secara universal yaitu *pertama* pola otonomi terbatas; yakni kewenangan daerah hanya terbatas pada urusan-urusan pemerintahan yang ditetapkan secara limitatif oleh peraturan perundang-undangan yang ada, dan *kedua* pola otonomi luas (*general competence*); yakni daerah diberikan kewenangan

yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan yang terkait dengan kepentingan masyarakat daerah tersebut kecuali urusan pemerintahan yang ditetapkan menjadi kewenangan Pemerintah. Pengecualian yang lazim diberlakukan adalah urusan-urusan pemerintahan yang memiliki dampak nasional ataupun internasional seperti, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama.

Kedua pola ini sudah pernah diterapkan di Indonesia dengan berbagai implikasi yang melingkupinya. Pada saat ini, sesuai dengan ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945, pola yang dianut adalah otonomi seluas-luasnya. Ini berarti bahwa daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kepentingan masyarakat daerah, kecuali yang ditentukan menjadi kewenangan Pemerintah.

Namun, secara empirik Pemerintah selain memiliki kewenangan pada enam urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas, juga memiliki kewenangan lain yakni urusan pemerintahan yang bersifat lintas provinsi, nasional, bahkan lintas negara. Ini berarti bahwa selain keenam urusan yang mutlak menjadi kewenangan Pemerintah, terdapat juga bagian dari urusan yang bersifat urusan bersama.

Agar urusan pemerintahan yang bersifat urusan bersama dapat dibagi secara proporsional antar tingkatan pemerintahan maka sesuai dengan UU Pemerintahan Daerah telah diatur kriteria pembagian urusan pembagian bersama tersebut dengan menggunakan tiga kriteria yaitu: **eksternalitas, akuntabilitas** dan **efisiensi**. Dengan menerapkan ketiga kriteria tersebut, maka deskripsi urusan pemerintahan dari Pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota akan menjadi sebagai berikut :

1. Pemerintah :

- a. Membuat aturan main dalam bentuk norma, standar dan prosedur untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan;
- b. Menegakkan aturan main dalam bentuk monitoring, evaluasi dan supervisi agar urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan dalam koridor norma, standar, prosedur yang dibuat Pemerintah;
- c. Melakukan fasilitasi dalam bentuk pemberdayaan (*capacity building*) agar daerah mampu melaksanakan otonominya dalam norma, standar dan prosedur yang dibuat Pemerintah; dan
- d. Melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang berdampak nasional (lintas Provinsi) dan internasional.

2. Pemerintah Provinsi :

Mengatur dan mengurus urusan

pemerintahan dalam skala provinsi (lintas kabupaten/kota) sesuai norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan oleh Pemerintah.

3. Kabupaten/Kota :

Mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dalam skala kabupaten/kota sesuai norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan Pemerintah.

Uraian di atas memberikan gambaran umum tentang kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah secara nasional. Namun kebijakan desentralisasi terhadap daerah-daerah tertentu dapat diberlakukan asimetrik karena daerah tersebut bersifat istimewa atau khusus.

Pada dasarnya kebijakan otonomi khusus dimaksudkan untuk memberikan ruang dan otoritas yang lebih luas dan adil bagi pemerintah daerah dan masyarakat untuk mengelola wilayahnya sesuai dengan karakter dan keunikan lokal. Otoritas yang diberikan mencakup jaminan hak agar provinsi yang memperoleh status otonomi khusus dapat mengelola kekayaan alamnya sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat sekitar.

Namun dalam tataran pengimplementasiannya pelaksanaan otonomi khusus masih kerap terdapat kesenjangan rasa keadilan dan belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat,

belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik.

Oleh karena itu, terhadap upaya penyelesaian masalah tersebut selama ini dinilai kurang menyentuh akar masalah dan aspirasi masyarakat, sehingga memicu berbagai bentuk kekecewaan dan ketidakpuasan. Dengan demikian, kita harus mengupayakan lagi agar pemberian otonomi khusus dapat dimanfaatkan secara optimal oleh semua pihak baik masyarakat, pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah guna meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat yang juga merupakan suatu indikator bahwa telah terwujudnya negara demokrasi Indonesia dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia yang utuh.

Menghadapi kenyataan banyaknya persoalan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia, utamanya terkait pelaksanaan otonomi khusus, tentu kita berharap dan sependapat apabila “empat pilar” kehidupan berbangsa dan bernegara dijadikan sebagai landasan sekaligus jiwa bagi kita semua, dalam membangun upaya-upaya konstruktif bagi penyelesaian permasalahan bangsa yang bersifat

multidimensional.

Empat pilar kehidupan berbangsa itu adalah, *Pertama* **Pancasila** sebagai dasar negara, yang sekaligus adalah sumber dari segala sumber hukum yang akan menjadi pemandu dalam dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian tidak ada satu peraturan perundang-undangan pun yang bertentangan dengan nilai-nilai moral dan etika yang dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila.

Kedua, adalah **Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945** sebagai landasan konstitusional. Sebagai konsekuensi dari paham konstitusionalisme yang kita anut, maka UUD NRI Tahun 1945 adalah hukum dasar yang menjadi sumber hukum dari setiap peraturan perundang-undangan di bawahnya. Oleh karena itu seluruh perilaku penyelenggaraan negara harus tunduk pada konstitusi. Konstitusi mempunyai peran dan kedudukan yang penting karena konsep bernegara tidak dapat dijalankan dengan baik tanpa panduan dari konstitusi, karena materi muatan konstitusi itu esensinya adalah sendi-sendi negara.

Ketiga, **Negara Kesatuan Republik Indonesia**. Pemahaman terhadap pilar ketiga ini sangat penting, karena Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah konsensus nasional, kesepakatan bersama bangsa untuk menentukan pilihan mengenai bentuk negara. Para pendiri bangsa

memandang NKRI adalah bentuk negara yang paling sesuai untuk mewadahi keberagaman dan kemajemukan.

Keempat adalah ***Bhinneka Tunggal Ika***. Pada tataran konsepsi, Indonesia merupakan *multicultural nation state* dalam konteks negara kebangsaan Indonesia modern, bukan sebagai *monocultural nation-state*. Pluralitas dan heterogenitas Indonesia dapat dipahami sebagai suatu kekayaan dalam konteks keanekaragaman, meskipun keanekaragaman itu potensial untuk menjadi batu sandungan munculnya perpecahan karena eksklusifisme.

C. PENUTUP

Itulah empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara yang kita yakini apabila dipahami oleh seluruh komponen bangsa maka cita-cita

bangsa Indonesia untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera bukanlah sesuatu hal yang mustahil untuk diwujudkan. Mengingat pentingnya empat pilar tersebut bagi keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara, MPR sejak tahun 2005 telah gencar memberikan pemahaman kepada seluruh lapisan masyarakat akan empat pilar kebangsaan ini melalui berbagai metoda.

Namun tentu saja apa yang dilakukan oleh MPR selama ini belum lah dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat Indonesia. Untuk itulah peran dari seluruh *stakeholders* baik yang ada di pusat maupun daerah untuk turut serta bahu membahu yang dilandasi dengan semangat kebangsaan berperan aktif mengimplementasikan empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara.

BANGSA VERSUS NEGARA

(DALAM PERSPEKTIF EVALUASI PELAKSANAAN OTSUS)

• • • ————— • • •

Oleh :

Prof. Dr. Ali Machsan Moesa M.Si

Abstraksi

Secara sosiologis, NKRI dengan keanekaragaman suku, agama, dan budayanya masih diwarnai ketimpangan pembangunan, ketidakadilan, dan kesenjangan sosial, ekonomi, politik, dan kemiskinan. Semua realitas empirik tersebut berpotensi untuk melahirkan konflik-konflik di tengah masyarakat. Lebih dari itu, tanah dan kekayaan sumber daya alam serta daya dukung lingkungan yang semakin terbatas dapat juga menimbulkan konflik, baik karena masalah kepemilikan, maupun karena kelemahan dalam sistem pengelolaannya yang tidak memperhatikan kepentingan masyarakat bawah. Selain dari pada itu, identitas kebangsaan saat ini menjadi lebih kompleks dari pada sebelumnya, dikarenakan adanya masyarakat global (transnational society), yang mulai menafikan simbolisasi kebudayaan menurut mazhab imagining nation. Karenanya multikulturalisme adalah pilar kuat yang harus selalu dijaga kelestariannya.

Abstract

Sociologically, NKRI with the ethnic diversity, religious, and cultural, is still tinged by the inequality development, injustice, and social inequality, economic, politics, and poverty. All the empirical realities are potential to bear the conflicts in society. Moreover, land and natural resources and environmental capacity which are more restrictive may also lead to conflict,

either because of the issue of ownership or weaknesses in the management systems that do not pay attention to the public interest. Apart from that, national identity is now becoming more complex than ever before, due to the global society (trans-national society), which began to deny the cultural symbol of imagining nation state. Thus, multiculturalism is a strong pillar that must always be preserved.

Key Word: Nation, Special Autonomy

A. PENDAHULUAN

Pada dasarnya, tidak ada masyarakat di dunia ini yang terbebas dari konflik. Biasanya konflik di setiap masyarakat terdapat tatanan yang telah berkembang lama dalam adat dan budayanya yang dapat menganai konflik, baik antar anggota ataupun antar masyarakat yang berbeda. Umumnya, dalam masyarakat majemuk yang terbentuk atau diintegrasikan melalui cara yang dipaksakan, konflik ini tidak dapat dihindarkan. Menurut Furnifall (1980), hal ini dikarenakan di dalam masyarakat mejemuk hidup berdampingan berbagai kelompok dan memiliki kerentanan dalam kehendak bersama. Sebagai konsekuensi dari suatu masyarakat plural tersebut, bangsa Indonesia pun yang terdiri dari berbagai suku bangsa dan agama tidak luput dari ancaman disintegrasi sosial yang menjurus pemisahan diri.

Konflik sosial di Indonesia (di Papua dan Aceh misalnya) berkaitan erat dengan loyalitas terhadap primordialisme, yaitu loyalitas yang berkembang pada kesamaan asal-usul, identitas, dan sintimen ke-

daerahan yang berakar dari ras, etnis, suku, dan agama. Disaat tatanan dan sistem yang dianut masing-masing kelompok primordial itu “hancur”, baik karena faktor internal maupun eksternal, maka seringkali hal ini mengganggu keseimbangan yang telah ada atau bahkan memunculkan bahaya laten bagi NKRI sebagai sebuah *nation-state*.

Apabila akumulasi konflik ini dipacu juga dengan adanya kekecewaan dan kecemburuan sosial akibat adanya ketidakadilan dalam pemerataan pembangunan ekonomi, maka menurut Geertz (1989) perasaan loyalitas primordial ini akan memperkuat dorongan “*separatisme*”.

Separatisme di Papua kini tidak lagi hanya termanifestasikan dalam gerakan OPM, melainkan sudah mengkristal dalam wujud narasi-narasi bebas yang bahkan sudah merambah sampai ke Istana Merdeka. Sebenarnya tidak semua orang Papua benar-benar ingin memisahkan diri dari Indonesia. Jika disimak, setidaknya terdapat dua kelompok besar dalam menyikapi hubungan Jayapura Jakarta. *Pertama*, kelompok

Otonomi Khusus yang dijalankan secara tuntas dan adil (jalur O). Mereka beralasan bahwa secara hukum nasional maupun internasional Papua adalah bagian dari NKRI yang sudah final. *Kedua* mereka yang menuntut kemerdekaan (jalur M), dan sebageian kecil yang menginginkan federasi. Mereka yang memilih jalur M ini beralasan bahwa sentralisasi kekuasaan selama ini tidak pernah berubah secara signifikan. Apalagi bagi mereka pembangunan di Papua adalah *meaningless* dan identik dengan penjajahan sehingga mereka memang sudah tidak percaya lagi dengan pemerintah Indonesia.

Selanjutnya, pada dasarnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus memberi mandat yang tegas pada pemerintah dan masyarakat sipil di Papua untuk memberikan perhatian dan penanganan khusus “penduduk asli” Papua (*locally driven development*).

Dalam hal ini Otonomi Khusus memberi peluang sangat besar bagi hidupnya kembali lembaga-lembaga lokal yang bisa efektif untuk mendorong pembangunan Papua dari dalam. Akan tetapi pelaksanaan Otonomi Khusus selama ini belum dapat mengakomodasi mereka. Padahal organisasi masyarakat sipil, seperti lembaga keagamaan, komunitas adat (*customary institutions*), LSM, dan kelompok perempuan selama ini telah aktif terlibat dalam berbagai pelayanan publik terutama di bidang

pendidikan, kesehatan, dan sosial-ekonomi sampai ke pelosok pedalaman. Mereka belum dimanfaatkan sebagai mitra pembangunan oleh pemerintah daerah. Mekanisme kelembagaan masih bersifat “*korporatis*” sehingga menimbulkan dominasi kelompok kuat atas pengambilan kebijakan dan seringkali meminggirkan kelompok-kelompok sipil yang beragam di Papua.

B. PEMBAHASAN

Nasionalisme bukanlah *something given* dan statis, melainkan sesuatu yang harus dibentuk dan dinamis. Secara historis, tidak ada yang bisa menolak bahwa Indonesia sebagai entitas kebangsaan merupakan sesuatu yang baru. Nasionalisme Indonesia adalah nilai-nilai yang sengaja diformulasikan sebagai antitesa terhadap dominasi kolonialisme Belanda oleh kelompok masyarakat yang sebelumnya memiliki identitas masing-masing yang terpisah, baik secara suku, agama, ras, dan kelompok yang banyak. Dasar pemikiran itulah yang menyebabkan Ernest Gelner menyebutnya sebagai bagian dari *high culture and invented tradition*. Sebagai sebuah ikatan kebangsaan, entitas Indonesia tidak pernah ada sebelumnya, dan baru muncul pada awal abad ke-20 serta mencapai puncaknya ketika sebuah *nation-state* diproklamasikan pada tahun 1945. Sejak saat itu semua penduduk yang ada di bekas wilayah Hindia Belanda kemu-

dian menyebut dirinya bangsa Indonesia dalam wadah NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itu, secara sosiologis perkembangan kebangsaan Indonesia harus dilihat lebih rasional dan obyektif tidak hanya fokus pada *ideologisasi* dan *mitologi historis* sebagai suatu proses yang *unfinished project*.

Secara sosiologis, NKRI dengan keanekaragaman suku, agama, dan budayanya masih diwarnai ketimpangan pembangunan, ketidakadilan, dan kesenjangan sosial, ekonomi, politik, dan kemiskinan. Semua realitas empirik tersebut berpotensi untuk melahirkan konflik-konflik di tengah masyarakat. Lebih dari itu, tanah dan kekayaan sumber daya alam serta daya dukung lingkungan yang semakin terbatas dapat juga menimbulkan konflik, baik karena masalah kepemilikan, maupun karena kelemahan dalam sistem pengelolaannya yang tidak memperhatikan kepentingan masyarakat bawah. Selain dari pada itu, identitas kebangsaan saat ini mejadi lebih kompleks dari pada sebelumnya, dikarenakan adanya masyarakat global (*transnational society*), yang mulai menafikan simbolisasi kebudayaan menurut mazhab *imagining nation*. Karenanya multikulturalisme adalah pilar kuat yang harus selalu dijaga kelestariannya.

Pada dasarnya bangsa Indonesia adalah representasi masyarakat pluralis dan multikultural. Itulah

kenyataan riil yang tidak bisa ditolak, dan sejarah pun mencatat bahwa Indonesia adalah sebuah ruang yang “nyaman” bagi keinginan umum terlaksananya jalinan pertalian dalam masyarakat pluralis sekaligus multikultur. Artinya, Indonesia adalah ruang untuk saling menyapa atas segala bentuk perbedaan berdasarkan pada pluralitas itu sendiri. Semangat Bhineka Tunggal Ika dalam lambang kenegaraan merupakan bukti bagi terbentuknya ikatan batin yang menyemangati keinginan untk hidup bersama secara damai tanpa dilibatkannya unsur-unsur perbedaan dalam suasana kebatinan berbangsa-bernegara.

Namun, sampai hari ini ruang yang bernama Indonesia tersebut juga masih sering terkoyak dengan hadirnya sejumlah peristiwa konflik-konflik horizontal yang berdimensikan pluralitas, semisal suku dan agama. Konflik antar etnis diakui memang mengedepan dalam sejarah kita, ketika memasuki masa transisi ini. Dari soal konflik di Papua yang dinuansakan sparatisme sampai konflik yang bernuansa suku dan agama, serta antar kelompok yang ironisnya belum terselesaikan secara tuntas.

Berbagai realitas konflik antar agama, etnis dan antar golongan tersebut memunculkan sejumlah problem yang berkaitan dengan landasan kebangsaan kita yang didasarkan pada keragaman. Minimal konsep

nation-state yang selama kita anut seolah hanya bergerak pada ranah “retorika” belaka, karena dalam realitasnya, secara empirik bangsa ini masih dihadapkan pada kesadaran yang rendah atas pluralitas dan keanekaragaman budaya. Sebagai sebuah bangsa, mozaik kebersamaan itu nyaris gagal menjadikan negeri ini sebagai tempat yang aman untuk saling menyapa satu sama lain. Dalam konteks ini, wajarlah jika ada pengamat yang memberikan kritik atas pemahaman kebangsaan, bahwa pada dasarnya kita “sedang belajar” menjadi sebuah bangsa.

Lebih lanjut, nasionalisme tersebut tidak dapat dipahami hanya dengan menyatakan bahwa masyarakat kita majemuk, beraneka ragam, terdiri dari berbagai suku, agama, dan berbagai kelompok yang terkesan adanya fragmentasi. Nasionalisme juga tidak boleh dipahami sekedar untuk menyingkirkan fanatisme. Nasionalisme adalah pertalian sejati tentang kebhinekaan dalam ikatan keadaban (*genuine engagement of diversities within the bonds of civility*). Bahkan solidaritas dalam keragaman adalah suatu keharusan bagi keselamatan semua makhluk (*rahmatan lil’alamin*) yang harus dipertahankan melalui mekanisme perawatan dan pengawasan yang dijiwai oleh ruh keseimbangan dan kesederajatan.

Multikulturalisme adalah sebuah paham dimana sebuah komunitas dalam konteks kebangsaan dapat

mengakui keberagaman, perbedaan, dan kemajemukan budaya, baik ras, suku, etnis maupun agama. Ia merupakan konsep yang memberikan pemahaman bahwa sebuah bangsa yang plural adalah bangsa yang dipenuhi dengan budaya-budaya yang beragam (*multikultural*). Dengan demikian, setiap individu merasa dihargai sekaligus merasa bertanggung jawab untuk hidup bersama komunitasnya. Pengingkaran suatu masyarakat terhadap kebutuhan untuk diakui (*politics of recognition*) merupakan akar dari segala ketimpangan dalam berbagai bidang kehidupan.

Namun, multikulturalisme sebagai roh nasionalisme yang diidealkan dalam “kebijakan politik” seringkali justru berlawanan dengan realitas sosial yang dipraktekkan dalam kehidupan sehari-hari. Karenanya hingga saat ini membincangkan multikulturalisme sebagai pilar nasionalisme masih menjadi wacana yang penting dan menarik. Hal ini tidak lain berkenaan dengan bagaimana suatu proses penyaluran aspirasi masyarakat yang majemuk, tidak hanya berkaitan dengan konstruksi identitas nasional melainkan juga berkaitan dengan distribusi kekuasaan dan implementasinya bagi kesetaraan akses publik kelompok-kelompok yang majemuk tersebut.

Karenanya, multikulturalisme sebagai sebuah ideologi memiliki dimensi *politik* dan dimensi *kebudayaan*. Di dalamnya, penghargaan

atas keberagaman budaya menjadi mainstream sosial. Dalam pengertian secara politik, multikulturalisme merupakan kebijakan terhadap perlindungan keanekaragaman latar belakang identitas kolektif (etnis, agama, dan ras) di dalam suatu negara-bangsa. Penerjemahan lebih lanjut dari multikulturalisme sebagai sebuah kebijakan politik tercermin dalam peran pemerintah sebagai penyedia (*provider*) dan penjamin (*guarantor*) bagi distribusi keadilan sosial untuk kesetaraan akses tanpa pengecualian. Sedangkan di dalam dimensi kebudayaan, multikulturalisme merupakan konstruksi sosial terhadap kesadaran untuk melihat keragaman identitas kolektif di dalam relasi sosial yang bersifat mutual serta memahami unsur-unsur yang bersifat tidak setara (*incompatible*) dalam masing-masing identitas kolektif suatu kelompok yang sangat potensial memicu terjadi konflik sosial.

Dalam perspektif ini, multikulturalisme menjadi pilar penting bagi tumbuhnya *sense of nationalism*. Disinilah Anderson (1983) mengajukan tesisnya bahwa "*bangsa*" adalah komunitas-komunitas imajiner (*imagined political communities*) yang proses kelahiran dan keberlangsungannya dikonstruksikan secara politis melalui praktek-praktek kebudayaan.

Dalam proses pemaknaan nasionalisme tersebut Stuart Hall (1992) menyebutkan terdapat lima elemen yang harus diwujudkan, yaitu: *per-*

tama narasi tentang ide suatu bangsa yang tercatat dalam sejarah resmi, *kedua* penekanan terhadap akar kebudayaan, kelangsungan, dan pemeliharaan tradisi, *ketiga* penemuan tradisi baru, *keempat* peletakan pondasi mitologis dan, *kelima* serta gagasan mengenai rakyat jelata.

C. PENUTUP

Berikut beberapa catatan reflektif yang bisa kita jadikan pertimbangan dalam rangka memperkuat nasionalisme dalam bingkai NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yaitu :

Pertama, hendaknya dihindari pemaknaan NKRI yang didominasi oleh wacana kelompok mayoritas yang akan melahirkan jebakan identitas (*identity trap*) dimana kelompok dominan yang menerjemahkan kepentingan mereka terhadap resorsis politik dengan mengabaikan keragaman nilai yang ada pada kelompok minoritas.

Kedua, hendaknya selalu dijaga bahwa setiap individu memiliki dua kepentingan utama atas kebebasan (*freedom*), yaitu (a) kebebasan untuk mengarahkan kehidupan mereka menurut nilai-nilai yang mereka anut tanpa "rasa takut" terhadap bentuk-bentuk diskriminasi atas nilai-nilai yang mereka yakini tersebut. Dan (b) kebebasan untuk mempertanyakan berbagai kepercayaan dan menguji suatu sistem nilai menurut informasi dan argumen yang disediakan oleh

budaya yang melingkupi seseorang dalam suatu komunitas.

Ketiga, multikulturalisme yang diadopsi sebagai kebijakan politik harus menghindari penyamaran potensi-potensi laten dari suatu bentuk hegemoni budaya. Multikulturalisme yang hanya bersifat permukaan belaka (*superficial*) seringkali menjadi peneguh bagi praktek dominasi budaya. Kebebasan untuk merayakan perbedaan (*the celebratory multiculturalism*) saja, tidaklah cukup ketika masyarakat tidak dibekali dengan pendidikan dan pengajaran yang secara kritis memuat berbagai ide dan pengelolaan toleransi sosial.

Keempat, mengelola suatu masyarakat yang mejemuk tidak hanya direfleksikan secara intelektual semata, tetapi lebih dari itu, bagaimana kita memanfaatkan semua peluang yang tersedia dalam iklim masyarakat yang demokratis untuk mengubah potensi kerapuhan sosial (*social fragile*) dalam masyarakat majemuk sebagai wahana yang justru memperkuat identitas bersama sebagai bangsa.

Kelima, Dalam nasionalisme kearifan saja tidaklah cukup, karena ia

memerlukan upaya bagi perbaikan mekanisme demokratis dan pendistribusian keadilan sosial (*social justice*). Karena, bagaimanapun juga ide tentang wujud toleransi sosial dan kebersamaan dalam keberbedaan hanya akan menjadi “*sia-sia*” ketika masih ada sebagian orang yang “*takut*” untuk secara bebas menyuarakan aspirasinya.

Keenam, last but not least, *nation* merupakan formalisasi dari kesadaran warganya yang secara empirik membutuhkan kongruensi dengan *state* sebagai wadahnya yang obyektif dan bersifat politis. Namun, konstruksi *nation-state* tersebut seringkali mengandung kerancuan, sebab pada level praksis politik terjadi “pemaksaan” kongruensi antara *nation* sebagai unit sosial, dan *state* sebagai entitas politik. Karenanya, *nation-state* memiliki kecenderungan inheren untuk berwatak *state violence*, dan juga mewarisi karakter negara absolut, yaitu tetap adanya kecenderungan kekuasaan sentralistik yang menyebabkannya rentan dan totaliter.

EVALUASI PELAKSANAAN OTONOMI KHUSUS DALAM BINGKAI 4 PILAR KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA

• • • ————— • • •

Oleh :
Dra. Mardiana Indraswati¹

Abstraksi

Pemasyarakatan empat pilar diharapkan dapat menjadi media pencerahan untuk meneguhkan keyakinan kepada seluruh elemen masyarakat mengenai Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional dan karakter bangsa. Karena kita menyadari bahwa mewujudkan masyarakat Indonesia sejahtera pada dasarnya adalah kewajiban kita semua, utamanya para penyelenggara negara sebagai pengemban amanat rakyat. Masyarakat yang sejahtera akan menjadi kenyataan apabila kita memiliki landasan ideologi, konstitusional dan komitmen kebangsaan yang kuat, serta menghargai kebhinnekaan sebagai modal kekuatan bangsa untuk bersatu. Empat hal mendasar (empat pilar) tersebut kalau kita cermati adalah nilai-nilai dasar yang ada dalam sila-sila Pancasila yang tercantum dalam pembukaan Undang Undang Dasar Tahun 1945.

Abstract

The socialization of Fourpillars is expected to be an enlightening media to affirm the faith to all elements of society concerning with Pancasila, the Constitution NKRI 1945, NKRI and unity in diversity

¹ Sekretaris Fraksi Partai Amanat Nasional MPR RI

(Bhineka Tunggal Ika) in order to actualize the national development and nation character. Because we realize that people actualizing the prosperous society of Indonesia is basically a duty of all of us, particularly the state apparatus as the mandator of the people. Prosperous society will be real if we have the basis of ideology, constitutional and a strong national commitment, and respect the unity of diversity (Bhineka Tunggal Ika) as the capital strength of the nation to unite. If we look at those four basic points (four pillars), they trully are the basic values that exist in the principles of Pancasila, listed in the preamble to the Constitution of 1945. Therefore the four pillars are not exactly new things, because Pancasila as the soul of the nation (volkgeist), has been long rooted within Indonesian society, even before Indonesia's independence.

Key Word: Special autonomy, The Four Main Pillar

A. PENDAHULUAN

Reformasi pada tahun 1998 telah memunculkan tuntutan untuk mengamandemen UUD 1945 bersama dengan penghapusan doktrin dwifungsi ABRI, penegakan hukum dan HAM, dan pemberantasan KKN serta pengaturan mengenai otonomi daerah, kebebasan pers, dan perwujudan kehidupan demokrasi. Salah satu penyebab mengapa pasca bergulirnya reformasi, kehidupan konstitusionalisme di tengah-tengah masyarakat Indonesia mengalami perkembangan yang begitu pesat apabila dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya adalah karena hasil amandemen UUD 1945. Adanya penetapan otonomi khusus maupun otonomi daerah yang berlandaskan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Undang-undang Nomor 33

Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua yang telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 35 Tahun 2008 adalah turunan dari Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diharapkan dapat mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam tubuh Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya indikasi tidak sesuai dengan harapan dalam pelaksanaan otonomi khusus didalam pelaksanaan pembangunannya dan berlimpahan dana, masih saja ada kondisi yang kontras. Sebagian besar orang asli Papua seakan masih ter-

jerembab dalam jurang kemiskinan dan termarginal sehingga cenderung menuntut perbaikan nasib mereka. Bahkan tuntutan itu dari waktu ke waktu terus menguat menjadi aspirasi pemisahan Tanah Papua dari NKRI. Teriakkan teriakkan “Otonomi khusus Gagal, Referendum Yes,” seakan menjadi spirit bagi massa demonstran rakyat Papua pada setiap kali ada aksi demonstrasi di sejumlah kabupaten/kota. Banyak pihak di Papua menuding Otonomi khusus tak bisa menjawab keluhan dan permasalahan pembangunan yang dihadapi orang Papua.

B. PEMBAHASAN

Penggunaan kata “otonomi” dalam Otonomi Khusus dapat diartikan sebagai kebebasan bagi propinsi atau daerah yang mendapatkan untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, sekaligus pula berarti kebebasan untuk berpemerintahan sendiri dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat atau daerah tersebut dengan tidak meninggalkan tanggung jawab untuk ikut serta mendukung penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah-daerah lain di Indonesia yang memang kekurangan. Hal lain yang tidak kalah penting adalah kebebasan untuk menentukan strategi pembangunan sosial, budaya, ekonomi dan politik yang sesuai dengan karakteristik dan kekhasan sumber

daya manusia serta kondisi alam dan kebudayaan. Kata “khusus” dalam otonomi khusus dapat diartikan sebagai perlakuan berbeda yang diberikan kepada propinsi atau daerah karena kekhususan yang dimilikinya. Kekhususan tersebut mencakup hal-hal seperti tingkat sosial ekonomi masyarakat, kebudayaan dan sejarah politik.

Penyelenggaraan otonomi khusus dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah, Pelaksanaan Otonomi khusus harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta antar daerah

Menurut Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua, Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Bahwa otonomi khusus yang dimaksud adalah suatu bentuk otonomi yang dirancang dengan suatu tawaran melebihi dan diatas otonomi ‘biasa’. Dalam pengertian praktisnya, kekhususnya otonomi Papua berarti bahwa ada hal-hal berdasar yang hanya berlaku di Papua dan mungkin tidak berlaku di daerah lain di Indo-

nesia, dan ada hal-hal yang berlaku di daerah lain yang tidak diterapkan di Papua.

Penjelasan dalam otonomi khusus Papua, identitas dan simbol kultural orang asli Papua diakui, yang teraktualisasi dalam bentuk penggunaan nama propinsi Papua² dan pengakuan terhadap lambang daerah³ sebagai simbol kultural & kemegahan jati diri orang Papua (bendera dan lagu). Lambang-lambang daerah tersebut tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan.

Perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah yang hanya terkait dengan kepentingan provinsi Papua dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur sesuai peraturan perundang undangan⁴. Provinsi Papua dapat mengadakan kerjasama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan diluar negeri yang diatur dengan keputusan bersama sesuai peraturan perundang-undangan. Untuk maksud tersebut, pemerintah daerah atau pihak swasta di provinsi Papua dapat membentuk badan atau lembaga diluar negeri yang bertujuan memajukan pendidikan, meningkatkan

investasi, pengembangan pariwisata⁵.

Dalam bidang pertahanan dan keamanan, Gubernur berhak berkoordinasi dengan pemerintah dalam hal kebijakan tata ruang pertahanan di provinsi Papua⁶. Kebijakan keamanan di provinsi Papua dikoordinasikan oleh Kapolda propinsi Papua kepada Gubernur⁷. Pengangkatan Kapolda Papua dilakukan oleh Kapolri atas persetujuan Gubernur Papua⁸. Pendidikan dasar & pelatihan umum bagi bintara dan tamtama Kepolisian RI di provinsi Papua diberi kurikulum muatan lokal⁹. Penempatan baru atau relokasi satuan kepolisian di provinsi Papua, Pemerintah berkoordinasi dengan Gubernur¹⁰.

Bentuk dan susunan pemerintahan propinsi Papua, Pemerintahan daerah provinsi Papua terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) sebagai badan legislatif, Pemerintah Propinsi sebagai badan eksekutif & Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai badan representasi kultural orang asli Papua¹¹. DPRP terdiri atas anggota yang dipilih & diangkat berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang jumlah 1¼

² Pasal 1a UU No. 21 Th. 2001

³ Pasal 2 UU No. 21 Th. 2001

⁴ Pasal 4 ayat 6 UU No. 21 Th. 2001

⁵ Pasal 4 ayat 7 UU No. 21 Th. 2001

⁶ Pasal 4, ayat 8 UU No. 21 Th. 2001

⁷ Pasal 48, ayat 2 UU No. 21 Th. 2001

⁸ Pasal 48, ayat 5 UU No. 21 Th. 2001

⁹ Pasal 49, ayat 2 UU No. 21 Th. 2001

¹⁰ Pasal 49, ayat 5 UU No. 21 Th. 2001

¹¹ Pasal 5 UU No. 21 Th. 2001

dari jumlah anggota DPRD provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang undangan¹². Selaku wakil Pemerintah Gubernur memiliki tugas dan wewenang: melakukan koordinasi, pembinaan, pengawasan & memfasilitasi kerjasama dan penyelesaian perselisihan atas penyelenggaraan pemerintahan antara provinsi dan kabupaten/kota dan antar kabupaten/kota¹³.

Anggota Majelis Rakyat Papua (MRP) adalah orang asli Papua yang terdiri dari wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan, yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP¹⁴. Tugas dan wewenang MRP adalah memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap; bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRD, rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur, rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di provinsi Papua khususnya yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua, menyalurkan aspirasi, memperhatikan pengaduan masyarakat adat, umat beragama, dan kaum perempuan dan memfasilitasi tindak

lanjut penyelesaiannya, serta memberi pertimbangan kepada DPRD, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua¹⁵. Untuk pertama kalinya syarat-syarat, jumlah dan tatacara pemilihan anggota MRP diusulkan oleh DPRD dan Gubernur kepada Pemerintah sebagai bahan penyusunan PP¹⁶.

Dalam bidang perekonomian dan keuangan, Sumber Keu Prov Papua: PAD (pajak daerah, retribusi daerah, hasil BUMD dan kekayaan daerah lainnya, lain-lain pendapatan daerah yang sah), dana perimbangan: bagi hasil pajak (PBB 90 %, Bea Perolehan Hak atas Tanah Bangunan 80 %, PPh orang pribadi 20 %), bagi hasil SDA (kehutanan 80 %, perikanan 80 %, pertambangan umum 80%, pertambangan minyak bumi 70 %, pertambangan gas alam 70 %), DAU dan DAK (sesuai peraturan perundang-undangan), penerimaan khusus dalam rangka otonomi khusus (setara 2 % dari DAU nasional), dana tambahan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus (ditetapkan Pemerintah & DPR berdasarkan usulan provinsi), Pinjaman Daerah dan lain lain penerimaan yang sah¹⁷. Penambahan penerimaan dari komponen:

¹² Pasal 6 UU No. 21 Th. 2001

¹³ Pasal 15 UU No. 21 Th. 2001

¹⁴ Pasal 19 UU No. 21 Th. 2001

¹⁵ Pasal 20 UU No. 21 Th. 2001

¹⁶ Pasal 72 UU No. 21 Th. 2001

¹⁷ Pasal 34 UU No. 21 Th. 2001

Dana perimbangan sektor minyak bumi sebesar 55 % & gas alam sebesar 40 %, dana khusus yang setara dengan 2 % DAU nasional serta, dana tambahan untuk pengembangan infrastruktur¹⁸. Masa berlaku Perimbangan sektor migas 70 % daerah & 30 % Pusat selama 25 tahun, tahun ke- 26 berubah menjadi 50 % daerah & 50 % Pusat. Masa berlaku penerimaan khusus setara 2 % DAU Nasional selama 20 tahun¹⁹. Pembagian penerimaan tambahan dalam rangka otonomi khusus antara propinsi dengan Kabupaten/Kota diatur secara adil & berimbang dengan Perdasus, dengan perhatian khusus kepada daerah tertinggal²⁰.

Perekonomian Propinsi Papua diarahkan dan diupaya untuk menciptakan sebesar besarnya kemakmuran & kesejahteraan seluruh rakyat Papua²¹. Usaha usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus²². Pengolahan lanjutan

dalam rangka pemanfaatan sumber daya alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dilaksanakan di Provinsi Papua dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip ekonomi yang sehat, efisien, dan kompetitif²³. Pembangunan perekonomian berbasis kerakyatan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat adat dan/atau masyarakat setempat. Penanam modal yang melakukan investasi di wilayah Provinsi Papua harus mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat adat setempat. Perundingan yang dilakukan antara Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan penanam modal harus melibatkan masyarakat adat setempat. Pemberian kesempatan berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam kerangka pemberdayaan masyarakat adat agar dapat berperan dalam perekonomian seluas-luasnya²⁴.

Apa yang dimaksud dengan empat pilar kehidupan bernegara. Sebagaimana kita pahami bersama, bahwa salah satu tugas Pimpinan MPR sesuai ketentuan Pasal 15 Ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, adalah mengoordinasikan

¹⁸ Pasal 34 UU No. 21 Th. 2001

¹⁹ Pasal 34 UU No. 21 Th. 2001

²⁰ Pasal 34 UU No. 21 Th. 2001

²¹ Pasal 38 UU No. 21 Th. 2001

²² Pasal 38 UU No. 21 Th. 2001

²³ Pasal 39 UU No. 21 Th. 2001

²⁴ Pasal 42 UU No. 21 Th. 2001

anggota MPR untuk memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu untuk melaksanakan amanat Undang-Undang tersebut, Pimpinan Majelis telah dan sedang melakukan gerakan sosialisasi secara sistematis, dinamis dan masif kepada seluruh lapisan masyarakat Indonesia tentang Undang Undang Dasar yang dilakukan. Pemasyarakatan UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya terbatas pada norma-norma konstitusi saja, tetapi secara lebih luas memasyarakatkan pilar-pilar negara lainnya, yaitu Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika.

Dengan pemasyarakatan empat pilar diharapkan dapat menjadi media pencerahan untuk meneguhkan keyakinan kepada seluruh elemen masyarakat mengenai Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional dan karakter bangsa. Karena kita menyadari bahwa *mewujudkan masyarakat Indonesia sejahtera pada dasarnya adalah kewajiban kita semua, utamanya para penyelenggara negara sebagai pengemban amanat rakyat. Masyarakat yang sejahtera akan menjadi kenyataan apabila kita memiliki landasan ideologi, konstitusional dan komitmen kebangsaan yang kuat, serta menghargai kebhinnekaan sebagai modal kekuatan bangsa untuk bersatu.* Empat hal mendasar (empat pilar) tersebut kalau kita

cermati adalah nilai-nilai dasar yang ada dalam sila-sila Pancasila yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Oleh karena itu empat pilar sesungguhnya bukanlah hal yang baru, karena Pancasila sebagai jiwa bangsa (*volkgeist*) yang sudah lama berakar dalam diri masyarakat Indonesia, bahkan jauh sebelum Indonesia merdeka.

Tentu kita akan bertanya, mengapa harus empat pilar? Setidaknya ada dua alasan yang ingin saya kemukakan: *Yang pertama*, terkait dengan komitmen kebangsaan kita sekarang ini yang kita rasakan semakin pudar, sehingga memunculkan multidimensi persoalan bangsa baik dalam bidang kenegaraan maupun kemasyarakatan. Bagaimanapun pemecahan persoalan bangsa tersebut, perlu dicarikan alternatif solusi yang tepat baik, agar berbagai persoalan baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain dapat segera diatasi. *Yang kedua*, tantangan bangsa ke depan yang semakin berat, sehingga diperlukan upaya untuk mengurangi kesenjangan komitmen kebangsaan antar generasi. Dalam kerangka itu maka empat pilar kehidupan bernegara perlu terus menerus ditanamkan kepada generasi muda agar landasan bernegara tetap kuat sesuai dengan semangat *the founding fathers* pada saat mendirikan Indonesia merdeka. Bagaimanakah peran empat pilar kehidupan bernegara ini dalam kaitannya dengan upaya na-

tion and character building? Jawabannya adalah bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam empat pilar bernegara adalah sendi-sendi utama yang diperlukan dalam membangun karakter bangsa.

Masyarakat sejahtera tidak akan terwujud apabila empat pilar tidak menjadi landasan perjuangan dalam mewujudkan cita-cita bangsa. *Pilar Pertama*, Pancasila harus menjadi landasan ideologi, falsafah, etika moral, serta alat pemersatu bangsa. *Pilar Kedua*, UUD NRI Tahun 1945 adalah hukum dasar yang wajib menjadi sumber hukum dan rujukan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Klaim sebagai negara hukum yang demokratis tidak akan terwujud, apabila prinsip *constitutionalisme* dalam penyelenggaraan negara tidak dihidupkan. *Pilar Ketiga*, NKRI adalah konsensus yang harus dijunjung tinggi, karena tujuan negara akan terwujud melalui perjuangan bangsa Indonesia yang bersatu dalam NKRI, bukan negara yang terpecah-pecah penuh konflik dan pertentangan. *Pilar Keempat*, Bhinneka Tunggal Ika, adalah solusi atas kemajemukan bangsa yang terdiri dari berbagai agama, suku, ras, dan budaya. Kemajemukan adalah investasi untuk bersatu, bukan alat pemicu konflik. Oleh karena itu masyarakat plural adalah kekayaan, bukan kelemahan yang dimanfaatkan untuk memicu konflik.

C. PENUTUP

Dalam Pasal 77 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua berbunyi Usul perubahan atas Undang-undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun sebelum itu perlu dilakukan Evaluasi untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan dari penerapan otonomi khusus selama ini sehingga dapat diketahui apa saja kendala hambatan dan kekurangan dalam penerapan otonomi khusus.

Bahwasemestinya otonomi khusus sebagai manifestasi dari desentralisasi kekuasaan pemerintahan pusat harus mampu mendorong pemerintah daerah untuk secara sungguh sungguh merealisasikan konsep otonomi daerah secara jujur, penuh kerelaan dan konsekuen mengingat bahwa otonomi khusus ditetapkan untuk mempercepat pembangunan mengejar ketertinggalan dengan daerah lain dan mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam tubuh Negara Kesatuan Republik Indonesia.

OTONOMI SELUAS-LUASNYA, OTONOMI KHUSUS, DAN DAERAH ISTIMEWA DALAM KESATUAN RI¹

• • • ————— • • •

Oleh :

Prof. H. Abdul Mukthie Fadjar SH, MS²

Abstraksi

Masalah yang dihadapi dalam penerapan prinsip NKRI selama ini antara lain adalah bagaimana formula yang tepat untuk mengakomodasi keberadaan kekhususan dan keistimewaan daerah dalam format NKRI dengan otonomi seluas-luasnya, terutama terkait kasus-kasus di Aceh, Papua, Yogyakarta, Jakarta, dan mengantisipasi kemungkinan munculnya tuntutan pemberian otonomi khusus untuk daerah-daerah lainnya. Makalah ini bermaksud menelaah masalah tersebut dengan terlebih dahulu melakukan telaah singkat atas praktik penerapan otonomi daerah dengan kehadiran daerah berotonomi khusus dan daerah istimewa selama ini, serta pemikiran-pemikiran ke depan, agar tidak terjadi distorsi antara desain konstitusional dan praksisnya.

Abstract

Problems encountered in the application of the principle of NKRI all this time is; how to create the right formula to accommodate the existence of distinctive and special region in the NKRI format with the widest autonomy, especially regarding the cases in Aceh, Papua, Yogyakarta, Jakarta, and to

¹ Disampaikan pada Lokakarya “Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bingkai 4 Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara” yang diselenggarakan oleh PP Otoda FH Universitas Brawijaya Bekerjasama dengan MPR RI tanggal 5-6 Desember 2011 di Hotel Graha Cakra Malang.

² Guru Besar HTN Unibraw/Mantan Hakim Mahkamah Konstitusi RI

anticipatethe possibility of the appearing of special autonomy demands for other regions. This paper intends to examine the problem, first of all by conducting a short study on the practice of implementation of local autonomy in the presence of special local autonomy and special regions so far,as well as thinking ahead, so that there is no distortion between constitutional design and praxis.

Key Word: Autonomy, Special Autonomy, Special Region, NKRI.

A. PENDAHULUAN

Para pendiri negara telah sepakat mendesain Indonesia dalam bentuk negara kesatuan yang kemudian dituangkan dalam Konstitusi (Pasal 1 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945), bahkan bentuk negara kesatuan tersebut oleh Pasal 37 ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 (Perubahan Keempat) telah dinyatakan bersifat final, dalam arti tidak dapat dilakukan perubahan. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menempatkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai salah satu pilar kehidupan berbangsa dan bernegara, di samping Pancasila, UUD Negara RI Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Desain konstitusional NKRI sejak semula tidak dimaksudkan bersifat sentralistis sebagaimana tersirat dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 (baik yang asli maupun sesudah Perubahan Kedua), yang berarti kita menganut bentuk negara kesatuan dengan asas desentralisasi dan dekonsentrasi, serta tugas pem-

bantuan, atau dengan kata lain kita menganut asas otonomi pada pemerintahan daerah.

Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia, otonomi yang diberikan kepada daerah itu memang mengalami dinamika (pasang surut), pernah dengan formula “*otonomi yang nyata dan bertanggung jawab* (UU No. 5 Tahun 1974)”, “*otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab*(UU No. 22 Tahun 1999)”, dan “*otonomi seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 jo. UU No. 32 Tahun 2004).” UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum Perubahan, dalam Pasal 18 beserta Penjelasannya ditegaskan tentang penghormatan negara atas hak-hak asal usul daerah yang bersifat istimewa, sedangkan setelah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, dalam Pasal 18B ayat (1) dinyatakan bahwa: “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*”.

Masalah yang dihadapi dalam penerapan prinsip NKRI selama ini antara lain adalah bagaimana formula

yang tepat untuk mengakomodasi keberadaan kekhususan dan keistimewaan daerah dalam format NKRI dengan otonomi seluas-luasnya, terutama terkait kasus-kasus di Aceh, Papua, Yogyakarta, Jakarta, dan mengantisipasi kemungkinan munculnya tuntutan pemberian otonomi khusus untuk daerah-daerah lainnya.

Makalah ini bermaksud menelaah masalah tersebut dengan terlebih dahulu melakukan telaah singkat atas praktik penerapan otonomi daerah dengan kehadiran daerah berotonomi khusus dan daerah istimewa selama ini, serta pemikiran-pemikiran ke depan, agar tidak terjadi distorsi antara desain konstitusional dan praksisnya.

B. PEMBAHASAN

Pasal 18 ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan *"Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasnya-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat"*, sedangkan Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 menyatakan *"Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah"*. Undang-undang organik yang menjabarkan kedua ketentuan di atas saat ini adalah UU No. 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah yang dalam Pasal 10 ayat (3) menentukan secara limitatif/definitif urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat (*sic* istilah urusan dan kewenangan bisa diperdebatkan) yang meliputi: a) politik luar negeri, b) pertahanan, c) keamanan, d) yustisi, e) moneter dan fiskal nasional; dan f) agama.

Menyimak cara pembagian kekuasaan/ wewenang atau urusan (dalam urusan seharusnya juga melekat kekuasaan/ wewenang) yang dilakukan oleh UU No. 32 Tahun 2004 yang sama dengan yang dilakukan UU No. 22 Tahun 1999 yang digantikannya, menunjukkan bahwa cara tersebut bernuansa atau mengikuti pola negara federal, yaitu kewenangan/ kekuasaan/ urusan pemerintah pusat yang secara limitatif/ definitif ditentukan, sedangkan residunya yang banyak menjadi urusan/ kekuasaan/ kewenangan daerah.

Dengan demikian, dapat dikatakan, bahwa "meskipun secara formal negara Republik Indonesia berbentuk kesatuan (NKRI), tetapi dengan otonomi seluas-luasnya dan cara pembagian wewenang/ kekuasaan/ urusan seperti ketentuan UU No. 32 Tahun 2004, sesungguhnya telah bernuansa federal." Terlebih lagi jika kekhususan dan keistimewaan daerah diterapkan dengan sungguh-sungguh, yang berarti berbagai undang-undang yang mengatur kekhususan dan keistimewaan

daerah merupakan "*lex specialis*" dari otonomi seluas-luasnya yang berlaku bagi pemerintahan daerah pada umumnya di Indonesia yang merupakan "*lex generalis*", maka niscaya nuansa federalis tersebut akan lebih terasa.

Berikut beberapa contoh *lex specialis* daerah-daerah yang mendapatkan status daerah istimewa dan otonomi khusus di Indonesia yang dengan sendirinya berbeda dengan daerah-daerah lainnya yang juga berotonomi seluas-luasnya (*lex generalis*) dalam NKRI :

1. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), berdasarkan UU No. 3 tahun 1950 *jo.* Undang-undang Nomor 19 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, keistimewaannya bersifat historis, sosiologis, dan kultural, dengan Keraton Yogyakarta dan Pakualaman sebagai sentralnya, sehingga Sultan Yogyakarta dan Sri Pakualam selalu menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY. Bahkan DIY sudah menyiapkan Naskah Akademik dan draft RUU Otonomi Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menggantikan UU No.3 tahun 1950 *jo.* UU No. 19 Tahun 1950, yang intinya menghendaki agar keistimewaan DIY lebih dipertegas, termasuk minta otonomi agar diletakkan pada tingkat provinsi, karena seluruh wilayah DIY

merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dengan Sultan Yogyakarta dan Sri Pakualam sebagai perekatnya. Saat ini DPR RI sedang membahas RUU Keistimewaan DIY yang masih alot mengenai masalah apakah Gubernur selaku kepala daerah DIY akan dipilih secara demokratis sebagaimana daerah-daerah lainnya ataukah melalui penetapan atas Sultan Hamengkubuwono dan Sri Pakualam. Apabila Yogyakarta masih akan diberi status "Daerah Istimewa", maka rumus otonominya adalah :

DIY= Otonomi seluas-luasnya (*lex generalis*) + Keistimewaan DIY.

2. Daerah Istimewa Aceh (DI Aceh) berdasarkan Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang sifat keistimewaannya merupakan "pengakuan dari bangsa Indonesia yang diberikan kepada daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan", yang meliputi: a) penyelenggaraan kehidupan beragama; b) penyelenggaraan kehidupan adat; c) penyelenggaraan pendidikan, dan d) peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah (Pasal 3). Keistimewaan Aceh ini kemudian

ditambah dengan pemberian status otonomi khusus berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (selanjutnya disingkat NAD) yang kekhususannya otonomi pada tingkat provinsi yang kabupaten/ Sagoe dan kota/ Banda adalah daerah otonom dalam Provinsi NAD, mencakup masalah keuangan (Bab IV), lambang daerah (Bab V), lembaga legislatif dan produknya yang bernama Qanun yang merupakan Peraturan Daerah (Bab VI), lembaga pemeliharaan adat (Bab VII), badan eksekutif (Bab VIII), Mahkamah Syariah dan Syariat Islam (Bab XII), dan lain-lain. Kini otonomi khusus NAD berdasarkan UU 18/ 2001 sudah diganti dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA 11/2006) yang merupakan tindak lanjut Nota Kesepahaman (MOU) Pemerintahan RI dan GAM. Dengan demikian, Otonomi untuk Pemerintahan Aceh berdasarkan UU PA 11/ 2006 dapat digambarkan dalam rumus sebagai berikut :

Aceh= Otonomi seluas-luasnya + Istimewa + Otsus + MOU RI-GAM.

3. Provinsi Papua yang mendapatkan otonomi khusus berdasarkan Undang-undang Nomor 21

Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang mempunyai latar belakang integrasi bangsa (agar tak melepaskan diri dari NKRI ?) dengan kekhususan otonomi khusus pada provinsi, masalah SDA, legislatif, eksekutif, yudikatif (dimungkinkan ada peradilan adat), perlindungan dan wadah aspirasi penduduk asli Papua (MRP), ekonomi/ keuangan, partai politik lokal, dllnya. Setelah lahirnya Provinsi Papua Barat, otonomi khusus di Papua berlaku baik untuk Provinsi Papua maupun Provinsi Papua Barat, sehingga rumus otonominya adalah sebagai berikut :

Papua & Papua Barat = otonomi seluas-luasnya + otonomi khusus.

4. Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) berdasarkan Undang-undang Nomor 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta (sudah ada perubahan/penggantian), yang diberi status daerah khusus karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara RI dengan kekhususannya otonomi pada provinsi, maka kabupaten dan kotamadya di DKI Jakarta hanya merupakan wilayah administrasi yang tidak memiliki lembaga perwakilan (DPRD). Rumus otonominya untuk DKI Jakarta

adalah sebagai berikut :

DKI Jakarta = Otonomi seluas-luasnya + Kekhususan sebagai Ibukota.

Penerapan politik hukum otonomi daerah menurut desain konstitusional yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu otonomi seluas-luasnya (sebagai *lex generalis*) dengan penguasaan negara atas kekhususan dan keistimewaan daerah (sebagai *lex specialis*) dalam koridor NKRI selama ini dapat diberi catatan evaluatif sebagai berikut :

1. Desain konstitusional NKRI dengan prinsip otonomi seluas-luasnya yang mengakomodasi kekhususan dan/atau keistimewaan daerah merupakan upaya mewujudkan sebuah negara kebangsaan yang diharapkan mampu menjembatani realitas kemajemukan masyarakat dan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, harus dihindari baik upaya pengetatan maupun pengedoran prinsip NKRI dan prinsip Bhinneka Tunggal Ika, karena apabila hal tersebut dilakukan justru akan merusak postulat keseimbangan antara dimensi realitas (kemajemukan) dan dimensi idealitas (gagasan negara kebangsaan yang berasaskan Pancasila yang merupakan esensi Konstitusionalisme Indonesia yang mendasari UUD Negara RI Tahun

1945). Selama ini, dalam praksis pengalaman kesejarahan kita selalu terjadi tarik menarik di antara keduanya, sehingga kita selalu terjebak antara otoritarianisme dan sentralisme yang cenderung mengabaikan pluralitas dan kebebasan berdemokrasi yang liberal berlebihan yang cenderung mengabaikan wawasan kebangsaan dalam NKRI.

2. Otonomi seluas-luasnya bagi penyelenggaraan pemerintahan lokal (daerah) yang diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 belum dilaksanakan secara sungguh-sungguh, karena sindrom sentralisme dan separatisme masih menjadi bayang-bayang yang menghantui kehidupan kebangsaan dan kenegaraan kita.
3. Pengakuan Negara atas kekhususan dan/atau keistimewaan daerah masih sekedar merupakan “hiburan konstitusi” agar daerah-daerah yang secara historis dan realitas merasa memilikinya, tidak bergejolak dan tetap merasa nyaman bernaung di bawah NKRI, karena tidak atau belum diikuti derivasinya dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang memerinci ukuran dan standar atau kriteria suatu daerah dinyatakan memiliki kekhususan dan/atau keistimewaan.

4. Pemberian otonomi khusus plus istimewa dan prinsip-prinsip MOURI-GAM bagi Pemerintahan Aceh yang tertuang dalam UUPA No.11 Th. 2006 belum mampu menyejahterakan rakyat Aceh sebagaimana yang dicita-citakan, karena para elit lokal masih sibuk bertengkar dalam mengimplementasikannya, demikian pula pemberian otonomi khusus untuk Papua dan Papua Barat.
5. Pemerintah Pusat terkesan kontraproduktif dalam menyikapi keistimewaan DIY yang selama ini sebenarnya tidak ada masalah, namun berubah menjadi ketegangan yang tak perlu antara Pusat dan DIY sebagai akibat pemaksaan kehendak oleh segelintir elit Pusat.
6. Status kekhususan bagi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara RI pernah dipersoalkan konstitusionalitasnya di Mahkamah Konstitusi (MK). Barangkali memang perlu pengkajian yang mendalam mengenai kemungkinan relokasi Ibukota Negara RI, mengingat bahwa Jakarta telah memikul sarat beban sebagai metropolitan dan bahkan megapolitan.
7. Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai representasi aspirasi daerah dalam sistem perwakilan kita belum

dimaksimalkan untuk mewujudkan NKRI yang berotonomi seluas-luasnya dengan pengakuan atas kekhususan dan/atau keistimewaan daerah.

C. PENUTUP

Konsep bentuk negara kesatuan telah mengalami perkembangan yang dinamis dengan dianutnya otonomi yang seluas-luasnya dan pengakuan akan keistimewaan dan kekhususan daerah, yang berarti memang semakin besar dan luas kewenangan daerah, sehingga nyaris mendekati konsep bentuk negara federal. Bahkan kalau mau jujur, kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mendampingi DPR dalam sistem perwakilan yang *semi* atau *quasi* bikameral, sesungguhnya adalah tanda-tanda kecenderungan federalisme.

Oleh karena itu, seyogyanya perlu rumusan-rumusan yang lebih jelas dan rinci tentang otonomi seluas-luasnya, keistimewaan daerah, dan kekhususan daerah sebagai penjabaran Pasal 18 ayat (5) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dalam sebuah undang-undang organik, agar penerapannya tetap dalam koridor NKRI dan sekaligus mengantisipasi daerah-daerah lain yang mungkin menuntut keistimewaan dan/atau otonomi khusus.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mukthie Fadjar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta : KONPress.
- _____, 2009, *Konstitusi, Demokrasi, dan Pluralitas Bangsa*, Makalah untuk MUI, Jakarta.
- Agus Sumule, Editor, 2003, *Mencari Jalan Tengah: Otonomi Khusus Provinsi Papua*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Biro Hukum dan Humas Setda Prov. NAD, 2006, UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.
- Departemen Dalam Negeri, 2003, Kumpulan Peraturan Perundangan Nanggroe Aceh Darussalam.
- Fokus Media, 2004, Undang-Undang Otonomi Daerah 2004.
- Sekretariat Jenderal MKRI, 2003, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.
- Tim Sosialisasi Aceh Aman, tanpa tahun, Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka.
- Tim Sosialisasi Pemerintah, tanpa tahun, Mengawal dan Mengamankan Agenda Perdamaian di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- www.pemda-diy.go.id, Naskah Akademik dan RUU Tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

POLITIK EKONOMI OTONOMI KHUSUS: ANTARA IDENTITAS, KEADILAN, DAN KESEJAHTERAAN¹

• • • ————— • • •

Oleh :
Priyatmoko Dirdjosuseno M.AP²

Abstraksi

Realitas Indonesia adalah realitas keanekaragaman atau pluralitas. Keanekaragaman itu sekaligus menjadi sumber kekuatan dan tantangan. Sebuah negara bangsa yang maju, bahkan organisasi sosial politik yang maju, adalah yang berhasil mengelola keanekaragaman itu sebagai sumber kreativitas sekaligus kekuatan sinergis yang kompleks. Keanekaragaman merupakan sebuah keniscayaan tak terhindarkan. Berbagai elemen bangsa Indonesia tumbuh dalam bentuk komunitas-komunitas lokal yang di dalamnya berkembang sistem nilai, modal sosial, solidaritas, dan kearifan-kearifan dalam mengelola kehidupan bersama yang harmonis, hangat, dan berkelanjutan.

Abstract

The reality of Indonesia is the reality of diversity or plurality. Diversity is a source of strength and a challenge. A nation that is a developed country, even an advanced socio-political organization, are those who successfully

¹ Catatan ringkas untuk pengantar diskusi disampaikan pada forum lokakarya, "Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bingkai Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara" yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) bekerjasama dengan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PP OTODA) Universitas Brawijaya (UB), Malang, 5 Desember 2011.

² Pakar Politik dan Ketatanegaraan Universitas Airlangga Surabaya.

manage the diversity as a source of creativity as well as the synergistic complex power. Diversity is an inescapable necessity. Various elements of the Indonesian nation grow in the form of the local communities in which the system of values, social capital, solidarity, and wisdom-the wisdom in managing life with a harmonious, warm, and sustainable, evolve.

Key Word: Special Autonomy, Politic

A. PENDAHULUAN

Keputusan politik untuk memberikan otonomi luas kepada daerah-daerah, apalagi otonomi khusus, tidak pernah merupakan keputusan mudah. Pasang-surut dalam pengalaman penyelenggaraan negara Indonesia merdeka beralaskan tekad kebangsaan cukup jelas menunjukkan kesulitan itu. Ikatan kebangsaan Indonesia yang berdimensi kewilayahan, solidaritas sosial-politik, dan identitas kultural bukanlah produk alami yang langsung dan sekali jadi, melainkan sesuatu yang terus-menerus diusahakan berdasarkan kristalisasi ingatan historis serta panggilan, komitmen, serta cita-cita dan keinginan luhur untuk mewujudkan masa depan kebangsaan yang gemilang: merdeka, adil, makmur, sejahtera, bermartabat. Keindonesiaan adalah sebuah ikatan etis-historis yang bertumpu pada imajinasi bersama di antara elemen-elemen yang tumbuh dari latar belakang sosio-kultural yang sangat beragam.

Gerakan reformasi yang menumbangkan kekuasaan Orde Baru pada dasarnya dilandasi pengakuan ada-

nya kesalahan dalam penyelenggaraan negara, karena itu harus dilakukan koreksi atau perbaikan. Bahkan koreksi yang cukup mendasar dengan menjangkau perubahan konstitusional atau amandemen UUD 1945 yang sebelumnya sempat ditabukan. Perubahan mendasar ini tak jarang disebut perubahan paradigma bernegara. Tetapi, disadari pula bahwa perubahan yang cukup drastis itu justru dimaksudkan untuk lebih konsisten dengan dasar dan cita-cita bernegara. Perubahan tidak boleh sampai meluruhkan sendi-sendi berindonesia yang paling mendasar. Belakangan MPR mempopulerkan apa yang disebut empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara: bhinneka tunggal ika, Pancasila, UUD Negara Republik Indonesia 1945 dan NKRI.

Kebijakan desentralisasi atau pemberian otonomi daerah pada dasarnya merupakan bagian integral dari pengelolaan kemajemukan yang di dalamnya terkandung muatan pengakuan dan penghormatan sekaligus fasilitasi dan dorongan agar keanekaragaman itu menjadi sumber kekuatan untuk percepatan pening-

katan kesejahteraan rakyat yang menjadi cita-cita bernegara. Jika keanekaragaman aspirasi politik difasilitasi, antara lain, dengan kebebasan berserikat dan berkumpul, terutama mendirikan partai politik, penyelenggaraan pemilu, dan pembentukan dewan-dewan perwakilan demi mengonstruksikan keputusan-keputusan bersama, maka keanekaragaman daerah-daerah juga coba diakomodasi dengan pemberian otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Karena itu, desentralisasi sesungguhnya tidak pernah semata-mata merupakan persoalan administrasi manajerial belaka. Persoalan otonomi daerah, lebih-lebih otonomi khusus, jauh lebih kompleks dibanding sekadar persoalan teknis manajerial. Jangkauan persoalan otonomi khusus seringkali justru jauh melampaui persoalan teknisnya, dan yang mengedepan adalah persoalan yang dimensi simbolis atau sosio-kultural, politik, selain yang legal dan ekonomis.

Ketetapan untuk menggunakan empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara sebagai titik tolak untuk mengevaluasi pelaksanaan otonomi khusus, menurut saya harus dibaca dalam perspektif konsistensi dan konsekuensi terhadap cita-cita ke-indonesiaan: yang inklusif, berkeadilan, tertib, dan sinergis. Dalam praktiknya seringkali memunculkan sejumlah dilema yang tak mudah

diselesaikan. Desentralisasi yang pada dasarnya pro- dan fasilitatif terhadap kemajemukan sedikit banyak harus menerima hal-hal yang bercorak partikular dan khas (unik) yang bertentangan dengan keharusan-keharusan universal. Karena identitas yang khas berakar pada sejarah masa lalu, maka aspirasi otonomi ada kalanya berakibat pada banyaknya energi yang harus dibelanjakan untuk menggali dan berdebat tentang masa lalu, sementara tantangan masa depan yang harus segera dijawab tidak lagi bisa menunggu. Ketegangan dan dilema juga bisa terjadi antara orientasi ekonomi dan teknis di satu sisi dan orientasi politik dan kultural pada sisi yang lain.

B. PEMBAHASAN

Realitas Indonesia adalah realitas keanekaragaman atau pluralitas. Keanekaragaman itu sekaligus menjadi sumber kekuatan dan tantangan. Sebuah negara bangsa yang maju, bahkan organisasi sosial politik yang maju, adalah yang berhasil mengelola keanekaragaman itu sebagai sumber kreativitas sekaligus kekuatan sinergis yang kompleks. Keanekaragaman merupakan sebuah keniscayaan tak terhindarkan. Berbagai elemen bangsa Indonesia tumbuh dalam bentuk komunitas-komunitas lokal yang di dalamnya berkembang sistem nilai, modal sosial, solidaritas, dan kearifan-kearifan dalam mengelola kehidupan bersama yang har-

monis, hangat, dan berkelanjutan. Tekat berindonesia yang satu sebagai mana tecermin dari Sumpah Pemuda 1928 bukanlah untuk mengingkari dan meniadakan keranekaragaman, melainkan lebih mencerminkan (i) keyakinan bahwa keanekaragaman bukanlah kendala untuk mewujudkan kebersamaan yang adil, dan (ii) keyakinan akan adanya kemampuan untuk mengelola keanekaragaman itu dengan cara menjunjung tinggi 'bahasa persatuan.' Dengan menjunjung bahasa persatuan berarti ada kesediaan untuk belajar, untuk berkembang, untuk mencapai sesuatu yang melebihi prestasi yang diwarisi.

Bhinneka Tunggal Ika merupakan pernyataan pengakuan dan tekad bahwa keanekaragaman itu riil, kenyataan yang diwarisi dan harus dihormati, tetapi di antara yang berbeda-beda itu juga bukan dalam posisi yang saling bertentangan, bermusuhan untuk saling mengalahkan, menundukkan, mengeksploitasi, apalagi saling meniadakan. Ada pengakuan bahwa di antara yang berbeda-beda berkedudukan setara, sama-sama terhormat, saling berinteraksi secara bebas, dan sama-sama memiliki kesempatan untuk berkembang, maju, dan meraih kesejahteraan. Oleh karena itu, dalam kemajemukan bangsa Indonesia itu dapat diharapkan tumbuhnya dua jenis solidaritas dan modal sosial yang sama-sama kuat dan saling memperkuat. Yang pertama soli-

daritas dan modal sosial yang bersifat mengikat ke dalam berdasarkan kesamaan (*bonding*), dan yang kedua adalah solidaritas dan modal sosial yang menjembatani ke luar menumbuhkan ikatan di antara yang berbeda (*bridging*).

Kedua jenis solidaritas dan modal sosial tersebut sesungguhnya makin tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Dalam sebuah komunitas yang diandaikan sangat homogen, seperti komunitas kedaerahan, keagamaan, etnis, bahkan komunitas adat sekalipun sesungguhnya makin terjadi diferensiasi-diferensiasi, apakah akibat pendidikan, jenis pekerjaan, akses informasi, dan lain-lain. Tidak ada komunitas yang sepenuhnya tertutup dan tak berubah. Maka, solidaritas dan modal sosial dominan yang tumbuh melekat dalam komunitas semacam itu pun tidak bisa semata-mata dan murni berwatak *bonding*. Di sana juga makin perlu ditumbuhkan solidaritas dan modal sosial yang berwatak *bridging*. Lebih-lebih ketika terjadi arus migrasi yang sedikit banyak menimbulkan tekanan untuk menjadikan setiap daerah dan komunitas menjadi 'ruang-ruang yang relatif makin terbuka.' Demikian pula sebaliknya, solidaritas dan modal sosial di antara yang berbeda-beda tidak akan bisa diperkuat apabila tidak berhasil ditumbuhkan kesepakatan-kesepakatan yang inklusif, adil, dan emansipatoris. Yang *bonding* dan *bridging* sesungguhnya saling

memerlukan dan saling memperkuat satu sama lain.

Tantangan mengelola keanekaragaman itu harus dihadapi pada berbagai lapis dan tingkatan, mulai nasional, regional, hingga ke tingkat lokal. Demokrasi jelas sangat diperlukan baik dalam penyelenggaraan negara secara nasional, maupun penyelenggaraan pemerintahan di daerah-daerah. Kontrak politik harus dirumuskan dan rambu-rambu konstitusional dan legal harus ditentukan. Tetapi, sekali lagi, sejarah Indonesia membuktikan bahwa menyelenggarakan yang demikian ini tidak mudah.

Salah satu sumber kesulitan utama terletak pada persoalan bagaimana mengelola kekuasaan politik. Nilai-nilai kebangsaan dan prinsip-prinsip pengelolaan kemajemukan yang antara lain menekankan kesetaraan, inklusivitas, solidaritas, dan keadilan tidak pernah mudah untuk diterjemahkan dalam pengorganisasian dan pelebagaan kekuasaan politik. Kekuasaan politik senantiasa meniscayakan relasi-relasi yang bersifat asimetri, bahkan hirarkhis. Oleh karena itu, legitimasi senantiasa menjadi persoalan krusial dalam relasi politik. Sebuah tatanan politik yang semula terkesan sangat kukuh, seperti yang pernah terjadi pada kasus Uni Soviet yang tumbuh menjadi salah satu pilar *super power* dunia,

yang tidak pernah disangka sebelumnya ternyata dapat runtuh dari dalam. Karena legitimasinya di mata rakyat dipersoalkan. Demikian juga Orde Baru yang dibangun 'secara sistematis' selama tiga dasawarsa akhirnya runtuh.

Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan pada masa Orde Baru yang sebelumnya sempat dibanggakan, kemudian disadari bahwa ternyata belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan sebagainya⁴. Literatur modernisasi politik yang sebelumnya terkesan membenarkan konsentrasi kekuasaan politik atas nama modernisasi harus ditinjau ulang. Demikian pula kontrak-kontrak politik harus diperbaharui.

Secara konstitusional, UUD 1945 aslinya hanya mengatur pemerintahan daerah dalam satu kalimat (pasal 18). Ketentuan itu hanya mengamanatkan dibentuknya undang-undang "dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa." Penjelasan atas pasal ini menegaskan negara In-

⁴ Bandingkan dengan diktum konsideran UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

donesia sebagai "*een heidstaat*" sehingga tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "*staat*" juga. Daerah-daerah itu bersifat *autonom* (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administratif belaka akan diatur dengan Undang-undang. Selain itu, ditegaskan bahwa Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak asal-usul daerah tersebut.

Amandemen UUD 1945 telah merinci ketentuan pasal 18, bahkan ditambah dengan pasal 18A dan 18B. Secara umum kontrak konstitusional yang diperbaharui ini, antara lain, mengamatkan: (i) pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, (ii) pemerintahan daerah memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilu, (iii) kepala daerah dipilih secara demokratis, (iv) pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, (v) hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, (vi) hubungan keuangan, pelayanan publik, dan pemanfaatan sumber daya diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras, (vii) negara mengakui dan menghormati satuan-

satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, dan (viii) negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Keberadaan daerah otonomi khusus dan daerah istimewa rupanya lebih mengacu pada ketentuan pasal 18B ayat (1) yang menegaskan pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Tetapi, jika kita mengacu pasal 18A ayat (1) yang mengamanatkan Undang-undang yang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah tampak bahwa setiap daerah sebenarnya berpotensi untuk diperlakukan secara khusus atau berbeda, tergantung ada tidaknya atau apa yang menjadikan suatu daerah itu bersifat khusus atau berbeda dibanding daerah lain. Jika demikian, persoalannya adalah siapa pihak yang otoritatif dan dapat diterima untuk menentukan atau mendefinisikan kekhususan atau keragaman daerah? Apakah aktor-aktor politik dan pemerintahan tingkat pusat, aktor politik dan pemerintahan di daerah, elemen-elemen dalam masyarakat, atau siapa? Pengalaman dalam merumuskan muatan otonomi khusus Aceh dan Papua serta keistimewaan Yogyakarta rupanya menunjukkan gambaran yang berbeda. Kasus Aceh bahkan melibatkan elemen di luar Indonesia.

Pertanyaan tersebut sedikit banyak akan menyeret kita keluar dari persoalan kelembagaan dan mempertimbangkan faktor kepemimpinan. Format otonomi daerah yang hendak diselenggarakan dan efektif tidaknya penyelenggaraan otonomi daerah itu, termasuk otonomi khusus, di satu sisi memerlukan konsensus antar elite, dan di sisi lain ditentukan oleh kewibawaan elite tersebut. Kasus Aceh relatif memperlihatkan secara cukup jelas pihak-pihak yang harus merumuskan kesepakatan dan kemudian melaksanakannya. Kasus Yogyakarta sebenarnya lebih sederhana tetapi bersinggungan dengan faktor simbolis yang cukup sensitif. Sementara itu, kasus tampak jauh lebih kompleks.

Implementasi otonomi khusus, sebagaimana implementasi otonomi daerah pada umumnya, tingkat keberhasilannya sangat ditentukan oleh banyak faktor, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah itu sendiri. Faktor-faktor itu sekurangnya mencakup legitimasi kepemimpinan politik, visi entrepreneur dan manajerial pemimpin, kapasitas birokrasi, dan aktivitas masyarakat. Sejauh ini legitimasi kepemimpinan politik daerah hendak diperkuat melalui mekanisme pemilu kompetitif. Melalui mekanisme pemilu kompetitif diharapkan akan diraih beberapa keunggulan, antara lain: bermunculan alternatif kepemimpinan dari berbagai latar belakang

melalui proses inklusif, terjadi pengaitan antara alternatif pemimpin dengan prioritas permasalahan publik hendak dicarikan solusinya, pemimpin terpilih bukan sekadar memiliki basis dukungan populer yang jelas tetapi juga mengetahui persoalan dengan baik dan akan membuat kebijakan-kebijakan yang responsif dan akuntabel. Dalam kenyataannya skenario kompetitif tidak sepenuhnya berhasil baik, antara lain, karakteristik kepartaian yang oligarkhis dan budaya politik massa yang sangat pragmatis.

Mekanisme pemilu kompetitif untuk memperkuat legitimasi kepemimpinan politik justru ditolak terkait dengan penentuan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Titik krusial pada penentuan keistimewaan Yogyakarta adalah posisi kepemimpinan Sultan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah: apakah memimpin langsung penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari atau menjalankan kepemimpinan simbolis dan kultural tetapi juga memiliki kewenangan veto dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah? Yang pertama terkesan mengintegrasikan antara monarkhi dan pemerintahan daerah tetapi dengan semacam dua birokrasi yang terpisah masing-masing untuk penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah dan urusan rumah tangga istana. Tuntutan dipopulerkan sebagai opsi penetapan: Sultan

Hamengku Buwana ditetapkan secara otomatis sebagai Gubernur DIY.

Kepemimpinan dengan legitimasi politik populer tidak dengan sendirinya akan efektif menjalankan pemerintahan dan mengelola serta memanfaatkan peluang-peluang pembangunan. Hal ini lebih ditentukan oleh visinya tentang pembangunan yang musti dijalankan dan kemampuannya dalam memodernkan dan mendayagunakan birokrasinya. Pemimpin politik yang baik tanpa diimbangi kemampuan mengelola dan mendayagunakan birokrasi akan menjadi semacam, meminjam ungkapan Dahlan Iskan, 'ikan hias yang kehabisan nafas di dalam keruh.' Selain itu, kepemimpinan yang baik masih dihadapkan pada satu tantangan lagi, yaitu mendinamisasi dan menyinergikan aktivitas masyarakat konstruktif terhadap upaya pemecahan masalah dan pencapaian prioritas yang telah ditentukan.

C. PENUTUP

Pengaturan tentang pemerintahan daerah pada konstitusi tidak secara eksplisit menentukan percepatan peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai prioritas utama. Konstitusi lebih banyak mengatur tentang politik dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang responsif terhadap keanekaragaman (sosio-kultural) daerah. UU No. 32/2004 menyebut secara eksplisit dalam

konsideran bahwa, "... pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, ..." Dalam penjelasan ditegaskan lagi, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Sementara itu, UU No. 21/2001 menegaskan bahwa pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap hak asasi manusia, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua. Lebih dari itu, UU No. 21/2001 menegaskan kebijakan afirmatif terhadap orang asli Papua. Bukan saja pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaan secara strategis dan mendasar, UU No. 21/2001 menegaskan bahwa orang asli Papua sebagai subjek utama. Keberadaan pemerintah di semua tingkatan dan perangkat di bawahnya ditegaskan, "semua diarahkan untuk memberikan pelayanan terbaik dan

pemberdayaan rakyat. Pemerintahan harus diselenggarakan dengan 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; dan
- c. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat.

Mengapa penyelenggaraan otonomi belum atau tidak memberikan hasil yang memuaskan? Kebijakan otonomi daerah ternyata menjadi semacam pedang bermuka ganda: yang dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik ternyata juga meningkatkan klientilisme,

sekadar pertumbuhan birokrasi, bahkan memunculkan 'pejabat-pejabat predator'; yang dimaksudkan untuk mencegah konflik, mengurangi korupsi, meningkatkan akuntabilitas justru juga menyuburkan *money politics*; yang dimaksudkan untuk pemberdayaan komunitas, percepatan kesejahteraan, pengurangan kemiskinan ternyata tidak terjadi, kecuali desentralisasi korupsi, dan seterusnya. Kebijaksanaan otonomi sendiri, termasuk otonomi khusus, terkesan tidak selalu tepat mendefinisikan permasalahan yang hendak dipecahkan. Konstitusi lebih melihat pokok persoalannya pada dimensi sosio-kultural, UU No. 32/2004 lebih membidik ke persoalan manajemen pemerintahan, Undang-undang otonomi khusus juga lebih mengedepankan persoalan sosio-kultural, sementara itu persoalan ekonomi politiknya justru tidak tecermin secara jelas.

Tarik-tolak dalam merumuskan persoalan dan menentukan solusi yang tepat senantiasa mewarnai ruang politik, dan peta kekuatan serta koalisi-koalisi yang terjadi akan menentukan hasilnya. Aceh, Papua, dan Yogyakarta sekadar contoh di mana aktor dan tekanan dari daerah cukup aktif dan intensif.

MENDESAIN ULANG OTONOMI KHUSUS UNTUK MEMPERKOKOH NKRI

• • • ————— • • •

Oleh :
Dr. Sulardi SH, MH¹

Abstraksi

Pemberian otonomi Khusus tidak berorientasi kepada kepentingan rakyat setempat, tetapi justru melihat seberapa besar tuntutan perlawanan daerah setempat untuk memerdekakan diri atau melepaskan diri dari Indonesia. Sehingga otonomi khusus diberikan hanya “sekedar” mempertahankan keutuhan wilayah NKRI. Pantas dipertanyakan, apakah di dalam UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, ada pasal, atau ayat yang dapat dijadikan payung hukum terhadap eksistensi “otonomi khusus itu”.? Desentralisasi yang bertujuan mensejahterakan masyarakat haruslah benar-benar dilaksanakan oleh pemerintah.

Abstrack

The granting of special autonomy is not oriented to the interests of local people, but rather to see how much the local opposition demands for being freed or independent from Indonesia. So that the special autonomy was given only “just” to maintain the integrity of the NKRI. This deserves to be questioned; is there, in Act No. 32 of 2004 on Local Government, a clause, or article that can be used as the legal basic of the existence of “special autonomy”.? The decentralization which was aimed for prospering the society must be fully implemented by the government.

Key Word: Special Autonomy, NKRI

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang.

A. PENDAHULUAN

Pasca runtuhnya rezim absolutisme di negara-negara kawasan Eropa Barat pada akhir abad ke 18, mempunyai makna yang sangat berarti bagi negara-negara yang muncul kemudian. Negara-negara membangun misi untuk melindungi, memberikan rasa aman, mensejahterakan, dan mencerdaskan kehidupan warganya. Demikian halnya yang menjadi tujuan negara Indonesia: yaitu melindungi warga negara, wilayah negara, serta memajukan kesejahteraan umum (Alenia ke IV, Pembukaan UUD 1945).

Berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan negara, ada beberapa alternatif pilihan untuk diterapkan, yaitu federasi, konfederasi, sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi, dan pembantuan. Merujuk pada Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *Pembagian daerah Indonesia atas dasar dan daerah kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintah negara, dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa*. Pasal tersebut menegaskan bahwa sejak awal para pendiri negara Indonesia berpendirian bahwa negara ini akan dikelola dengan cara didesentralisasikan. Pilihan pada

politik desentralisasi, kemudian dapat dilacak pada kebijakan otonomi daerah yang telah disusun dalam berbagai peraturan perundang-undangan, diawali dengan Undang-Undang No 1 tahun 1945 sampai dengan UU No 32 tahun 2004².

Desentralisasi mempunyai makna adanya penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah. Dapat diartikan, bahwa desentralisasi merupakan upaya penyelenggaraan pemerintah yang didelegasikan atau dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Di dunia ini dalam praktek desentralisasi, terdapat desentralisasi yang dilaksanakan secara “khusus”. Misalnya di negara Spanyol terhadap Catalonia, Valencia, Kanada kepada Qubec, China pada Hongkong, Philipina pada Mindannau, dan lain lainnya. Demikian halnya dengan negara Indoneasia. Desentralisasi khusus di Indonesia dapat dilihat pada desentralisasi secara khusus pada empat provinsi yaitu; Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Nangroe Aceh Darussalam dan Papua. Penyelenggaraan desentralisasi khusus ini kemudian dikenal dengan istilah Otonomi Khusus (Otsus). Dengan adanya Otsus ini menunjukkan bahwa, pemerintahan Daerah di Indonesia diselenggarakan dengan dua cara, yang pertama adalah desentra-

² Selengkapny ada sembilan Undang-Undang, yaitu: UU No 1 tahun 1945, UU No 22 tahun 1948, UU No 1 tahun 1957, PP No 6 tahun 1959, Penetapan Presiden No 5 tahun 1960, UU no 18 tahun 1965, UU no 5 tahun 1974, UU No 22 tahun 1999, dan UU No 32 tahun 2004.

lisasi yang berlaku secara umum, dan desentralisasi secara khusus. Adanya pola pengaturan desentralisasi yang tidak sama ini dalam ilmu politik, atau ilmu pemerintahan disebut *asymetrical decentralization*.

B. PEMBAHASAN

Seperti telah disebutkan di atas, bahwa di negara Indonesia telah diselenggarakan otonomi khusus terhadap empat provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Daerah Khusus Ibukota, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Papua. Namun otonomi khusus yang diberlakukan terhadap empat provinsi ini merupakan otonomi khusus yang berbeda antara provinsi satu dan lainnya. Satu satunya yang menunjukkan kesamaan pemberian otonomi khusus pada empat provinsi itu, adalah dalam kerangka pendekatan historis. Masing-masing provinsi mempunyai sejarah yang berbeda, masing provinsi mendapatkan dan atau meminta sifat kekhususan yang tidak sama.

Mengapa Otonomi Khusus? Ini merupakan pertanyaan yang jawabannya dapat dilihat dengan melacak pemberian otonomi khusus pada masing masing provinsi di empat provinsi tersebut. Secara ringkas diuraikan di sini mengapa ada otonomi khusus kepada provinsi NAD dan Papua.

Ada beberapa regulasi yang saling kait mengkait yang menjadi latar belakang adanya otonomi khusus di

NAD, sekaligus sebagai jawaban atas masalah yang terjadi di wilayah Aceh sehingga sampai pada akhirnya NAD menjadi provinsi dengan otonomi khusus yang saat ini kita kenal. Dapat ditelusuri, dari kebijakan pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah pengganti UU No. 5 Tahun 1950 yang menetapkan Provinsi Aceh menjadi satu Karisidenan yang merupakan bagian wilayah dari Provinsi Sumatera Utara. Kebijakan ini menjadi sebab terganggunya stabilitas keamanan, ketertiban dan keamanan rakyat. Agar dapat memenuhi apa yang menjadi keinginan masyarakat Aceh sekaligus meredakan gangguan keamanan dan ketertiban, maka status Aceh dikembalikan menjadi Provinsi berdasar pada UU No 24 Tahun 1956. Kemudian Aceh mendapatkan status Istimewa setelah ditetapkannya Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No 1 Tahun 1959. Status Istimewa ini karena Aceh memperoleh otonomi yang luas di bidang agama, adat dan pendidikan. Namun sayangnya, pemberian otonomi khusus ini pada masa Orde Baru berkuasa tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya. Pemerintah Orde Baru berdasar pada UU No 5 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan justru menyelenggarakan pemerintahan yang sentralistik, yang sekaligus mengambil sumber daya alam untuk kepentingan pemerintah pusat. Inilah yang kemudian memunculkan bibit bibit kemarahan dan perla-

wanan masyarakat Aceh, yang dijawab oleh pemerintah pusat dengan cara cara militer.

Setelah Rezim Orde Baru Runtuh, ada upaya untuk “menentramkan” masyarakat Aceh dengan berbagai Regulasi. Pada Masa BJ Habibie dimunculkan UU No 44 Tahun 1999, tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Kemudian Pada Masa Megawati berkuasa diterbitkan UU No 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi NAD. Setelah melalui berbagai perundingan dan ditandatanganinya MoU antara Pemerintah RI dan GAM pada tanggal 15 Agustus 2005. Yang pada intinya merupakan kesepakatan mengenai kedudukan Aceh sebagai daerah istimewa, yang dilanjutkan dengan diterbitkannya UU No 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dua undang undang tentang otonomi khusus Aceh, yaitu UU No 18 tahun 2001 dan UU No 11 tahun 2006, pada prinsipnya tetap diselenggarakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berdasar UU No 11 tahun 2006 kekhususan NAD menjadi

sangat menonjol di banding dengan Provisni lain, meski pun sama sama berstatus sebagai Provinsi dengan otonomi khusus. Kekhususan NAD, antara lain (*dapat dilihat pada tabel 1*).

Latar Belakang dan Regulasi Papua

Papua, merupakan Provinsi yang menjadi bagian dari Indonesia tidak bersamaan dengan daerah yang lain. Daerah yang lain secara *defacto* telah menjadi wilayah Republik Indonesia sejak tanggal 17 Agustus 1945 atau secara Yuridis sejak tanggal 27 Desember 1949 melalui perundingan Konferensi Meja Bundar ketika pemerintah Belanda secara resmi melepaskan daerah jajahannya kepada Pemerintah Republik Indonesia, kecuali New Gunea Barat atau Irian Jaya, yang kini bernama Papua. Papua menjadi bagian dari wilayah Indonesia setelah melalui PEPERA (Penentuan Pendapat Rakyat) yang hasilnya secara aklamasi memutuskan untuk bergabung dengan Republik Indonesia pada tanggal 15 Agustus 1969, dan secara resmi sejak tanggal 19 November 1969 menjadi provinsi ke 27, setelah hasil PEPERA

Tabel 1 Kekhususan NAD

Istilah yang digunakan di NAD	Istilah yang digunakan dalam Provinsi lain
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh	Dewan Perwakilan Daerah Provinsi
Komisi Independen Pemilihan	Komisi Pemilihan Umum Daerah
Qanun	Peraturan Daerah
Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

diterima oleh Sidang UMUM PBB. Pepera yang diselenggarakan pada tanggal 15 Agustus 1969 tersebut disinyalir menjadi sumber yang mendukung terjadinya konflik di Papua, selain Kontrak Karya yang dilakukan oleh Pemerintah dengan PT *Freeport* pada tahun 1967 yang hingga kini konflik tersebut belum juga dapat dituntaskan.

Di Era Orde Baru, pendekatan untuk menyelesaikan konflik di Papua dilakukan dengan cara sentralistik dan represif dengan menjadikan Papua sebagai Daerah Operasi Militer, dikarenakan megunatnya OPM (Organisasi Papua Merdeka).

Konflik di Papua belum juga usai, meski setelah runtuhnya Orde Baru pemerintah Pusat menggunakan pendekatan yang lebih akomodatif. Misalnya Presiden Abdurrahman Wahid, pada tanggal 1 Januari 2000 telah meminta maaf kepada rakyat Papua atas pelanggaran HAM yang dilakukan oleh Tentara pada masa lampau. Adanya perubahan nama dari Irian Jaya menjadi Papua berdasar pada Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya No 7/DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000 tentang pengembalian nama Irian Jaya menjadi Papua. Hal ini menjadi alat pendorong atas perlakuan khusus Papua sebagai daerah Otonom.

Bahkan pada masa Gus Dur berkuasa Bendera Bintang Kejora boleh dikibarkan disamping Bendera Merah Putih. Namun pada masa Megawati Berkuasa terdapat larangan untuk mengibarkan bendera Bintang Kejora. Di masa ini konflik kembali meruncing, bahkan menjurus pada kekerasan.

Ada beberapa regulasi yang dapat diruntut untuk menunjukkan arah bahwa di Papua akan diberlakukan pemerintahan daerah dengan otonomi khusus. Di antara regulasi itu, misalnya UU No 45 tahun 1999³. Tentang pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat Kabupaten Pina, Kabupaten Mimika, kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong. Dan Keputusan Presiden No. 327/ M tentang pengangkatan Gubernur Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Timur. Namun UU ini mendapat penolakan yang besar. Kemudian pemerintah menunda pelaksanaan UU dan Kepres tersebut. Setelah melalui proses yang cukup panjang akhirnya pada tanggal 21 November 2011 disahkan UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. UU ini merupakan regulasi jalan tengah, agar tuntutan rakyat Papua yang ingin merdeka dengan pemerintah RI yang berkeinginan mempertahankan keutuhan NKRI. UU ini memuat agenda

³ UU ini telah oleh MK dinyatakan bertentangan dengan UUD Negara RI tahun 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, pada tanggal 11 November 2004.

yaitu membangun masyarakat Indonesia yang adil makmur, sejahtera berdasar Pancasila dan UUD Negara RI tahun 1945.

Keberadaan UU No 2 tahun 2001 ini, tetap menegaskan bahwa pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua tetap berada dalam koridor dalam rangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dimana Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Hal ini sesungguhnya dapat ditanyakan dimana letak kekhususannya dibandingkan dengan otonomi “biasa” yang dimuat dalam pasal 2 ayat (3) UU No 32 tahun 2004 yang menyebutkan: “Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas luasnya, kecuali urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, layanan umum, dan daya saing daerah. Beberapa Kekhususan Papua (*dapat dilihat pada tabel 2*).

Selain itu, terdapat kekhususan lembaga dan Pranata, serta keuangan yang sangat berbeda dengan daerah otonomi lainnya.

C. PENUTUP

Pemberian otonomi khusus tidak berorientasi kepada kepentingan rakyat setempat, tetapi justru melihat seberapa besar tuntutan perlawanan daerah setempat untuk memerdekakan diri atau melepaskan diri dari Indonesia. Sehingga Otonomi khusus diberikan hanya “sekedar” mempertahankan keutuhan wilayah NKRI. Pantas dipertanyakan, apakah di dalam UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, ada pasal, atau ayat yang dapat dijadikan payung hukum terhadap eksistensi “otonomi khusus itu”? Apakah Otonomi khusus meningkatkan kesejahteraan warganya?

Akhirnya harus didesain ulang, bagaimana otonomi yang dapat dilakukan di NKRI yang daerahnya beragam, wilayah yang sangat luas ini. Merupakan suatu kemustahilan jika menerapkan otonomi yang seragam di berbagai wilayah dan

Tabel 2 Kekhususan Papua

Istilah di Papua	Istilah di daerah Otonomi lain
Dewan Perwakilan Rakyat Papua	Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi
Peraturan Daerah Provinsi	Peraturan Daerah
Distrik	Kecamatan
Kampung	Desa/ Kelurahan

atau daerah NKRI ini. Oleh sebab itu perlu digagas didesain otonomi yang menyesuaikan dengan kondisi daerah setempat. Sehingga kelak akan ada daerah dengan status otonomi yang berbeda, sebagai hasil kesepakatan antara pemerintah pusat dan

daerah. Secara demikian, maka Otonomi yang dijalankan tidak akan menimbulkan kecemburuan bagi daerah lain, sekaligus tidak memunculkan keinginan untuk melepaskan diri dari bagian NKRI. Pada ujungnya keutuhan NKRI akan terjaga.

MENGGUGAT RANCANGAN UNDANG- UNDANG KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA RELEVANSINYA DENGAN SUMBER DAYA TANAH PERLINDUNGAN ATAU ANCAMAN?

• • • ————— • • •

Oleh :
Imam Koeswahyono¹

Abstraksi

Berkaitan dengan gagasan pemerintah pusat untuk mengubah status kepala daerah di DIY dari tradisi yang telah berlangsung sejak kemerdekaan Indonesia dan diberlakukannya Undang-undang Dasar 1945 yakni Sultan sebagai Gubernur dan Pakualam sebagai Wakil Gubernur dengan penetapan menjadi pemilihan sebagaimana berlaku di provinsi yang lain. Bagaimana implikasi yang bakal terjadi apabila Undang-undang tentang Keistimewaan DIY diberlakukan terhadap status tanah dan hubungan hukum antara warga masyarakat DIY sebagai subyek hak atas tanah dengan tanah sebagai obyek? Tulisan ini mencoba untuk membedahnya dari beberapa sisi.

Abstrack

Relating to the idea of the central government to change the status of the regional heads of the DIY, from the tradition that has been going on since the independence of Indonesia and the enactment of the 1945 Constitution,

¹ Sekretaris Pusat Pengembangan Hukum Agraria (PPHA), Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang 1997-2010 dan 2010 sampai kini, Anggota KOMPILASI (Kelompok Kajian Penekun Socio-Legal Indonesia), 2006-sekarang.

namely the Sultan as Governor and Pakualam as Deputy Governor, with the determination to be election as applied in other provinces. How would the implications happen, if the Law on Privileges of the DIY imposed on land status and legal relations between citizens of DIY as the subject of land rights and the land as an object? This paper tries to dissect it from several sides.

Key Word: *Special Region of Yogyakarta, Special Autonomy*

A. PENDAHULUAN

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu daerah istimewa di Indonesia menurut Pasal 18 UUD 1945 memiliki sejarah yang panjang yang khas ditinjau dari budaya-tradisi Jawa, sistem pemerintahan, peran dan kontribusi yang amat penting pada berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Memperbincangkan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak lepas dari bagaimana peran raja (baca: *Sampeyan Ndalem Ingkang Sinuhun Sri Sultan Hamengku Bhuwana Kalifatullah Sayyidin Panatagama*). Dengan demikian maka kedudukan Sultan sebagai pemimpin pemerintahan sekaligus sebagai pemimpin agama, atau tegasnya Umaro' dan Ulama'. Hal demikian sudah barang tentu berlainan dengan kedudukan raja dalam sistem pemerintahan Monarki Konstitusional seperti pada beberapa negara di Eropa Barat: Belgia, Belanda, Inggris, Spanyol yang hanya sebagai simbol dengan beberapa hak-hak privelege. Disamping itu, masalah pertanahan yang

menurut konsep dan budaya bangsa menjadi hal yang amat penting dengan pepatah "*Sakdhumuk bathuk sanyari bhumi, ditohi pati, pecahing dhadha wutahing ludira*", Makna dari ungkapan tersebut adalah: utamanya kedudukan tanah dalam konteks masyarakat Indonesia khususnya masyarakat Jawa yang agraris, nilainya setara dengan harga diri manusia yang dicerminkan dengan dahi, akan dikukuh sampai pecahnya dada, tumpahnya darah.

Dalam perkembangan selanjutnya terutama pada kemerdekaan Indonesia, seiring dengan pasang surut perkembangan politik, sosial, ekonomi serta budaya sejalan pula dengan perkembangan ilmu dan teknologi, DIY telah berubah menjadi kota pelajar yang metropolis, semakin padatnya hunian, lalu-lintas, carut-marutnya penataan ruang, beralih fungsi/konversinya secara cepat sumber daya tanah pertanian menjadi non pertanian, bertambah pesatnya jumlah penduduk sebagai salah satu implikasi dari status DIY sebagai daerah tujuan wisata dan

kota pelajar, serta akibat-akibat pergeseran sosial dan budaya yang mengikis keaslian budaya Jawa yang khas.

Berkaitan dengan gagasan pemerintahan pusat untuk mengubah status kepala daerah di DIY dari tradisi yang telah berlangsung sejak kemerdekaan Indonesia dan diberlakukannya Undang-undang Dasar 1945 yakni Sultan sebagai Gubernur dan Pakualam sebagai Wakil Gubernur dengan penetapan menjadi pemilihan sebagaimana berlaku di provinsi yang lain. Bagaimana implikasi yang bakal terjadi apabila Undang-undang tentang Keistimewaan DIY diberlakukan terhadap status tanah dan hubungan hukum antara warga masyarakat DIY sebagai subyek hak atas tanah dengan tanah sebagai obyek ?

B. PEMBAHASAN

Telaah Status DIY Dalam Konteks Ketatanegaraan Indonesia.

Saat Proklamasi Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII mengirim surat kepada Presiden RI. Berdasarkan isi kawat, menyatakan bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman bergabung ke dalam Wilayah Negara Republik Indonesia, dengan tujuan mewujudkan satu kesatuan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sri sultan Hamengku Buwono

IX dan Sri Paku Alam VIII kemudian menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia. Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII kemudian menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Mengacu pada ketentuan Pasal Bab VI tentang Pemerintah Daerah Pasal 18 B Ayat (1) yang dinyatakan: negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Selanjutnya pada bagian penjelasan angka II dinyatakan bahwa :

Dalam teritori negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *Volksge-meenschappen* seperti Desa di Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan yang aseli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu dengan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut".

Apa yang termaktub pada Pasal 18 B Ayat (1) dan penjelasan UUD 1945 menyuratkan makna bahwa dalam konstruksi ketatanegaraan Indonesia

yang Bhinneka Tunggal Ika (*Unity in Diversity*) atau kesatuan dalam keberagaman memberikan keleluasaan pada masing-masing wilayah berdasarkan kesejarahan, karakteristik corak kemasyarakatan dan budayanya dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa. Berkaitan dengan kondisi negara Indonesia yang pluralitas, Soetandyo Wignyosoebroto menyatakan bahwa :

*"Socio-cultural plurality, however, does not make it easy to empower local cultures or mobilize them as part of a national political culture. Indeed it may complicate such efforts. In a country with a multiple cultures like Indonesia, each development of political culture will always place people in a situation where they have to make difficult choices between their preferences. Such dilemmas are often confusing. At the hands of nationalists who prioritize unity in all aspects of life, the principle of bhinneka tunggal ika (unity in diversity) has been used more to justify activities in the name of unitary aims than to appreciate diversity in Indonesia cultures and traditions"*²

Pertanyaan bagaimana dengan

status DIY sebelum negara Indonesia berdiri yakni ketika Indonesia masih disebut sebagai Hindia Belanda (Nederlandsch Indie) oleh pemerintah kolonial Belanda telah diberikan status sebagai daerah istimewa berdasarkan Rijksoord yang disebut daerah Swapraja, oleh Soepomo disebut "Pranatan"³. Pertimbangan lain mengapa DIY berbeda dengan Surakarta kemudian diberikan status sebagai daerah istimewa menurut Koesnadi Hardjasoemantri merupakan dua pilar sejarah di masa krisis agresi militer ke II kolonial Belanda tahun 1948/ 1949 tepatnya 19 Desember 1948 sekalipun berhasil menawan presiden dan wakil presiden, namun tidak berhasil membentuk pemerintahan karena tak seorang pun bersedia menjadi pegawai Belanda⁴. Karakter masyarakat DIY walaupun kental ciri budaya Jawa yang patuh, santun, tidak suka berterus terang, namun soal nasionalisme sangat kuat yang dimanifestasikan dengan penolakan terhadap penjajahan asing⁵. Sebagai

² Soetandyo Wignyosoebroto dalam Ignas Tri (Editor) Frans Magnis Suseno dkk., 2006., *The Structural Relationship Between Indigenous Peoples, Ethnic Groups, Nations and The State*, Komisi Nasional Hak Azasi Manusia dan UNDP, Jakarta, hlm. x

³ Supomo, 1970, *Sistim Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia Ke II*, Tjetakan Kedelapan, Pradnja Paramita, Djakarta, hlm.57-58 dan 60-63

⁴ Himawan Pambudi (Editor)., 2006., *Ekologi, Manusia, dan Kebudayaan*, Kumpulan Tulisan Terpilih Prof.Dr.Koesnadi Hardjasoemantri 80 tahun Mengabdikan Sepanjang Masa, Kehati, HuMa, ICEL, Lappera, STPN, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm.336-338.

⁵ Bandingkan dengan bagaimana perubahan sosial masyarakat yang terjadi di DIY jika dibandingkan antara masa penjajahan kolonial dengan masa kemerdekaan Indonesia sebagaimana ditulis oleh Selo Soemardjan., 1984., *Social Change in Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta memudarnya kekentalan budaya Jawa, masuknya pola hubungan Gesellschaft yang mengubah pola Gemeinschaft dari hubungan berdasarkan kegotongroyongan, keguyuban dengan hubungan yang menimbang untung-rugi atau take and give.

pusat budaya Jawa maka DIY dapat dikatakan sebagai barometer budaya yang melahirkan karya-karya monumental di bidang seni: tari, musik, drama, prosa, puisi, lukis dan sebagainya. Disamping itu, DIY juga menjadi referensi lembaga hukum Adat berasal dari istilah yang diperkenalkan Van Vollenhoven sebagai Adat Recht: *“keseluruhan aturan tingkah laku yang berlaku bagi Bumi Putera dan orang Timur Asing yang mempunyai upaya pemaksa, lagi pula tidak dikodifikasikan”*⁶.

Pertanyaan selanjutnya, bagaimana relevansi Hukum Adat di DIY khususnya yang bersangkutan paut dengan sumber daya tanah, menurut pendapat penulis sangat penting ditelaah karena dari faktor kesenjangan, realita pelaksanaannya kini (das sein) akan menjadi bahan untuk

menyusun peraturan perundang-undangan di masa mendatang (das sollen).

Menurut hasil penelitian Tri Widodo Utomo terdapat tiga pembabakan pengaturan pertanahan di DIY menurut kronologi sejarah yang intinya adalah sebagai berikut:

Periode pertama⁷ berlangsung hingga tahun 1918, yakni saat dimulainya reorganisasi keagrariaan. Pada masa kabekelan/apanage ini berlaku asas bahwa tanah adalah milik raja; sebagian diantaranya diberikan kepada kerabat dan pejabat keraton sebagai tanah lungguh, sedang rakyat hanya mempunyai wewenang *anggadhu* (meminjam). Dalam hal ini rakyat tidak memiliki hak hukum atas sebidang tanah, tetapi hanya sekedarenggarapnya.

⁶ Iman Sudiyat.,1978., Asas-asas Hukum Adat, Bekal Pengantar, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, hlm. 17 IX. Sawah Mahosan yang dikerjakan dan dipelihara Bekel dengan membayar pajak (Pajeg/ Paos) (cetak miring dan tebal dari penulis). Masing-masing abdi dalem tinggal dalam lingkungannya (Krajan,Ambtserf) berdasarkan Surat Rijkbestuurder 1-08-1913 dinamakan ia sebagai Cangkok, dengan kualifikasi Hak Memakai Tanah Pekarangan, tanpa membayar untuk mendapatkannya namun membayar pajak kepada negara. Orang lain yang mendiami atau abdi dalem dari golongan lain dinamakan Indung Cangkok dan kawedanan berhak menarik pungutan atau kewajiban kerja (Diensten).

⁷ Periksa pada <http://triwidodowutomo.blogspot.com/2010/05/hukum-pertanahan-di-Yogyakarta-sebelum.html> periksa pula R Roestandi Ardiwilaga.,1962., Hukum Agraria Indonesia Dalam Teori dan Praktek, Cetakan Kedua, NV Masa Baru, Bandung, khususnya hlm.378 mulai angka 16 – hlm 383 yang menerangkan status tanah Swapraja yang intinya tanah merupakan “Kagungan Dalem” (all the land owned by the King/ alle land kroondomein) dalam hal ini: Sultan. Bandingkan pula dengan tulisan Mochammad Tauchid.,1952., Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia, Bagian Pertama, Tjakrawala, Djakarta, hlm.135-149 yang esensinya hamper sama dengan Ardiwilaga dengan menambahkan membagi kedudukan tanah dan fungsinya masing-masing yakni: (I) Tanah yang dipakai Sultan sendiri, (II) Tanah yang diberikan Sultan kepada Pemerintah Hindia Belanda untuk kantor, gedung, (III) Tanah yang diberikan kepada orang asing (WNA): hak Eigendom, Opstal, (IV) Tanah Golongan diberikan menurut golongan abdi dalem (V) Tanah Kasentanan diberikan kepada keluarga/kerabat Raja (VI) Tanah pekarangan Bupati, untuk pegawai dengan perkampungan di sekelilingnya (VII) Tanah Kebonan dan pekarangan di luar pusat pemerintahan diberikan ke Patih (Rijkbestuurder) (VIII) Pekarangan penduduk di luar tanah-tanah I-VII, (IX) Sawah Mahosan yang dikerjakan dan dipelihara Bekel dengan membayar pajak (Pajeg/ Paos) (cetak miring dan tebal dari penulis).

Oleh karenanya zaman ini merupakan zaman penderitaan bagi rakyat kecil, dimana selain diharuskan menyerahkan sebagian hasil tanamnya, rakyat masih diwajibkan bekerja di perusahaan-perusahaan pertanian.

Periode kedua ditandai dengan dilaksanakannya perubahan dalam sistem pemilikan tanah tahun 1918 hingga tahun 1950-an. Seperti telah dipaparkan pada halaman 55-56, pada masa ini raja melepaskan hak-haknya atas sebagian terbesar dari tanah yang termasuk wilayahnya, yang kemudian menjadi hak milik pribumi anggota masyarakat desa, dan diadakannya pembagian baru dari persil-persil tanah untuk penduduk desa. Peraturan perundangan yang mengatur tentang proses perubahan sistem pemilikan tanah ini adalah *Rijksblad* Kasultanan 1918 No. 16 tanggal 8 Agustus 1918, yang beberapa pasalnya berbunyi sebagai berikut :

Pasal 3

- (1) *Sakabehe bumi kang wus kapranata maneh kang wus terang dienggo uwong cilik dienggoni utawa diolah ajeg utawa nganggo bera pangolahe, kadidene kang kasebut ing register kelurahan, iku padha diparingake marang kalurahan anyar mawa wewenang panggadhuh cara Jawa, dene bumi kang diparingake marang siji-sijine kalurahan mau, bumi kang kalebu ing wewengkone kalurahan miturut register kalurahan.*

(Semua tanah yang terletak dalam wilayah yang telah diorganisir yang nyata-nyata dipakai rakyat, baik yang ditempati maupun yang diolah secara tetap atau tidak tetap sebagaimana tercatat dalam register kalurahan, diberikan kepada kalurahan baru tersebut dengan hak *anggadhuu/ inlandsbezitsrecht*. Adapun tanah yang diberikan kepada masing-masing kalurahan itu adalah tanah yang termasuk dalam register kalurahan).

- (2) *Wewenange panggadhuh kasebut ingadeg-adeg ndhuwur iki kasirnaake menawa saka panemune Bupati kang ambawahake bumine 10 tahun urutan ora diolah utawa ora dienggoni. (Hak anggadhuu tersebut ayat 1 menjadi gugur/ hapus jika menurut pendapat Bupati yang membawahi dalam jangka waktu 10 tahun berturut-turut tidak diolah atau tidak ditempati).*

Pasal 4

Kejaba wewenange panggadhuh tumrap bumi lungguhe lurah sarta perabot kelurahan tuwin bumi kang diparingake minangka dadi pensiune (pengareng-areng) para bekel kang dilereni, iku wewenang panggadhuh kang kasebut ing bab 3 diparingake marang kalurahan mawa anglestareake wewenange kang padha nganggo bumi ing nalika tumindake pembangune pranatan anyar, wewenange nganggo bumi kang dienggo nalika iku, ditetepake turun temurun, sarta siji-sijine

kalurahan sepira kang dadi wajibe dhewe-dhewe, dipasrahi amranata dhewe ngatase angliyaake bumi sajeroné sawetara lawase sarta angliyerake wewenangé nganggo bumi mau, semono iku mawa angelingi pepacak kang wis utawa kang bakal ing sun dhawuhake, utawa kang panin-dake terang dhawuhingsung. (Kecuali hak anggadhu/ atas tanah lungguh lurah dan perabot kelurahan serta tanah yang diberikan sebagai tanah pensiun para bekel yang diberhentikan, hak anggadhu/ inlandsbezitsrecht yang tersebut pada pasal 3 diberikan kepada kalurahan dengan melestarikan hak para pemakai tanah pada saat berlakunya reorganisasi, hak pakai itu ditetapkan turun temurun (*erfelijk gebruiksrecht*), dan kelurahan disertai mengatur sendiri mengenai 'angliyaake' tanah untuk sementara waktu (*tijdelijke voorveending*) dan 'angliyer-ake' hak pakai tanah (*overdracht van dat gebruiksrecht*), dengan mengingat peraturan yang sudah atau akan ditetapkan kemudian).

Pasal 5

- (1) *Ing samangsa-mangsa ing sung kena mundhut kondur bumi sawatara bageyan kang padha diparingake marang kalurahan mawa wewenang penggadhu, menawa bumi mau bakal diparingake marang kabudidayan tetanen iku bakal ing sun paringi wewenang ing atase bumi mau miturut*

pranatan bab pamajegé bumi, mungguh laku-lakune kang kasebut ing ndhuwur iki bakal kapranatan kamot ing pranatan.

(Sewaktu-waktu hak anggadhu/ inlandsbezitsrecht yang diberikan kepada kalurahan dapat ditarik kembali jika tanah itu diperlukan untuk perusahaan pertanian/ *landbouw onderneming* menurut aturan penyewaan tanah/ *grondhuur reglement*).

- (2) *Padha anduweni bageyan bumi ing kalurahan kang bumine diparingake marang kabudidayan tetanen kasebut ing ndhuwur iki, padha kena diwajibake anindaake pegaweyan mawa bayaran tumrap kaperluane kabudidayan tetanen kasebut ing ater-ater ndhuwur iki. Mungguh tumindake ing pegaweyan mau tumeka ing wektu kang bakal ketetepake ing tembe.*

(Orang-orang yang tanahnya diserahkan kepada perusahaan pertanian itu dapat diwajibkan bekerja pada perusahaan tersebut dengan menerima upah, sedang pelaksanaan pekerjaan itu sampai dengan waktu yang akan ditetapkan kemudian).

Pasal 6

Kejaba tumrap lelakon kang kasebut ing bab 5, ing sun ora bakal mundhut bumikang dianggo uwong cilik kang katemtoake ing bab 3, menawa ora tumrap kaperluane ngakeh, semono iku mawa amaringi karugian kang tinam-toake dening Pepatihingsun, sabiyantu kalayan Kanjeng Tuan

Residen ing Ngayogyakarta, sawuse karembug dening kumisi juru taksir, dene panindake kang bakal tinamtoake ing tembe kamot ing layange undang-undang Pepatihingsun.

(Selain untuk keperluan dimaksud pasal 5, Pemerintah tidak akan menarik kembali tanah-tanah yang dipergunakan oleh penduduk, apabila tidak untuk kepentingan umum dan dengan ganti rugi yang ditetapkan oleh Patih Kerajaan dengan persetujuan Residen di Yogyakarta dan telah mendengar pendapat komisi taksir. Pelaksanaan hal ini akan diatur kemudian dengan peraturan Patih Kerajaan).

Pasal 7

(1) *Bumi sak cukupe sabisa-bisane amba-ambane saproliman bumi kabeh kudu lestari dadi milike kalurahan, kang sapisan minangka kanggo lung-guhe lurah sarta prabot kalurahan, kang kapindho dadi minangka pengar-em-arem para bekel sak alame dhewa kang kabekelane kasirnaake jalaran saka pembangune pranatan anyar, kang katelu kanggo anyukupi kaperluane kang tumrapping akeh.*

(Sedapat mungkin seluas-luasnya 1/5 tanah keseluruhan harus tetap dikuasai kalurahan, pertama untuk lungguh lurah dan pamong, kedua untuk tanah pensiun bagi bekel yang diberhentikan akibat reorganisasi, dan ketiga untuk mencukupi kebutuhan kelurahan / kepentingan umum)

(2) *Pambagene kanggo anyukupi kaperluan telung bab kasebut ing adeg-adeg ndhuwur iki katindakake kalurahan sawise dimufakati Bupati kang ambawahake.*

(Pembagian tanah untuk tiga keperluan tersebut diatas dilaksanakan kalurahan setelah disetujui oleh Bupati yang membawahi).

Mengenai proses perubahan pertanahan di wilayah Paku Alaman diatur dalam *Rijksblad* Paku Alaman 1918 No. 18 tanggal 17 Agustus 1918 yang isinya sama atau hampir sama dengan ketentuan diatas.

Periode akhir periode kedua ini tidak bisa dipastikan waktunya, disebabkan karena sekitar tahun 1950-an terjadi banyak peristiwa penting yang berkaitan dengan bidang agraria seperti dihapuskannya pajak kepala tahun 1946, digantikannya pajak tanah dengan pajak pendapatan tahun 1951, dan diberikannya hak milik perseorangan turun-temurun tahun 1954.

Secara umum Selo Sumardjan menyimpulkan: “dimasa sebelum perubahan hukum tanah di tahun 1918 kaum tani hanya mempunyai kewajiban dan tak mempunyai hak, bahwa antara 1918 dengan 1951 mereka mempunyai kewajiban dan hak, dan sejak dihapuskannya pajak tanah di tahun 1951 mereka hanya mempunyai hak dan boleh dikata tidak mempunyai kewajiban”.

Periode ketiga berlangsung sejak tahun 1950-an, hingga tahun 1984

yakni saat diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1960 secara penuh di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sebelum membahas lebih jauh hukum pertanahan pada masa ini, terlebih dahulu harus diingat bahwa pada tahun 1950 Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Paku Alaman telah dibentuk dengan UU No. 3 tahun 1950 menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga kekuasaan untuk mengatur hak atas tanah beralih dari Pemerintah Kasultanan dan Paku Alaman kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai hak asal-usul.

Adapun peraturan-peraturan yang dikeluarkan Pemerintah DIY dibidang agar ia adalah: Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 Tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta; Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 1954 Tentang Pelaksanaan "Putusan" Desa Mengenai Peralihan Hak *Andarbe* (*erfelijk individueel bezitsrecht*) Dari Kalurahan dan Hak Anganggo Turun Temurun Atas Tanah (*erfelijk individueel gebruiksrecht*) dan Perubahan Jenis Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta; Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah (*erfelijk individueel bezitsrecht*); serta Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1954 Tentang Tanda yang Sah

Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah (*erfelijk individueel bezitsrecht*).

Perda No. 5 Tahun 1954 memberi ketentuan bahwa hak atas tanah dalam Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan Peraturan Daerah, sedang tentang hak atas tanah yang terletak didalam Kota Besar/Kora Praja Yogyakarta untuk sementara masih berlaku peraturan seperti termuat dalam *Rijksblad* Kasultanan tahun 1925 No. 23 dan *Rijksblad* Paku Alaman tahun 1925 No. 25 (pasal 1 dan 2).

Dari ketentuan pasal 1 dan 2 tersebut diketahui bahwa Perda No. 5 Tahun 1954 hanya mengatur hak atas tanah di kalurahan-kalurahan diluar kota praja Yogyakarta. Sedangkan untuk dalam Kota Besar, sambil menunggu Perda yang baru, sementara masih berlaku *Rijksblad-Rijksblad* diatas. Tetapi ternyata sampai dengan tahun 1984 saat pemberlakuan UUPA secara penuh di DIY, Pemerintah DIY tidak menghasilkan Peraturan Daerah yang baru, sehingga hak atas tanah di Kota Besar Yogyakarta masih diatur dengan peraturan-peraturan lama.

Rijksblad Kasultanan 1925 No. 23 tanggal 30 September 1925 dan *Rijksblad* Paku Alaman 1925 No. 25, pada dasarnya memuat hal-hal yang sama yang dimuat dalam *Rijksblad* Kasultanan 1918 No. 16 dan *Rijksblad* Paku Alaman 1918 No. 18. Hanya saja, dalam *Rijksblad* tahun 1925 ini

terdapat sedikit penambahan dan perubahan.

Beberapa penambahan atau perubahan itu adalah :

1. Dari segi peristilahan, *Rijksblad* lama memakai istilah hak *angga-dhuh* sedang *Rijksblad* baru memakai istilah hak *andarbe*. Akan tetapi dalam istilah asing keduanya memiliki pengertian yang sama yaitu *inlandsbezitsrecht*.
2. Ketentuan bahwa “semua tanah di wilayah yang telah diorganisir yang nyata-nyata dipakai rakyat diberikan kepada kalurahan baru dengan *inlandsbezits-recht* (pasal 3 *Rijksblad* lama), ditambahi ketentuan bahwa “semua tanah di dalam batas-batas kota Yogyakarta yang selamanya dipakai penduduk asli untuk perumahan atau pertanian, jika tidak termasuk wilayah kalurahan diberikan dengan hak *andarbe* kepada orang yang menurut pendapat pemerintah berhak untuk menerima hak *andarbe* itu” (pasal 1 *Rijksblad* baru).
3. *Rijksblad* Kasultanan 1925 No. 23 juga menambahkan aturan baru yang melarang kalurahan menjual atau mengalihkan hak *andarbe*, kecuali setelah memperoleh ijin Patih Kerajaan dan persetujuan Residen Yogyakarta (pasal 2).
4. Dalam hal penjualan atau pengalihan hak *andarbe* atau hak pakai serta menyewakan tanah kepada bukan bangsa Indonesia untuk

ditanami sayuran, bunga-bunga dan sebagainya, dilarang. Perjanjian yang isinya mengenai penjualan, pengalihan dan penyewaan tanah, dianggap tidak sah (pasal 6).

Selanjutnya Perda No. 5 Tahun 1954 menentukan bahwa hak atas tanah yang terletak di kalurahan diatur dan diurus oleh kalurahan setempat (*beschikkings-recht*), kecuali yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta. Perda No. 5 tahun 1954 ini meningkatkan status hak pakai turun temurun (*erfelijk individueel gebruiksrecht*) menjadi hak milik perseorangan turun temurun (*erfelijk individueel bezitsrecht*). Setiap warga negara Indonesia yang memiliki tanah berdasar hak milik perseorangan ini harus mempunyai tanda hak milik yang sah, dan hak milik atas tanah ini bila dalam waktu 10 tahun berturut turut tidak dipergunakan (*geabandoneerd*) oleh pemiliknya dan bila 20 tahun lagi tidak ada ketentuan dari yang berhak, dianggap batal (pasal 4).

Untuk memenuhi persyaratan adanya tanda hak milik yang sah, dikeluarkan-lah Perda No. 12 Tahun 1954. Pasal 1 Perda No. 12 Tahun 1954 ini mengharuskan agar tanda yang sah bagi hak milik perseorangan turun temurun atas tanah dibuat menurut model D yang diberikan oleh Jawatan Agraria DIY atas nama Dewan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, dan jika tanda hak milik

ini hilang, duplikatnya dapat diminta dengan harga yang ditetapkan oleh Dewan Pemerintah DIY.

Untuk mendapatkan tanda hak milik seperti itu para pemilik tanah dipungut biaya oleh Pemerintah DIY sedikitnya Rp. 5,- dan sebanyak-banyaknya Rp. 75,- didasarkan atas luas dan jenis tanahnya (pasal 2), dan sebelum tanda hak milik model D dapat diberikan, kepada pemilik tanah diberi tanda hak milik sementara menurut model E (pasal 6).

Sehubungan dengan perkembangan keadaan, maka beberapa ketentuan dalam Perda No. 12 Tahun 1954 ini diubah dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. 184/KPTS/1980.

Satu masalah lagi yang perlu dijelaskan dalam periode ketiga ini adalah mengenai peralihan hak andarbe dari kalurahan dan hak pakai turun temurun atas tanah sebagaimana diatur dalam *Rijksblad* Kasultanan 1918 No. 16, menjadi hak milik perseorangan turun temurun atas tanah sebagaimana diatur dalam Perda No. 5 Tahun 1954. Menurut Perda No. 10 Tahun 1954, peralihan hak seperti ini dilaksanakan oleh pamong kalurahan bersama DPR kalurahan. Apabila peralihan tersebut mengandung suatu perkara, maka dilaksanakan oleh DPR Kalurahan, Ketua, Wakil Ketua, Penulis Majelis Desa dan pamong kalurahan dengan mendengarkan keterangan lisan atau tertulis dari pihak-pihak yang bersangkutan.

Dari pasal-pasal yang terdapat pada Peraturan Daerah Peraturan Daerah diatas dapat difahami bahwa desa mempunyai wewenang yang besar dalam masalah pertanahan, termasuk peralihan hak atas tanah. Dengan demikian dapat dimengerti mengapa sampai dengan tahun 1984 Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di wilayah DIY bisa dikatakan tidak berfungsi, karena PPAT hanya menangani tanah-tanah yang dulu merupakan bekas hak Barat.

Latar Belakang dan Proses Pemberlakuan UU Nomor 5 Tahun 1960 di DIY

Sebagaimana diketahui, pada tahun 1960 pemerintah mengeluarkan UU tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pada waktu itu Daerah Istimewa Yogyakarta belum memberlakukan peraturan tersebut. Hal ini disebabkan karena selain di DIY sudah ada peraturan tentang hukum pertanahan yang teratur, juga karena ketentuan pasal 4 ayat (4) UU No. 3 Tahun 1950 yang memberi pengesahan bagi DIY atas dasar hak-hak asal-usulnya untuk melanjutkan urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban tertentu yang telah dikerjakan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dibentuk dengan Undang-undang ini.

Sesuai dengan asas *lex posteriori derogat legi anteriori* dan *lex superior derogat legi inferiori*, dengan dikeluar-

kannya UU No. 5 Tahun 1960 semestinya kewenangan untuk mengatur urusan agraria sebagai kewenangan otonom menjadi hapus. Akan tetapi kenyataan menunjukkan masih terdapatnya ketentuan-ketentuan yang memberi kemungkinan berkembangnya wewenang otonomi dalam bidang agraria tersebut, yakni ketentuan pasal 4 ayat (4) UU No. 3 Tahun 1950 diatas, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1967 tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Agraria yang khusus mengatur untuk Daerah Istimewa Yogyakarta.

Belum diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) di Yogyakarta mengakibatkan timbulnya dualisme dalam hukum pertanahan di Yogyakarta, disatu pihak berlaku peraturan perundangan daerah, dan dipihak lain berlaku peraturan Pemerintah Pusat. Perlu dijelaskan disini bahwa berlakunya UUPA sebagai produk perundangan Pusat di DIY hanya terbatas pada tanah-tanah bekas hak Barat. Dengan kata lain, UUPA sebenarnya sudah berlaku di DIY, hanya belum sepenuhnya.

Dualisme pada hukum agraria di DIY demikian sudah barang tentu akan menimbulkan ketidakpastian hukum, serta tidak memberikan dukungan terhadap terwujudnya pembenahan kesatuan (unifikasi) hukum Nasional yang berwawasan Nusantara.

Ketidakpastian hukum itu terutama terlihat pada banyaknya tanda

hak milik atas tanah yang berlaku di DIY. Selain Kota Praja Yogyakarta tanda bukti hak miliknya dibuat menurut model D (Perda No. 12 Tahun 1950), didalam kota sertifikat tanahnya adalah kutipan dari Jatno Pustoko Karaton Ngayogyakarta, dan untuk tanah-tanah hak Barat diberikan sertifikat menurut pasal 19 UUPA, yaitu yang berlambang Garuda Pancasila. Sertifikat bentuk pertama dan kedua tidak bisa dijadikan sebagai jaminan di Bank, sehingga pemiliknya menghendaki agar sertifikatnya diganti dengan sertifikat menurut UUPA. Alasan-alasan itulah yang melatarbelakangi pemikiran Gubernur DIY untuk menggariskan pembenahan kewenangan agraria sebagai kewenangan dekonsentrasi sesuai dan serupa dengan propinsi lain.

Dalam rapat dinas Pemerintah Propinsi DIY tanggal 12 Oktober 1983 diputuskan bahwa kewenangan agraria di Yogyakarta perlu segera diselaraskan dengan peraturan perundangan agraria secara nasional. Sehubungan dengan hal itu, dikeluarkan Keputusan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. 29/TEAM/1983 tentang Pembentukan Team Penelaahan dan Perumusan Kewenangan Keagrariaan di Propinsi DIY. Team ini diberi tugas seluas-luasnya untuk meneliti segala akibat yang ditimbulkan oleh pemberlakuan UU Pokok Agraria secara penuh di Propinsi DIY.

Penelitian terhadap sumber pendapatan menghasilkan gambaran sebagai berikut :

1. Pendapatan yang diperoleh Pemerintah DIY dalam penanganan urusan agraria.
Dengan anggapan bahwa masalah agraria masih merupakan kewenangan otonomi, maka kewenangan pemberian hak atas tanah ada pada Gubernur Kepala Daerah c.q. Direktorat Agraria Propinsi DIY. Dari pemberian hak atas tanah ini, kepada para penerima hak dikenakan uang pemasukan yang menjadi pendapatan Pemerintah Daerah Tingkat I. Pelaksanaan pungutannya berpedoman kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 7 Tahun 1973 dan No. 1 Tahun 1975 tentang Pembagian Pendapatan (*income*). Pungutan dibidang agraria ini selama Pelita III sampai dengan bulan Nopember 1983 mencapai Rp. 743.048.949,27,-. Jumlah ini adalah jumlah bersih setelah dikurangi 20 % yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II di Yogyakarta. Dengan pelaksanaan dekonsentrasi jumlah ini nantinya berkurang 40 % karena harus diserahkan kepada Pemerintah Pusat.
2. Pendapatan yang diperoleh Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Yogyakarta.
Sesuai dengan ketentuan Perda

No. 5 Tahun 1954, maka Rijksblad Kasultanan dan Paku Alaman No. 23 dan 25 tahun 1925 masih tetap diperlukan sebagai dasar pelaksanaan peralihan dan pendaftaran hak milik atas tanah di Kotamadya Yogyakarta. Untuk pelaksanaan peralihan dan pendaftaran tersebut, Pemerintah Kotamadya Yogyakarta berwenang memungut biaya pulasi taksasi nilai tanah sebesar 5 %, 1 % biaya turun waris, 1 % biaya pengeringan, dan 1,5 % biaya pemecahan persil.

Pemasukan dari pungutan-pungutan diatas pada tahun 1983 sampai dengan bulan Nopember mencapai Rp. 364.750.596,-. Kalau urusan agraria ini dialihkan dan menganut sistem dekonsentrasi, Pemerintah Kotamadya Yogyakarta akan mengalami ketiadaan pendapatan yang cukup banyak, meskipun pendapatan sebesar 20 % dari uang pemasukan masih tetap ada (sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 7 Tahun 1973).

3. Pendapatan yang diperoleh Pemerintah Desa/Kalurahan.
Dengan dasar Peraturan Daerah No. 5, 11, 12 Tahun 1954, Kalurahan di wilayah Kabupaten memiliki kewenangan menyelesaikan peralihan dan pendaftaran hak milik atas tanah. Dalam pelaksanaan peralihan dan pendaftaran hak milik atas tanah ini

kalurahan berwenang memungut biaya pulasi sebesar 5 % dari nilai taksasi tanah yang dialihkan. Namun pungutan sebesar 5 % ini hanya terbatas pada peralihan yang disebabkan karena jual beli, sedang peralihan karena warisan atau hibah dikenai biaya tata usaha sebesar Rp. 10,-. Dari data Anggaran Pendapatan dan Belanja Kalurahan dapat diketahui bahwa pendapatan kalurahan dari pungutan ini cukup menonjol. Akan tetapi dengan pelaksanaan sistem dekonsentrasi, pendapatan ini akan hilang karena hapusnya kewenangan keagrariaan itu.

Disamping meneliti besarnya pendapatan yang diperoleh dari hasil pengelolaan atas tanah, Tim Penelaahan dan Perumusan Kewenangan Keagrariaan di Propinsi DIY dalam makalahnya yang berjudul “Pokok-Pokok Pikiran dan Usul Pemecahan dari Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Permasalahan Pengalihan Wewenang Keagrariaan di DIY Yang Disesuaikan Dengan UUPA Menurut Sistem Dekonsentrasi”, telah pula menyampaikan kemungkinan pembenahan dari segi hukum yang dapat ditempuh dengan 2 (dua) cara, yaitu :

1. Pemerintah Pusat segera mengeluarkan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari ketentuan yang termaktub dalam diktum KEEMPAT huruf B UU No. 5 Tahun 1960 dan aturan

pelaksanaanya, serta dicabutnya peraturan perundangan yang memberi kemungkinan berkembangnya pengertian kewenangan otonomi dalam bidang keagrariaan. Peraturan Pemerintah yang diharapkan serta peninjauan peraturan-peraturan perundangan ini sampai sekarang belum terwujud, sehingga perlu ditempuh cara kedua, yakni :

2. Pemerintah Propinsi DIY melakukan penataan administrasi tata pemerintahan dengan mengadakan peninjauan serta mencabut sendiri peraturan perundangan daerah dalam bidang agraria yang telah dikeluarkan, seperti :
 - *Rijksblad-rijksblad* Kasultanan dan Paku Alaman yang mengatur tentang keagrariaan yang masih berlaku.
 - Peraturan Daerah No. 5, 10, 11 dan 12 Tahun 1954.

Teknis pembenahan tersebut dilakukan dengan cara mengeluarkan Peraturan Daerah tentang Pen-cabutan Peraturan Daerah dan *Rijksblad* yang mengatur masalah keagrariaan, dan dalam peraturan peralihannya ditetapkan “sambil menunggu” dikeluarkannya peraturan perundangan yang memberlakukan UUPA sepenuhnya di DIY, sementara masih berlaku ketentuan-ketentuan yang lama. Berikut ini langkah selengkapannya yang ditempuh Pemerintah DIY menjelang

pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1960 secara penuh di DI Yogyakarta.

Pada tanggal 5 Maret 1984 Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta menyampaikan surat No. 590/406 kepada Ketua DPRD Propinsi DIY yang berisi konsep keputusan DPRD Propinsi DIY tentang Pernyataan Keinginan Pemerintah Propinsi DIY untuk memberlakukan UUPA secara penuh di DIY. Surat tersebut diikuti dengan surat No. 591/428 tanggal 10 Maret 1984 yang berisi pemberitahuan telah dibentuknya Team Penelaahan dan Perumusan Kewenangan Keagrariaan di Propinsi DIY dengan Keputusan Gubernur No. 29/TEAM/1983.

Kemudian pada tanggal 21 Maret 1984 dikeluarkan Keputusan DPRD No. 3/K/DPRD/1984 tentang Pernyataan Pemerintah Propinsi DIY untuk memberlakukan secara penuh UUPA di DIY, disusul Keputusan DPRD No. 4/K/DPRD/1984 tentang Usul Kepada Presiden Republik Indonesia Untuk Mengeluarkan Keputusan Presiden yang Memberlakukan Secara Penuh UUPA di DIY. Kedua keputusan ini ditandatangani oleh Ketua DPRD Propinsi DIY beserta Gubernur dan Wakil Gubernur.

Selanjutnya pada tanggal 22 Maret 1984 dikeluarkan Surat Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. 590/516 yang ditujukan kepada Presiden RI berisi laporan telah dikeluarkannya Keputusan DPRD No. 3/K/DPRD/1984, serta permoho-

nan untuk dapat segera dikeluarkan Keputusan Presiden yang memberlakukan UUPA secara penuh di DIY. Sambil menunggu Keputusan Presiden di muka, telah dikeluarkan surat Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. 590/733 tanggal 26 April 1984 yang berisi berbagai langkah yang segera diambil oleh Pemerintah DIY

Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984

Keppres No. 33 Tahun 1984 menentukan bahwa pelaksanaan pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1960 secara penuh di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diatur oleh Menteri Dalam Negeri. Guna memenuhi ketentuan tersebut maka dikeluarkanlah Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984 menjadi dasar pemberlakuan sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di DIY secara bertahap dimulai tanggal 24 September 1984. Dan mulai saat itu akan ditetapkan peraturan-peraturan tentang Pembentukan Kantor-Kantor Agraria di Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tentang Pemberlakuan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972, serta peraturan tentang Penegasan Kon-

versi dan Pendaftaran Hak Atas Tanah Hak Milik Perorangan berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta. Ketiga hal itu masing-masing tertuang dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 67, 68, dan 69 Tahun 1984.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 67 Tahun 1984 tentang Pembentukan Kantor Agraria Kabupaten Sleman, Bantul, Kulonprogo, Gunung Kidul dan Kator Agraria Kotamadya Yogyakarta, memberi ketentuan bahwa Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kantor Agraria tersebut diatur sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 133 Tahun 1978 bab III Pasal 40 - 42. Sedang mengenai Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Agraria diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 133 Tahun 1978 bab II pasal 43-68, dan bab IV pasal 69-74.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah yang sebelumnya ditanggihkan berlakunya di DIY berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 92 Tahun 1972, sejak tahun 1984 dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 68 Tahun 1984 dinyatakan berlaku bagi DIY, dan sekaligus mencabut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 92 Tahun 1972. Dengan berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 ini, maka Gubernur, Bupati/

Walikota, dan Camat mendapat kewenangan-kewenangan tertentu dalam hal pemberian hak atas tanah, dengan rincian berikut :

Berdasarkan ketentuan bab II Pasal 2 sampai 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972, wewenang Gubernur mencakup 5 substansi, yaitu :

1. Kewenangan memberi keputusan mengenai :
 - a. Permohonan pemberian hak milik atas tanah Negara dan menerima pelepasan hak milik yang luasnya: untuk tanah pertanian tidak lebih dari 20.000 m², untuk tanah bangunan/perumahan tidak lebih dari 2.000 m²
 - b. Permohonan penegasan status tanah sebagai hak milik dalam rangka pelaksanaan Ketentuan-ketentuan Konvensi UUPA.
 - c. Permohonan pemberian hak milik atas tanah Negara: kepada para transmigran, dalam rangka pelaksanaan landreform, kepada para bekas gogol tidak tetap, sepanjang tanah itu merupakan bekas gogolan tidak tetap.
2. Kewenangan memberi keputusan mengenai permohonan pemberian, perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan, ijin pemindahan dan menerima pelepasan hak guna usaha atas tanah Negara, jika :

- a. Luas tanah tidak lebih dari 25 ha.
 - b. Peruntukan tanahnya bukan untuk tanaman keras.
 - c. Perpanjangan jangka waktu tidak lebih dari 5 (lima) tahun.
3. Kewenangan memberi keputusan mengenai permohonan pemberian, perpanjangan/pembaharuan, dan menerima pelepasan hak guna bangunan atas tanah Negara kepada WNI atau Badan Hukum Indonesia yang bukan bermodal asing yang :
- a. Luas tanahnya tidak melebihi 2.000 m².
 - b. Jangka waktunya tidak lebih dari 20 tahun.
4. Kewenangan memberi keputusan mengenai :
- a. Permohonan pemberian, perpanjangan/pembaharuan, dan menerima pelepasan hak pakai atas tanah Negara kepada/oleh WNI atau Badan hukum Indonesia yang bukan bermodal asing yang :
 - Luas tanahnya tidak melebihi 2.000 m².
 - Jangka waktu tidak melebihi 10 tahun.
 - b. Permohonan pemberian hak pakai atas tanah Negara yang kan digunakan oleh suatu Departemen/Direktorat Jenderal, Lembaga Negara Non Departemen atau Pemerintah Daerah.
5. Kewenangan memberi keputusan mengenai ijin untuk

membuka tanah, jika luasnya lebih dari 10 ha tetapi tidak melebihi 50 ha.

Sementara itu menurut Pasal 7-10, bupati mempunyai wewenang memberi keputusan mengenai: permohonan ijin untuk memindahkan hak milik, permohonan ijin untuk memindahkan hak guna bangunan kepada WNI atau Badan Hukum Indonesia yang bukan bermodal asing, permohonan ijin untuk memindahkan hak pakai kepada WNI atau Badan Hukum Indonesia yang bukan bermodal asing, serta permohonan ijin untuk membuka tanah jika luasnya lebih dari 2 Ha tetapi tidak lebih dari 10 Ha.

Sedangkan wewenang Camat adalah memberi keputusan mengenai ijin membuka tanah yang luasnya tidak lebih dari 2 Ha, dengan memperhatikan pertimbangan Kepala Desa yang bersangkutan (Pasal 11).

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984 mengamanatkan pengaturan tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Hak Atas Tanah Milik Perorangan Berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 Tahun 1954. Peraturan yang termuat dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 69 Tahun 1984 ini dalam Pasal 1 nya menegaskan Perda DIY No. 5 Tahun 1954 adalah hak milik sebagaimana dimaksud dalam diktum KEDUA pasal II Ketentuan-ketentuan Konversi UU No. 5 Tahun 1960, yaitu *hak agraris*

eigendom, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe desa, pesini, grant Sultan, landerijen bezitrecht, altijderende erfpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun yang akan ditetapkan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Penegasan Konversi dan pendaftaran hak-hak atas tanah-tanah tersebut dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 (Pasal 2 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 69 Tahun 1984). Adapun prosedur permohonan untuk penegasan konversi hak atas tanah menurut Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria itu adalah sebagai berikut :

1. Mengenai hak-hak yang telah diuraikan dalam sesuatu surat tanah yang dibuat menurut Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1959, Ordonantie tersebut dalam Stb. 1873 No. 38, peraturan khusus di DIY, Surakarta, Sumatera Timur, Riau dan Kalimantan Barat, diajukan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah dengan disertai :

a. Tanda bukti haknya.

Yang dimaksud tanda bukti hak disini adalah tanda hak model D, model E dan kutipan dari daftar hak milik menurut Penetapan Walikota Madya Yogyakarta No. 13 Tahun 1962 (lihat pasal 3 ayat 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 69 Tahun 1984).

b. Tanda bukti kewarganegaraannya pada tanggal 24 September 1960.

c. Keterangan dari pemohon apakah tanahnya tanah perumahan atau tanah pertanian.

2. Mengenai hak-hak yang tidak diuraikan didalam sesuatu surat hak tanah, diajukan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah dengan disertai :

a. Surat bukti haknya, yaitu bukti surat pajak hasil bumi atau bukti surat pemberian hak oleh instansi yang berwenang.

Apa yang dimaksud tanda bukti hak disini adalah Petikan Leter C yang dikeluarkan oleh Kepala Desa (Pasal 3 Ayat (2) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 69 Tahun 1984).

b. Surat keterangan Kepala Desa yang dikuatkan oleh Asisten Wedana, yaitu :

- Membenarkan surat-surat bukti itu.

- Menerangkan apakah tanah perumahan atau tanah pertanian.

- Menerangkan siapa yang mempunyai hak itu.

c. Surat keterangan Kepala Desa yang dikuatkan oleh Asisten Wedana, yaitu: Tanda bukti kewarganegaraan yang sah dari yang mempunyai hak.

Selanjutnya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 69 Tahun 1984

menentukan bahwa pendaftaran dan pemberian hak atas tanah dilaksanakan sebagai berikut.

Tanah dengan tanda hak milik model D dan kutipan buku daftar hak milik dibukukan dalam buku tanah dan kepada yang bersangkutan diberikan sertifikasi sesuai peraturan yang berlaku. Tanah dengan tanda hak milik model E baru dapat dibukukan dalam buku tanah setelah dilaksanakan pengukuran dan kepada yang bersangkutan diberikan sertifikasi sesuai peraturan yang berlaku. Dan tanah dengan tanda hak milik Petikan Leter C dilaksanakan setelah permohonan yang bersangkutan diumumkan menurut ketentuan Pasal 18 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, yaitu di Kantor Kepala Desa dan Asisten Wedana selama 2 bulan berturut-turut (pasal 4). Penting dikemukakan mengenai pasal Peraturan Menetri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 yang menyatakan bahwa :

1. Hak-hak yang disebut dalam pasal II Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA ditegaskan dan didaftar menjadi :
 - a. Hak milik, jika yang mempunyai pada tanggal 24 September 1960 memenuhi syarat untuk mempunyai hak milik.
 - b. Hak guna bangunan dengan jangka waktu 20 tahun sejak berlakunya UUPA, jika yang mempunyai tidak mem-

punyai syarat untuk mempunyai hak milik dan tanahnya merupakan tanah perumahan.

- c. Hak guna usaha dengan jangka waktu 20 tahun sejak berlakunya UUPA, jika yang mempunyai tidak mempunyai syarat untuk mempunyai hak milik dan tanahnya merupakan tanah pertanian.
2. Hak-hak yang disebut dalam Pasal VI Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA yaitu hak *vruchtgebruik, gebruik, grant controleur, brukleen, ganggam bauntuik, angga-duh, pituas, bengkok/lungguh* dan hak-hak lain yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, didaftar dan ditegaskan menjadi hak pakai.

Beberapa Catatan Pasca 1984

Sejak berlakunya UUPA secara penuh di Propinsi DIY, dapat dikatakan telah tercapai suatu kodifikasi dan unifikasi hukum agraria di Indonesia. Meskipun demikian, paling tidak ada 2 (dua) permasalahan yang perlu mendapat sedikit perhatian.

Masalah pertama berkenaan dengan tanah-tanah Swapraja atau bekas Swapraja. Terhadap tanah-tanah semacam ini, diktum Kempat UU No. 5/1960 menentukan bahwa hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja yang

masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Akan tetapi kenyataannya, Peraturan Pemerintah seperti dimaksud diktum Keempat UUPA itu sampai sekarang belum ada, sehingga tanah-tanah tersebut diatas menjadi tidak jelas statusnya.

Ketidakjelasan itu antara lain terletak pada pertanyaan siapa atau badan apa yang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah Swapraja/bekas Swapraja itu? Kemudian, apakah hak-hak dan wewenang tanah-tanah tersebut secara nyata benar-benar telah beralih kepada Negara ataukah masih dikuasai oleh bekas Pemerintahan Swapraja?

Terlebih lagi manakala tanah tersebut hendak digunakan untuk keperluan umum, bagaimana mengenai prosedur pembebasan tanah misalnya? Seperti diketahui, tanah-tanah "*Kagungan Dalem*" yang di Yogyakarta diurus oleh Kantor Panitia Kismo, selain digunakan untuk keperluan tertentu, juga dapat dipakai oleh setiap orang atau badan hukum dengan cara Magersari atau Ngindung, setelah membuat suatu perjanjian.

Mengenai perkembangan terakhir atas tanah Swapraja ini, Kepala

Badan Pertanahan Nasional menyatakan bahwa: "*Tanah Swapraja di Surakarta sesuai ketentuan UUPA secara resmi telah menjadi milik negara, Untuk menangani kasus tanah Swapraja, BPN telah mengeluarkan surat yang isinya melarang siapapun melakukan inventarisasi.* [2]

Masalah kedua berkenaan dengan kebijakan Pemerintah DIY yang tertuang dalam Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K./898/I/A/75, dimana sampai sekarang kepada seorang WNI non pribumi yang memerlukan tanah belum diberikan hak milik atas tanah. Dalam hal ini, apabila ada seorang WNI non pribumi membeli tanah milik rakyat, terlebih dahulu harus melalui pelepasan hak. Setelah tanah tersebut kembali menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah DIY, barulah yang berkepentingan mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mendapatkan sesuatu hak, yang biasanya akan diberi dengan Hak Guna Usaha (HGU) atau Hak Guna Bangunan (HGB).

Bilamana dibandingkan tingkat ekonomi golongan non pribumi yang lebih tinggi dari pada golongan pribumi, maka kebijakan Gubernur DIY ini dapat dipahami, yakni agar kepentingan rakyat kecil tidak semakin terdesak oleh kelompok menengah keatas. Terlebih lagi bila diingat wilayah DIY yang relatif sempit, bila penguasaan dan peng-

gunaan tanah dengan hak milik oleh golongan non pribumi diperkenankan, dikhawatirkan akan melahirkan “petani-petani berdasi”, sedang rakyat kelas bawah akan menjadi buruh-buruh kecil.

Pertanyaan yang kemudian mengemuka adalah, apakah kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan UUPA? UUPA menganut “*asas kebangsaan*”⁸, yang menurut Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 21 Ayat (1) ditegaskan :

Pasal 9 Ayat (2): “Tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Pasal 21 (1) “Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik”.

Menurut kedua ayat tersebut tidak dibedakan antara golongan pribumi dan non pribumi. Akan tetapi selain asas kebangsaan, UUPA juga menganut “*asas perlindungan*” bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warganegara yang kuat kedudukan ekonominya. Sebagai pedoman asas perlindungan ini, maka dalam pasal 26 ayat (1) ditegaskan :

Pasal 26 (1) “Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Dalam hubungan ini dapat ditunjuk pula ketentuan yang termuat dalam pasal 11 ayat (1) yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria, hal mana bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperi kemanusiaan (penjelasan umum UU No. 5 Tahun 1960, bagian II angka 6). Lagipula dalam sejarahnya, *Rijksblad* Kasultanan 1925 No. 23 dan *Rijksblad* Paku Alaman 1925 No. 25 pernah memuat ketentuan yang kurang lebih sama artinya dengan ketentuan Instruksi Gubernur di muka, sebagai berikut :

Pasal 6 (1)

“adol utawa angliyerake wewenang andarbeni utawa nganggo bumi ... marang wong kang dudu bangsa Jawa lan maneh nyewaake utawa nggaduhake bumi gawe marang wong kang dudu bangsa Jawa, ... kalarangan”.

(Menjual atau memindahkan hak milik atau hak pakai atas tanah

⁸ Dalam beberapa bahan pustaka dinamakan juga Prinsip Nasionalitas atau Azas Kebangsaan yang esensinya adalah perlindungan SDA khususnya tanah dari penguasaan dan pemilikan oleh warga negara asing (WNA) atas korporat asing termasuk tentunua ulti National/ Transnational Corporation (MNC/TNC)

... kepada yang bukan bangsa Jawa (baca: bangsa Indonesia) dan juga menyewakan atau menggaduhkan tanah kepada bukan bangsa Jawa (baca: bangsa Indonesia) ... dilarang).

Kesimpulan dari paparan di muka, bahwa kebijakan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut telah sesuai dan selaras dengan UUPA dan oleh karenanya tidak terdapat pertentangan satu sama lain. Bahkan hal ini dapat dibenarkan berdasarkan hak asal-usul yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta. Yang jelas, selama ini inventarisasi dan pembagian tanah oleh BPN atas tanah-tanah Swapraja/bekas Swapraja didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugian. Fakta ini dalam prakteknya selalu berhadapan dengan masalah pro dan kontra, disebabkan karena adanya anggapan dari berbagai pihak yang menyatakan bahwa PP No. 224 Tahun 1961 itu tidak bisa dijadikan dasar, dan oleh karenanya tanah-tanah Swapraja/ bekas Swapraja itu tetap tidak jelas statusnya.

Harus diakui bahwa fungsi PP No. 224 Tahun 1961 itu masih membingungkan. Sebab kalau memang dimaksudkan sebagai aturan organik (pelaksana) dari UU No. 5 Tahun 1960 khususnya Diktum Ke empat, dalam konsideran PP No. 224 Tahun 1961 semestinya dicantumkan "Diktum Ke empat UU No. 5 Tahun 1960", tidak

sekedar "UUPA (LN 1960 No. 104)". Meskipun demikian, paling tidak ada 2 (dua) ketentuan penting yang berhubungan dengan tanah Swapraja/ bekas Swapraja yang diatur dalam PP No. 224 Tahun 1961, yakni :

1. Tanah-tanah yang akan diredis-tribusikan dalam rangka *Land-reform* adalah tanah-tanah Swapraja/ bekas Swapraja yang telah beralih kepada negara (Pasal 1 c).
2. Tanah Swapraja/ eks Swapraja tersebut diberi peruntukan: sebagian untuk kepentingan pemerintah, sebagian untuk masyarakat yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak Swapraja atas tanah itu, dan sebagian untuk rakyat yang memerlukan (Pasal 4).

Menurut kajian Konsorsium Pembaruan Agraria dalam situsnya pada salah satu artikel dinyatakan sebagai berikut :

Dualisme penerapan hukum tanah di DIY telah berlangsung sejak diterbitkannya UU No. 5/1960 (UUPA) yang mengatur secara detail mengenai ketentuan hukum agraria secara nasional. Bagi Yogyakarta, UU tersebut awalnya harus dikecualikan dan penerapannya baru berjalan sekitar 24 tahun yang lalu. Namun hingga kini Yogyakarta masih memberlakukan Rijktsblad Kesultanan 1918 No. 16 jo 1925 No. 23, serta Rijktsblad 1918 No. 18 jo Rijktsblad 1925 No. 25 dimana hak milik atas tanah tidak diberikan kepada warga negara

Indonesia non-pribumi. Dualisme pemberlakuan hukum tanah di Yogyakarta memang bisa dianggap hak istimewa Yogyakarta. Namun bila keistimewaan dapat mengalahkan kewenangan hukum maka hal itu merupakan persoalan serius bagi negara ini. Rumusan tentang tanah yang terdapat Pasal 10 RUU tentang Keistimewaan Yogyakarta mengandung banyak persoalan serta ketidakpastian. Pertama, tanah kraton (Sultan Grounds/SG dan Pakualaman Grounds/PAG) adalah tanah yang sejak dulu menjadi yurisdiksi kekuasaan Yogyakarta. Fenomena sejarah hukum inilah yang menempatkan kraton seakan-akan sebagai badan hukum publik bersifat privat. Konsekuensinya, proses peralihannya menjadi tanah yang dikuasai oleh negara tidaklah terlalu sukar bilamana dibandingkan dengan hak milik pribadi.

Kedua, banyak masyarakat DIY telah lama menggarap tanah-tanah SG dan PAG, bahkan ada yang sudah memiliki Hak Milik. Jika RUU tentang Keistimewaan DIY ini disahkan menjadi UU, maka dikhawatirkan akan muncul pengambilalihan tanah-tanah yang sudah digarap masyarakat oleh kraton. Seperti yang pernah dilansir oleh HIMMAH UII

No.02/Thn. XXXIV/2002, contoh kasus SG ini misalnya dapat kita lihat di desa Cangkring, Kabupaten Bantul, dimana rakyat yang merasa sudah memiliki hak milik atas tanah harus berhadapan dengan aparat pemerintah desa dengan didukung oleh kraton yang mengklaim bahwa tanah itu adalah tanah kraton (SG). Tanah itu sedianya akan digunakan untuk investor. Dari kasus ini bisa dilihat bahwa klaim kraton terhadap tanah-tanah yang ada di DIY berpotensi menimbulkan konflik dan reproduksi hegemoni⁹.

Mengacu pandangan Franz Magnis Suseno mengulas soal kekuasaan otoriter dan runtuhnya partisipasi masyarakat dikatakan: *"kestabilan suatu negara tergantung dari luas pengakuan wewenangannya oleh masyarakat. Suatu kekuasaan yang hanya berdasarkan perasaan takut akan rapuh karena hanya dapat dipertahankan melalui aparatur penindas yang semakin besar. Supaya ancaman meyakinkan, penindas tidak boleh pandang bulu. Tetapi penindasan akan menimbulkan kebencian yang lebih besar lagi, sehingga untuk mempertahankan tertib yang sama diperlukan penindasan, dan dengan demikian aparatur penindas, yang lebih besar lagi. Dan seterusnya...."*¹⁰

⁹ Periksa http://www.kpa.or.id/index.php?option=com_content, dunduh 5 Februari 2011

¹⁰ Franz Magnis Suseno, 1999 dalam Dadang Juliantara.,2003., *Pembaruan Desa, Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Edisi Revisi, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta, hlm. 1

Jika melihat pada sistem pemerintahan keraton yang monarki paternalistik dengan kuatnya sistem kepercayaan Jawa¹¹ yang dari masa ke masa gaya kepemimpinan Sultan sebagai Gubernur DIY berbeda sesungguhnya selain menampakkan sisi demokratis, namun mendapatkan tantangan dari negara sebagai wadah kebhinekaan yang mengalami pergeseran dari sistem “demokrasi” ke “mobokrasi” dimana yang mengemuka adalah kepentingan politik golongan yang berkuasa. Sudah barang tentu, pada suatu ketika Gubernur dan Wakil Gubernur dipilih melalui sistem pemilihan kepala daerah langsung, namun tidak memahami secara arif dan benar bagaimana budaya masyarakat DIY termasuk di dalamnya bagaimana relasi masyarakat dengan sumber daya tanah, sangat dimungkinkan muncul sifat otoriter, dengan semena-mena menghapuskan dan/atau mengambil hak-hak masyarakat Adat, atau melepaskan dan/atau melakukan tukar-menukar aset tanah wewengkon keraton kepada investor baik domestik apalagi investor asing melalui produk hukum Peraturan Gubernur yang dinyata-

kan RUU Keistimewaan DIY, kedudukan hukumnya lebih tinggi dari Peraturan Daerah DIY. Tak pelak lagi ungkapan yang dinyatakan oleh salah satu kerabat keraton DIY yang menyatakan bahwa *wewengkon keraton* sekarang hanya tinggal selebar terkembangnya payung (*mung karisak megaring songsong*), semakin tak terbantahkan.

Sekalipun secara de iure UUPA telah diberlakukan sejak 1984, sesungguhnya tidak serta merta telah terjadi unifikasi hukum pertanahan di DIY, namun masih terdapat Dualisme pengaturan hukum tanah yakni hukum negara (*State law*) yakni UUPA dan hukum Adat tentang tanah (*Indigenous Law Concerning Land*), sehingga membuka peluang terjadinya konflik hukum.

Secara filosofis F. Budi Hardiman menyatakan bahwa problematika yang mengemuka sehubungan dengan implementasi Pasal 18 B paragraf 2 dan Pasal 28 I paragraf 3 UUD 1945 khususnya makna negara mengakui, negara melindungi, dengan demikian masalah yang selanjutnya mengedepan adalah :

From the bureaucratic prespective, the tribal group is the other who can still be

¹¹ Lukas Sasongko Triyoga, 1998, „Pandangan Masyarakat Jawa Terhadap Gunung Merapi, Cetakan Pertama, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 1-12 yang menyatakan bahwa terdapat hubungan bersifat magis religius antara Sultan sebagai manifestasi pemimpin masyarakat Jawa dengan penguasa Samodera Indonesia (Segoro Kidul) dan penguasa Gunung Merapi (Mbah Merapi) sebagai penguasa bagian utara keraton yang akan menjaga dan melindungi Sultan dari ancaman makhluk ghaib dan musuh dengan memberi kekuatan supra natural kepada Sultan dengan imbalan sesaji yang dilakukan keraton menurut sistem kalender/penanggalan Jawa seperti misalnya pada bulan Maulud dan Syura.

tolerated, i.e. allowed to live. However what is tolerated here is determined from the power-holder's perspective, not from a process of deliberation between the state and indigenous people. Furthermore, the other remains dangerous from the perspective of national security, because they do not think rationality or in the same way as bureaucracy does. From the bureaucratic perspective as far as possible, the other which can be considered an anomaly needs to be domesticated, homogenized and territorialized into sedentary entity. However, the other existed before politics and states were even established. In the sense there is an anti-ontology: the state sees itself as more real than the tribal group¹²"

Konflik antara negara dan masyarakat Adat sebagai beberapa konsekuensi dari relasi negara multikultural dengan komunitas kelompok etnis oleh Budi Hardiman ditawarkan tiga model: 1. Communitarian adopsi teori dari Mc Intyre dan Sandel M Walzer dimana negara sebagai keluarga besar berorientasi pada *gemeinschaft* dengan sistem hukum yang sama, sekalipun tantangannya *demos* is *ethnos* etnis yang berkuasa yang akan dominan atas etnis lain. 2. Model Liberal adopsi konsep John Rawls dimana sebagai manifestasi dari totalitas politik diintegrasikan melalui hukum positif moderen yang diupayakan bebas dari nilai-nilai kelompok etnik, karena secara abstrak terpisahnya negara dan

komunitas etnis. Multikultural model adopsi teori Ch Taylor dan W Kymlica konsepsi multi kultural sebagai kritik terhadap liberalisme. Negara dalam hal ini tidak hanya mengenal dan memahami kepentingan perorangan tanpa melihat latar belakang kebudayaan masing-masing, namun harus mengakui identitas kultural dari kelompok-kelompok masyarakat Adat. Lebih jauh, negara layaknya bak cocktail identitas kolektif, melindungi hak-hak budaya secara kolektif. Walaupun nampak liberal, negara tidak hanya menjamin hak-hak individual yang kosmopolitan, namun melindungi dengan mengukuhkan hak-hak budaya masyarakat¹³. Pilihan model ketiga sebagaimana dapat disarikan dari pandangan F. Budi Hardiman sekiranya masyarakat lokal/Adat sebagai sebuah kenyataan dimana kedudukan hukum Adat dan hukum negara sebagai suatu yang solid. Diasumsikan masyarakat lokal sebagai realitas, namun ada sisi negatif mengedepannya etnosentrisme dan konservatisme dimana masyarakat lokal sedang berproses menjadi tak ada hak yang dapat diterapkan namun akan tertransformasi dari dalam dengan sendirinya. Dalam konteks relasi antara masyarakat lokal dengan negara sebagai wadah keberagaman Michael J Sandel menegaskan dalam relasi yang

¹² F.Budi Hardiman dalam Ignas Tri (Editor) Frans Magnis Suseno dkk., 2006 Op.Cit hlm. 56 -57

¹³ Ibid hlm. 58-61

demikian kedudukan masing-masing pemangku kepentingan haruslah setara (egaliter) yakni kedudukan secara sosial ekonomi, sehingga nilai keadilan tidak dilihat dari perspektif negara semata melainkan dari sisi masyarakat lokal itu sendiri. Seperti kritik sandel atas pandangan Kant dan Rawls dinyatakan oleh Sandel :

*The first, is the claim that certain individual rights are so important that even the general welfare cannot override them. The second is the claim that the principles of justice that specify our rights do not depend for their justification on any particular conception of good life or as Rawls has put it more recently, on any comprehensive moral or religious conception*¹⁴

Dengan demikian Sandel hendak menegaskan akan arti pentingnya pemberian kebebasan dan perlindungan politik dan hak-hak sipil, sehingga negara harus bersikap netral diantara persaingan mencapai kehidupan yang baik. Walau demikian sudah tentu kondisi masyarakat Indonesia sangat berlainan dimana kesenjangan antara golongan masyarakat kaya dan golongan miskin begitu mencolok¹⁵, kesenjangan pendapatan antara kelompok petani dan pengusaha sangat tajam, maka

peran hukum sebagai garba keadilan sudah tentu harus berpihak pada kepentingan masyarakat yang kurang diuntungkan.

C. PENUTUP

Simpulan yang penulis dapat kemukakan ikhwil rencana pengundangan tentang keistimewaan Yogyakarta haruslah disikapi secara arif, harus dikaji secara mendalam mengenai untung rugi mengubah tatanan yang telah mentradisi. Sekalipun sebagian masyarakat mengajukan kritik feodalisme moderen yang menghasilkan penindasan sekelompok kecil orang yang berkuasa atas sebagian besar orang harus diakhiri. Sekali lagi proses demikian tidak semata-mata disimak dari perspektif politik belaka, melainkan sangat perlu dikaji dari perspektif multi disiplin dengan prosedur yang benar dari naskah akademik, sosialisasi kepada masyarakat luas sebagai konsekuensi partisipasi genuine masyarakat, mendiskusikan secara multi pihak, merumuskan draf rancangan undang-undang, mensosialisasikan, mendiskusikan secara multi pihak. Sebuah proses panjang yang mesti harus ditempuh. Kaitan-

¹⁴ Michael J Sandel, 2008., *Liberalism And The Limits of Justice*, Second Edition, 11th Printing, Cambridge University Press, New York, USA, hlm. x - xi

¹⁵ Berdasarkan data BPS jumlah penduduk miskin pada tahun 2010 13, 3 juta orang dengan alokasi anggaran pengentasannya 94 triliun dibandingkan pada tahun 2009 mencapai 14, 2 juta dengan anggaran 66, 2 triliun dengan asumsi PDB per kapita Rp.27 juta (3.004, 9 US dollar) sementara tahun 2009 sebesar Rp.23,9 juta (2.349,6 US dollar) periksa KOMPAS 8 Februari 2011, hlm. 1

nya dengan sumber daya tanah, sangat penting artinya pengaturan soal pluralisme hukum tanah pada belakunya UUPA, harus menekankan pada perlindungan tanah-tanah komunal/tanah kas desa, tanah hak Indonesia, harus dilindungi dengan persyaratan konversi yang ketat dan secara hukum dapat dipertanggungjawabkan. Mengapa demikian, tidak

lain untuk mencegah masuknya tanah hak Indonesia ke dalam arus kapitalisme global dengan *free fight* liberalism. Mampu dan terealisasi ide demikian terpulang pada seberapa besar komitmen pembentuk undang-undang merumuskannya, bagaimana aparat penegak hukum bekerja mengawal dan mencegah terjadinya penyimpangan yang bisa terjadi.

DAFTAR PUSTAKA

- Dadang Juliantara, 2003, *Pembaruan Desa, Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama.
- Hampshire, Stuart, 2000, *Justice is Conflict*, USA: Princeton University Press.
- Himawan Pambudi, Editor, 2006, *Ekologi, Manusia, dan Kebudayaan, Kumpulan Tulisan Terpilih Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri 80 tahun Mengabdikan Sepanjang Masa*, Yogyakarta: Kehati, HuMa, ICEL, Lappera, STPN, Fakultas Hukum UGM.
- Ignas Tri (Editor) Frans Magnis Suseno dkk, 2006, *The Structural Relationship Between Indigenous Peoples, Ethnic Groups, Nations and The State*, Jakarta : Komisi Nasional Hak Azasi Manusia dan UNDP.
- Iman Sudiyat, 1978, *Asas-asas Hukum Adat, Bekal Pengantar*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Liberty.
- Lukas Sasongko Triyoga, 1998, *Pandangan Masyarakat Jawa Terhadap Gunung Merapi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Muchsin dan Imam Koeswahyono, 2007, Soimin (Editor), *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Cetakan Pertama, Bandung: Refika Aditama.
- Mochammad Tauchid, 1952, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Bagian Pertama, Djakarta : Tjakrawala.
- R Roestandi Ardiwilaga, 1962, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kedua, Bandung: CV Masa Baru.
- Sandel, Michael J., 2008, *Liberalism And The Limits of Justice, Second Edition*, 11th Printing, New York: Cambridge University Press.
- Selo Soemardjan, 1984, *Social Change in Yogyakarta*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Supomo, 1970, *Sistim Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia Ke II*, Tjetakan Kedelapan, Djakarta: Pradnja Paramita.

Bahan Unduhan Dari Internet dan Sitasi Media Massa :

<http://triwidodowutomo.blogspot.com/2010/05/hukum-pertanahan-di-yogyakarta-sebelum.html> diunduh 4 Februari 2011

http://www.kpa.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=89, dunduh 5 Februari 2011

KOMPAS, Selasa 8 Februari 2011.

MENGURAI PENYEBAB KEGAGALAN OTONOMI KHUSUS BUMI PAPUA



Oleh :

Dr. Fatkhurohman, SH., MH

Abstraksi

Kegagalan Otonomi Khusus telah disuarakan oleh masyarakat Papua, ketidak manfaatan dari otonomi khusus yang awalnya merupakan suatu jalan dimana dapat menjadi jembatan antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi papua sepertinya tidak berjalan mulus. Sehingga diperlukan adanya perbaikan atau evaluasi dari pelaksanaan Otonomi Khusus oleh pemerintah daerah sehingga kegagalan program dapat diperbaiki dan mencari solusi dari ketidak mulusan pelaksanaan Otonomi Khusus. Memang hal ini bukan merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah, tetapi juga DPRP dan MRP. Serta masyarakat Papua. Semua pihak harus dapat membuka diri dalam pelaksanaan Otonomi Khusus sehingga mencari jalan menuju kesejahteraan masyarakat papua yang lebih baik.

Abstract

The failure of Special Autonomy in Papua had been voiced, the lack of benefit of special autonomy which originally was away where it can be a bridge between the central government and the provincial government of Papua did not seem to run smoothly. Threfore, it is necessary to repair or evaluation of the implementation of the Special Autonomyby the local government so that the failure of the program can be improved and they can find solutions of the unstable implementation of Special Autonomy. Indeed,

it is not the responsibility of local government, but it is also the responsibility of DPRP and MRP, and the people of Papua. All parties should be able to open up themselves in the implementation of special autonomy so that the searching of the path to prosperity Papuans better.

Key Word: Special Autonomy, Papua.

A. PENDAHULUAN

Sampai saat ini kebijakan desentralisasi merupakan keputusan dianggap terbaik yang perlu diambil oleh bangsa ini. Pilihan ini tidak terlepas dari kondisi wilayah negara yang luas, sehingga tidak mungkin lagi seluruh urusan negara diselesaikan oleh pemerintahan negara yang berkedudukan di pusat pemerintah negara. Dipandang perlu dibentuk alat-alat perlengkapan setempat yang disebarkan ke seluruh wilayah negara untuk menyelesaikan urusan-urusan yang terdapat di daerah.

Sementara Otonomi berasal dari kata *autosdannomos*. Kata pertama berarti “sendiri” sedangkan kata kedua berarti “perintah” sehingga otonomi bermakna memerintah sendiri¹. Karena desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom, maka setiap pembicaraan mengenai desentralisasi dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi. Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian, yakni proses penyerahan kepada satuan pemerintah yang lebih

rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Dengan kata lain, desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi dalam satu mata uang (*both sides of one coin*)².

Dengan adanya otonomi ini maka timbul adanya otonomi khusus di daerah Papua yang nantinya akan diartikan sebagai kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, sekaligus pula berarti kebebasan untuk ber pemerintahan sendiri dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua dengan tidak meninggalkan tanggung jawab untuk ikut serta mendukung penyelenggaraan pemerintah pusat dan daerah-daerah lain di Indonesia yang memang kekurangan.

Istilah “*khusus*” hendaknya diartikan sebagai perlakuan berbeda yang diberikan kepada Papua karena kekhususan yang dimilikinya. Kekhususan tersebut mencakup hal-hal seperti tingkat sosial ekonomi masyarakat, kebudayaan dan sejarah

¹ HAW. Widjaja, Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia, (Jakarta; 2005), hlm. 7

politik. Dalam pengertian praktisnya, kekhususannya otonomi Papua berarti bahwa ada hal-hal berdasar yang hanya berlaku di Papua dan mungkin tidak berlaku di daerah lain di Indonesia, dan ada hal-hal yang berlaku di daerah lain yang tidak diterapkan di Papua.

Dalam sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1999, MPR telah menetapkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, Pada tanggal 19 Oktober 1999³, yang antara lain menetapkan Arah Kebijakan dalam bidang Pembangunan Daerah secara khusus bagi Irian Jaya. Dalam Lampiran Bab IV Huruf G angka 2 (dua) menyatakan sebagai berikut :

1. Khusus

Dalam rangka pembangunan otonomi daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut :

2. Irian Jaya

a. Mempertahankan integrasi bangsa di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap meng-

hargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang.

b. Menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Irian Jaya melalui proses pengadilan yang jujur dan bermartabat.

Dalam masa persidangan tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat juga menetapkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Dalam Rekomendasi Angka III Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tersebut dirumuskan antara lain sebagai berikut :

“Rekomendasi ini ditujukan kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat agar ditindaklanjuti sesuai dengan butir-butir rekomendasi di bawah ini :

Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei tahun 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan.”

² Sinyo H. Sarudajang, Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, (Jakarta; 2002), hlm. 34

³ Lihat Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999.

Maka pada tanggal 21 Oktober 2001 Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua⁴. Undang-Undang ini yang sangat erat kaitanya dengan masalah “pemekaran Papua” antara lain dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Dalam Konsiderans huruf k dirumuskan: bahwa perkembangan situasi dan kondisi daerah Irian Jaya, khususnya menyangkut aspirasi masyarakat menghendaki pengambilan nama Irian Jaya menjadi Papua sebagaimana tertuang dalam Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor 7/ DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000 tentang Pengambilan Nama Irian Jaya menjadi Papua.
2. Dalam Ketentuan Umum Pasal 1 huruf a dan b dirumuskan sebagai berikut: dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan: (a) Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jayayang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. PEMBAHASAN

Pada saat ini yang terjadi adalah mulai munculnya “*rasa kekecewaan*” terhadap pelaksanaan Otonomi

Khusus. Telah muncul penolakan dari masyarakat yang menganggap telah terjadi ketidakadilan dalam pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua. Kenapa sampai masyarakat bisa berpikiran seperti tersebut. Hal ini bisa saja terjadi terhadap pelaksanaan Otonomi Khusus yang lebih “dinikmati oleh kalangan tertentu saja” di Papua⁵.

Apirasi ini muncul dikarenakan dikarenakan 3 (tiga) penyebab utama yakni (i) persoalan sejarah integrasi politik Papua, (ii) telah terjadinya berbagai kekerasan Negara dan pelanggaran HAM terhadap rakyat Papua, dan (iii) kegagalan pembangunan dalam bidang Pendidikan, Kesehatan, Ekonomi dan Infrastruktur.

Kegagalan Otonomi Khusus telah disuarakan oleh masyarakat Papua, ketidakmanfaatan dari otonomi khusus yang awalnya merupakan suatu jalan dimana dapat menjadi jembatan antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi Papua seperti tidak berjalan mulus. Sehingga diperlukan adanya perbaikan atau evaluasi dari pelaksanaan Otonomi Khusus oleh pemerintah daerah sehingga kegagalan program dapat diperbaiki dan mencari solusi dari ketidakmulusan pelaksanaan Otonomi Khusus. Memang hal ini

⁴ Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, UU No. 21 Tahun 2001, LN No. 135 Th. 2001.

⁵ <http://jawapost.Refleksi-otonomi-khusus-Papua-yang-terbengkalai.php> di akses 1 Desember 2011

bukan merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah, tetapi juga DPRP dan MRP. Serta masyarakat Papua. Semua pihak harus dapat membuka diri dalam pelaksanaan Otonomi Khusus sehingga mencari *“solusi bagaimana dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan bukan mensejahterakan kalangan tertentu”*⁶.

Sayang dari pelaksanaan Otonomi Khusus yang telah berjalan selama kurang lebih 10 (sepuluh) tahun dari waktu yang terdapat dalam UU otonomi khusus yaitu 25 (dua lima) tahun. Dengan demikian tersisa waktu kurang lebih 15 (lima belas) tahun lagi untuk memperbaiki kesalahan-kesalahan yang telah terjadi selama sepuluh tahun (jangka waktu 25 (dua lima) tahun tersebut diberikan dalam alokasi dana pelaksanaan Otonomi Khusus, sehingga setelah lewat dari 25 (dua lima) tahun akan terjadi pengurangan dalam alokasi dana Otonomi Khusus)⁷. Sehingga jangan hanya masyarakat mengerti ada Otonomi Khusus yang mereka dengar sampai ke pelosok Papua tetapi mereka secara nyata *“tidak merasakan”* apa yang disebut dengan Otonomi Khusus.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 merupakan pelaksanaan ketentuan dalam Pasal

18B, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Dalam pelaksanaannya hal-hal yang berkaitan dengan pengaturan tentang pemekaran provinsi, terdapat perbedaan antara ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 dengan UU Nomor 21 Tahun 2001⁸.

Apabila dilihat dari meteri muatan-muatan yang mengatur tentang pemekaran provinsi, dari kedua Undang-Undang tersebut maka sesuai asas hukum seperti yang telah diuraikan di atas yang menyatakan bahwa aturan hukum yang kemudian mengesampingkan aturan hukum yang terdahulu (*Lex Posteriori derogate Lex priori*), masalah pemekaran provinsi di Papua seharusnya diterapkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.

Pembentukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 yang berkaitan dengan pemekaran provinsi Irian Jaya, berarti merupakan pelanggaran terhadap :

- a. Konstitusi Negara, yaitu UUD 1945;
- b. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999;

⁶ Sumule Agus, Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Papua, (Jakarta; 2003), hlm. 38

⁷ *Ibid.*,

⁸ Maria Farida Indrati, S, Langkah Panjang Menuju Realisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Jurnal Konstitusi Vol. 1 Nomor 2, Desember 2004.

- c. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000;
- d. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009;
- e. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001;
- f. Asas-asas hukum yang berlaku, serta asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Meskipun MK (Mahkamah Konstitusi) telah memutuskan permohonan pengujian terhadap UU No. 45 Tahun 1999 yang bertentangan dengan UUD 1945 menurut **Penulis**, masih menyisakan masalah. Masalah ini dengan diktum ketiga dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 018/PUU-1/2003 seharusnya MK tidak menetapkan diktum putusan ini. **Penulis** berpendapat bahwa putusan yang termuat dalam diktum ketiga akan menimbulkan suatu problema baru, oleh karena eksistensi Provinsi Irian Jaya Barat menimbulkan *"ketidakpastian hukum"*.

Landasan hukum atas terbentuknya provinsi ini menjadi hilang dengan adanya diktum ketiga putusan MK. Para penyelenggara pemerintah dan masyarakat masih mempunyai penafsiran yang berbeda-beda terhadap keberadaan Provinsi Irian Jaya Barat, sehingga *"menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua"*.

A. Solusi Terhadap Penyelesaian Otonomi Khusus di Papua

a) Komitmen Undang-Undang No. 21 Tahun 2001

Menurut **Penulis**, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Propinsi Irian Jaya sebagai Propinsi Papua harus didukung oleh peraturan pelaksanaan sebagai pedoman dengan 2 (dua) Undang-undang, 9 (sembilan) Peraturan Pemerintah, dan 2 (dua) Keppres yang meliputi: lambang daerah, kawasan khusus, perjanjian internasional, Dewan Perwakilan Rakyat Papua, Majelis Rakyat Papua, perangkat propinsi, DPRD, dan MPR, pembentukan parpol, tata cara pembuatan Per-dasus dan Perdasi, pinjaman luar negeri, hak ulayat, hak kekayaan intelektual masyarakat asli, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Ke-kuasaan Kehakiman dan Pertanggungjawaban Gubernur selaku Wakil Pemerintah.

Penerapan otonomi khusus Papua melalui Undang-undang Nomor 21 tahun 2001, akan berimplikasi secara positif karena mengatur hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat Papua, aktualisasi politik dan aksesnya terhadap perekonomian, keadilan, dan hak-hak masyarakatnya.

Aspek-aspek yang ditangani dalam otonomi khusus Papua meli-

puti: sosial budaya dan perlindungan hak adat penduduk asli, substansi kewenangan, aspek ke-uangan, aspek pembangunan, representasi politik, penyelenggaraan HAM dan rekonsiliasi, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, *pemekaran propinsi*, dan evaluasi akan Undang-undang.

Kehadiran Undang-undang ini dapat mendorong pembangunan Propinsi Papua baru yang maju, makmur, sejahtera, dan berkeadilan dengan substansi Undang-undang tersebut. Undang-undang tersebut merupakan bentuk pengakuan dan penghormatan atas kekhususan yang diberikan kepada Propinsi Papua.

b) Kebijakan yang diambil Pemerintah

Kebijakan umum adalah memulihkan kepercayaan dan simpati masyarakat terhadap Pemerintah Nasional TNI/Polri. Strategi yang ditempuh adalah :

1. Membentuk kembali kekuatan kewilayahan di Propinsi Papua yang mampu mengatasi ancaman terhadap stabilitas daerah tersebut.
2. Membentuk satuan-satuan tugas (*civic missions*) yang melibatkan seluruh potensi kekuatan wi-

layah untuk rehabilitasi kondisi fisik dan psikis akibat konflik.

3. Membentuk jaring pengaman desa untuk mencegah masuk dan berkembangnya separatisme.
4. Memfokuskan program penyelesaian konflik pada akar permasalahan, yaitu "*social injustice*" dan "*social discontent*".
5. Pemberian kewenangan otonomi khusus sebagaimana amanat Tap MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.⁹

Untuk upaya mengatasi konflik, antara lain :

1. Diperlukan pembentukan Pokja yang berbasis dari putra asli daerah untuk menjadi tenaga sosialisasi otonomi khusus ke seluruh wilayah Propinsi Papua. Pokja ini tentunya dibekali lebih dahulu oleh Pemerintah Pusat.
2. Percepatan penyelesaian peraturan pendukung Undang-undang Otonomi Khusus Papua termasuk dukungan penyusunan Undang-undang, PP, Keppres, Perdasus dan lain-lain.
3. Penyelesaian kasus kematian Theys secara cepat dan akurat.
4. Dukungan alokasi anggaran khusus dalam mempercepat

⁹ Yudi Latif, Masa Depan Papua Pasca Keputusan Mahkamah Konstitusi, Jurnal Konstitusi Vol. 1, Nomor 2 Desember 2004. Untuk mengobati penderitaan dan kekecewaan masyarakat Papua, Presiden Habibie dating dengan tawaran otonomi daerah lewat Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999

pelaksanaan Otsus¹⁰.

Khusus untuk penyelesaian Papua, pemerintah masih terus melaksanakan komitmennya yang bertumpu pada enam (6) hal pokok yaitupelaksanaan sosialisasi Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, bantuan listrik tenaga surya, *Pemekaran Wilayah Kabupaten Baru* yang telah disetujui Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, ganti rugi tanah Lanud AU Sentani, pemberian abolisi dalam kasus Wamena, dan penyelesaian kasus tewasnya Ketua Presidium Dewan Papua (PDP) Theys Hiyo Eluay melalui pembentukan Komisi Penyelidik Nasional (KPN). Kondisi sosial politik di Papua relatif mengalami banyak kemajuan yang ditandai dengan meredanya situasi konflik.

C. PENUTUP

Bahwa Otonomi Khusus Papua adalah kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, sekaligus pula berarti kebebasan untuk berpemerintahan sendiri, sekaligus pula berarti kebebasan untuk berpemerintahan sendiri dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua dengan tidak meninggalkan tanggung

jawab untuk ikut serta mendukung penyelenggaraan pemerintah pusat dan daerah-daerah lain di Indonesia yang memang kekurangan, dan diberikanya perlakuan yang berbeda karena kekhususannya yang dimilikinya.

Merujuk pada fakta dan pengetahuan selama 10 (sepuluh tahun), pelaksanaan Otonomi Khusus Papua gagal dilaksanakan. Pelaku utama kegagalan Otonomi Khusus Papua ialah Pemerintah (Pusat dan Daerah) sendiri. Sementara posisi rakyat Papua hanya sebagai penonton sekaligus menerima dampaknya. Berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah hampir semuanya bertolak belakang dengan semangat dan jiwa Otonomi Khusus itu sendiri.

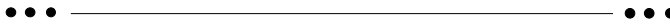
Disisi lain terutama dilihat dimensi politik, putusan MK tersebut merupakan sebuah penemuan hukum baru yang progresif dimana pencapaian jalan keluar *win-win solution* atas permasalahan Papua menjadi landasan pertimbangan putusan. Polemik akademis atas putusan ini biarlah mewacana sehingga masyarakat pun turut tanggap dan tidak menjadi bingung. Topik inipun menjadi pelajaran berharga dan diskusi yang menarik dalam eksaminasi atas putusan MK tersebut.

¹⁰ Marwan Mas, Mengurai Putusan Pembatalan UU Nomor 45 Tahun 1999, Jurnal Konstitusi Vol. 1 Nomor 2 Desember 2004. Substansi pemekaran Papua merupakan suatu keniscayaan dalam Negara kesatuan akibat luas wilayah, kondisi geografis, dan kompleksitas permasalahan sosialnya.

DAFTAR PUSTAKA

- HAW. Widjaja, 2005, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Marwan Mas, *Mengurai Putusan Pembatalan UU Nomor 45 Tahun 1999*, Jurnal Konstitusi Vol. 1 Nomor 2 Desember 2004. Substansi pemekaran Papua merupakan suatu keniscayaan dalam Negara kesatuan akibat luas wilayah, kondisi geografis, dan kompleksitas permasalahan sosialnya.
- Sinyo H. Sarudajang, 2002, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Sumule Agus, 2003, *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Papua*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Maria Farida Indrati, S, *Langkah Panjang Menuju Realisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jurnal Konstitusi Vol. 1 Nomor 2, Desember 2004.
- Sirajuddin, disampaikan dalam rangka Seminar Nasional Sadar Konstitusi bekerja sama dengan BAKESBANGPOL PROPINSI JATIM, tentang *Konsepsi Dan Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah Dalam UUD 1945 Pasca Amandemen*. Hari Sabtu, 31 Oktober 2009.
- Yudi Latif, *Masa Depan Papua Pasca Keputusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi Vol. 1, Nomor 2 Desember 2004. Untuk mengobati penderitaan dan kekecewaan masyarakat Papua, Presiden Habibie dating dengan tawaran otonomi daerah lewat Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999
- Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, UU No. 21 Tahun 2001, LN No. 135 Th. 2001.
- Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999
- <http://jawapost>. Refleksi-otonomi khusus-Papua-yang terbengkalai.php di akses 1 Desember 2011

MEREKONSTRUKSI KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA¹



Oleh :
Hikmatul Ula²

Abstraksi

Keistimewaan Yogyakarta adalah sebuah keistimewaan karena Yogyakarta memiliki political historis yang panjang dengan pemerintahan Republik Indonesia saat ini. Berdasarkan catatan sejarah yang ada, Yogyakarta secara sepihak menyatakan kemerdekaan serta kedaulatannya dari Pemerintah Kolonial Hindia Belanda sekaligus juga mengakhiri serta mengintegrasikan kemerdekaan dan kedaulatannya kepada Pemerintah Republik Indonesia melalui Dekrit kerajaan yang dikenal dengan Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Paku Alam VIII. Sesudah itu Sri Sultan Hamengkubowono IX dan Paku Alam VII mengeluarkan kembali dekrit kerajaan, yang dikenal dengan Amanat 30 Oktober 1945, yang menyerahkan kekuasaan legislatif kepada Badan Pekerja KNI Daerah Yogyakarta.

Abstract

The Privileges of Yogyakarta is a privilege because, Yogyakarta has a long historical political government with the Republic of Indonesia. Based on the existing historical records, Yogyakarta unilaterally declared independence

¹ Disampaikan pada Lokakarya “Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bingkai 4 Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara (Pancasila, UUD 1945, Bhineka Tunggal Ika dan NKRI) oleh MPR RI dan PP Otoda Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 5-6 Desember 2011, Malang.

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

and sovereignty of the Dutch East Indies colonial government as well as ended and integrated the independence and sovereignty to the Government of the Republic of Indonesia through royal decree, known as Amanat 5 September 1945 issued by Sri Sultan Hamengkubuwono IX and Paku Alam VIII. Since then Sri Sultan and Paku Alam IX Hamengkubowono VII issued another royal decree, known as the Amanat 30 Oktober 1945, which handed the legislative power to the Agency of Workers KNI, Yogyakarta.

Key Word: Special Autonomy, Special Region of Yogyakarta

A. PENDAHULUAN

Konstitusi mengatur tentang daerah otonomi khusus dalam Pasal 18 B ayat (1) Perubahan II UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” Hal ini juga sejalan dengan Pasal 2 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Rumusan pasal tersebut membawa konsekuensi logis bahwa dimungkinkan negara untuk memberikan otonomi secara khusus kepada daerah-daerah tertentu.

Saat ini ada dua daerah (propinsi) yang diakui kekhususannya berkaitan dengan faktor sejarah ataupun politik, diantaranya adalah Papua melalui UU No 21 tahun 2001 dan Aceh melalui UU No 11 tahun 2006. Ada perbedaan mendasar dari perolehan status otonomi khusus yang diperoleh oleh dua propinsi ini, sifat otonomi khusus untuk Papua lebih merupakan tindakan sepihak dari pemerintah pusat sementara untuk

Aceh adalah buah kesepakatan dari Nota Kesepahaman antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka yang ditanda tangani pada 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia. Kedua provinsi ini mendapatkan status otonomi khusus dengan sejarah panjang melakukan perlawanan terhadap pemerintah pusat yang dianggap otoriter dan tidak adil.

Adalah Yogyakarta daerah yang memiliki karakteristik khusus keistimewaan yang hingga kini masih belum memiliki aturan khusus sebagai payung hukum dari keistimewaannya itu. Dalam Konteks Yogyakarta, adalah sebuah keistimewaan karena Yogyakarta memiliki *political historis* yang panjang dengan pemerintahan Republik Indonesia saat ini.

Berdasarkan catatan sejarah yang ada, Yogyakarta secara sepihak menyatakan kemerdekaan serta kedaulatannya dari Pemerintah Kolonial Hindia Belanda sekaligus juga mengakhiri serta mengintegrasikan

kan kemerdekaan dan kedaulatannya kepada Pemerintah Republik Indonesia melalui Dekrit kerajaan yang dikenal dengan Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Paku Alam VIII. Sesudah itu Sri Sultan Hamengkubowono IX dan Paku Alam VII mengeluarkan kembali dekrit kerajaan, yang dikenal dengan Amanat 30 Oktober 1945, yang menyerahkan kekuasaan legislatif kepada Badan Pekerja KNI Daerah Yogyakarta. Semenjak saat itu dekrit kerajaan tidak hanya ditandatangani kedua penguasa monarki melainkan juga oleh ketua Badan Pekerja KNI Daerah Yogyakarta sebagai simbol persetujuan rakyat³.

Pada 18 Mei 1946, secara resmi nama Daerah Istimewa Yogyakarta mulai digunakan dalam urusan pemerintahan yang dikeluarkan melalui Maklumat No 18 tentang Dewan-Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah Istimewa Yogyakarta. Melalui Dekrit Kerajaan ini dinyatakan bahwa hubungan antara Negeri Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Negeri Kadipaten Pakualaman dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia bersifat langsung, dan kedua kepala Negeri bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden, yang dikukuhkan dengan piagam ke-

dudukan oleh Presiden Republik Indonesia tanggal 19 Agustus 1945, yang diterimakan pada tanggal 6 September 1945. Secara hukum perkembangan ini sungguh menarik karena meski tidak diatur melalui Undang Undang khusus, akan tetapi melalui dekrit kerajaan dapat dinyatakan bahwa Yogyakarta menganut bentuk pemerintahan monarki kontitusional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta secara legal formal dibentuk dengan UU Nomor 3 Tahun 1950 yang kemudian diubah menjadi UU No 19 Tahun 1950. Pemerintah DI Yogyakarta berdasarkan UU tersebut menikmati kewenangan antara lain: 1) Urusan Umum; 2) Pemerintahan Umum; 3) Agraria; 4) Pengairan, Jalan-jalan dan gedung-gedung; 5) Pertanian, Perikanan dan koperasi; 6) Kehewanran; 7) Kerajinan, perdagangan dalam negeri dan perindustrian; 8) Perburuhan; 9) Sosial; 10) Pembagian (Distribusi); 11) Penerangan; 12) Pendidikan, pengajaran dan kebudayaan; 13) Kesehatan; 14) Lalu lintas dan angkutan bermotor; dan 15) Perusahaan. Yang cukup menarik bahwa kedudukan penguasa kerajaan di Yogyakarta justru tidak diatur oleh kedua UU ini, hal ini menunjukkan bahwa secara politis berarti Peme-

³ <http://anggara.org/2007/06/07/otonomi-khusus-dalam-hukum-internasional-catatan-kritis-untuk-keistimewaan-yogyakarta/>, lihat juga Heru Wahyukismoyo, Keistimewaan jogja vs Demokratisasi. Bayu Indra Grafika, Yogyakarta, 2004.

rintah Pusat mengakui keduanya (Sri Sultan Hamengkubowono dan Paku Alam) sebagai Penguasa dari DI Yogyakarta. Namun, dengan tidak adanya penjelasan secara hukum tentang posisi keduanya ini yang kemudian rentan dalam penafsiran tentang siapa yang berhak menduduki posisi eksekutif dalam pemerintahan di Yogyakarta. Dilema ini sudah muncul sejak meninggalnya Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Paku Alam VIII sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi DI Yogyakarta ditambah dengan pernyataan pengunduran diri sultan Hamengkubuwono X dari jabatannya sebagai Gubernur DIY setelah amsa jabatannya selesai⁴.

Namun yang perlu diperhatikan disini adalah, DIY sebagai sebuah sistem entitas budaya dengan segala keistimewaannya dibentuk dengan dengan sistem demokrasi dalam rezim otonomi daerah. Misalnya dalam hal pemilihan Kepala Daerah. UU 32/2004 menyebutkan bahwa *“Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur,*

dan adil”. Sedangkan dalam pemerintahan DIY jabatan kepala daerah istimewa secara *“ex officio”* selalu dijabat oleh Sultan Yogyakarta yang bertahta dan jabatan wakil kepala daerah istimewa secara *“ex officio”* selalu dijabat oleh Pangeran Paku Alam yang bertahta.

Adanya perbedaan-perbedaan tersebut tidak dapat diakomodir lagi oleh UU 32/2004 yang mengatur tentang pemerintah daerah secara umum. Dengan demikian adanya landasan hukum otonomi khusus DIY merupakan sebuah keniscayaan.

B. PEMBAHASAN

Nilai Keistimewaan dan Otonomi Khusus

Otonomi khusus yang diberikan kepada DIY harus dipahami secara berbeda dengan otonomi khusus Aceh dan Papua. Otonomi khusus ini didasarkan pada nilai keistimewaan yang dimiliki oleh Yogyakarta. Setidaknya ada tiga hal yang menjadi substansi dari nilai keistimewaan Yogyakarta.

Pertama, Istimewa dalam hal Sejarah Pembentukan Pemerintahan Daerah Istimewa. Sebagaimana diatur

⁴ Sultan HB X mengeluarkan pernyataan bersejarah lewat orasi budaya pada perayaan ulang tahunnya yang ke-61, yang pada intinya tidak bersedia lagi menjabat sebagai Gubernur DIY setelah masa jabatannya selesai tahun 2008. Untuk menentukan siapakah pengganti sultan selanjutnya, dibentuklah sebuah pansus Akselerasi (percepatan) Keistimewaan Yogyakarta. Pansus ini membahas tentang mekanisme penggantian kepemimpinan DIY pasca Sultan sekaligus membuat draf RUUK DIY. Namun karena belum ada keputusan tentang RUUK DIY tersebut, maka Pansus sepakat untuk mengangkat kembali Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY periode 2008-2013.

dalam UUD 45 (sebelum amandemen), pasal 18⁵ dan Penjelasannya mengenai hak asal-usul suatu daerah dalam wilayah Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbestuurende-landschappen* dan *volks-gemeenschappen* serta bukti-bukti otentik fakta sejarah dalam proses perjuangan kemerdekaan, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini dalam memajukan Pendidikan Nasional dan Kebudayaan Indonesia.

Kedua, Istimewa dalam hal Bentuk Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari penggabungan dua wilayah Kasultanan dan Pakualaman menjadi satu daerah setingkat provinsi yang bersifat kerajaan dalam satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana disebutkan dalam Amanat 30 Oktober 1945, 5 Oktober 1945 dan UU No.3/1950.

Ketiga, Istimewa dalam hal Kepala Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijabat oleh Sultan dan Adipati yang bertahta. Sebagaimana amanat Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 yang menyatakan Sultan dan Adipati yang bertahta tetap dalam kedudukannya dengan ditulis secara lengkap nama, gelar, kedudukan seorang Sultan dan Adipati

yang bertahta sesuai dengan angka urutan bertahtanya.

Merujuk pada nilai-nilai keistimewaan tersebut, pemberian otonomi khusus bagi propinsi DIY dapat didasarkan pada tiga aspek yaitu aspek filosofis, aspek politis dan aspek sosiologis.

Pertama aspek filosofis. Indonesia adalah negara kesatuan yang terdiri dari berbagai macam unsur, sejarah dan budaya. Dalam bingkai bhineka tunggal ika keberagaman tersebut menjadi satu membentuk suatu negara bangsa yang kuat dan kokoh. Namun tidak dapat dipungkiri akar budaya yang melekat pada masing-masing daerah membawa pengaruh yang besar terhadap perkembangan kehidupan masyarakat di daerah tersebut, dan mau tidak mau menjadi keharusan bagi pemerintah pusat untuk menjaga dan melestarikan nilai budaya itu dengan memberikan otonomi secara khusus kepada daerah tertentu.

Kedua aspek Politik. Berbeda dengan otonomi khusus di Aceh dan otonomi khusus di Papua dan Papua Barat, Yogyakarta memiliki *political historis* yang panjang dengan pemerintahan Republik Indonesia saat ini. DIY sebagai suatu kekuatan politik monarkhi yang berpengaruh besar waktu itu melakukan penundukan

⁵ Pasal 18 UUD 1945 yang pertama yang disahkan sehari sebelumnya berbunyi: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."

diri kepada pemerintah Republik Indonesia. Penundukan diri ini tentunya tidak secara cuma-cuma dilakukan, tetapi terdapat kontrak politik antara kerajaan/keraton dengan pemerintah RI⁶. Namun demikian *political historis* tidak dapat dijadikan alasan untuk adanya dualisme kepemimpinan dalam tubuh DIY (antara kerajaan/keraton dan pemerintah RI). Hal ini harus dipahami sebagai salah satu landasan pengakuan pemerintah pusat terhadap adanya nilai budaya dan tananan sosial yang sudah melembaga di masyarakat yogyakarta. *Ketiga* yaitu aspek sosiologis. Sebuah jajak pendapat yang dilakukan oleh Kompas pada 13 April 2007 menunjukkan 74,9% responden setuju jika jabatan Gubernur di pegang oleh kerabat Keraton Yogyakarta⁷. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat Yogyakarta masih ingin mempertahankan keistimewaan daerahnya dari aspek kebudayaan.

Point Penting dalam RUUK DIY

Pada Desember 2010 Rancangan Undang-Undang Keistimewaan (RUUK) Propinsi Yogyakarta telah sampai ke DPR, namun hingga saat

ini pembahasan tentang RUUK DIY masih belum final. Banyaknya kepentingan yang ada membuat pembahasan RUU ini berjalan alot. Dalam sebuah situs diberitakan bahwa terdapat 9 point keberatan yang diajukan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono X terhadap draft RUUK DIY yang diajukan oleh pemerintah. 9 point tersebut yaitu: *pertama*, judul RUU dinilai kurang pas. Judul RUU Keistimewaan Provinsi Yogyakarta tidak tepat seharusnya RUU Daerah Istimewa Yogyakarta tanpa provinsi; *kedua*, tidak dicantumkan dasar filsafat Pancasila; *ketiga* Penggunaan nomenklatur 'gubernur utama' dan 'wakil gubernur utama; *keempat*, pengurangan atau reduksi terhadap kewenangan Raja Yogyakarta; *kelima*, adanya potensi hilangnya keistimewaan Yogyakarta jika RUUK DIY digagalkan oleh MK; *keenam*, keistimewaan DIY disamakan dengan Aceh dan daerah lainnya; *ketujuh*, penulisan perbatasan daerah yang tidak sesuai; *kedelapan*, status Kesultanan dan Pakualaman adalah badan hukum kebudayaan; dan *kesembilan*, kekuasaan Kesultanan dan Pakualaman atas tanah⁸.

⁶ Pada waktu itu Negari Ngayogyakarta dan Pakualaman telah mempunyai dasar hukum atau koninklijs besluit dari Ratu Wilhelmina sebagai daerah yang berdaulat, sehingga secara hukum internasional kedudukannya sama dengan sebuah negara. Sebagai negara yang baru saja memproklamasikan kemerdekaannya, Indonesia pada waktu itu sangat membutuhkan pengakuan dari negara lain sehingga keputusan bergabungnya Negari Ngayogyakarta dan Pakualaman memiliki arti sangat penting bagi Indonesia karena telah memberikan wilayah dan penduduknya secara kongkrit bagi Indonesia. Lihat; I Nyoman Sumaryadi. Otonomi Daerah Khusus Dan Birokrasi Pemerintahan. Jakarta : LPMP, 2006.

⁷ Kompas Yogyakarta, edisi 19 April 2007

⁸ Politik.vivanews.com

Jika dicermati lebih lanjut, dari 9 point keberatan yang diajukan sultan semua bermuara pada dua pokok, yaitu sistem termasuk struktur pemerintahan dan penguasaan sumber daya alam.

Pertama: sistem pemerintahan. Hal ini terkait dengan siapa yang berhak menjadi pemimpin DIY dan mekanisme apa yang dipakai dalam menentukan pemimpin itu. Dalam sebuah bingkai negara kesatuan, seharusnya semua aturan tersebut dikembalikan kepada UU 32/2004 sebagai induk dari adanya pelaksanaan otonomi daerah. Jika mengacu pada UU tersebut maka pemilihan dapat dilakukan secara langsung. Namun demikian karena kekhasan dari DIY yang masih menjunjung tinggi budaya monarkhi maka mekanisme kepemimpinan akan menjadi isu krusial yang harus dipecahkan oleh UUK DIY.

Dalam hal ini ada dua mekanisme yang menjadi pilihan, yaitu membentuk partai politik lokal seperti di Aceh (demokrasi), atau mempertahankan sistem monarkhi yang sudah berlangsung bertahun-tahun (monarkhi konstitusional). Jika pilihannya adalah demokrasi maka status raja/sultan hanya sebagai simbol kebudayaan tidak memiliki kewenangan konstitusional. Hal ini perlu diatur secara tegas untuk menghindari dualisme kepemimpinan

dalam pengaturan kebijakan DIY, dan tidak ada penggunaan istilah Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama.

Kedua: penguasaan sumber daya alam. Penguasaan sumber-sumber daya alam, misalnya tanah dan kewenangan pembagiannya adalah masalah krusial lain setelah masalah pemerintahan, karena hal ini berkaitan dengan hajat hidup orang banyak. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 1950 yang kemudian diubah menjadi UU No 19 Tahun 1950, pemerintah DIY memiliki kewenangan terhadap agraria (pertanahan). Hingga saat ini masih dikenal adanya tanah kesultanan (Sultan Ground) dan tanah Pakualaman (Pakualaman Ground), kedua 'jenis' tanah ini masih belum mengikuti sistem hukum tanah yang berlaku secara Nasional (UUPA). Berdasarkan hasil inventarisasi data luas tanah kasultanan (sultan ground) dan tanah pakualaman (pakualaman ground) oleh Pemerintah Prov. DI Yogyakarta dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Prov. DI Yogyakarta adalah 19.441,55 hektar atau 6,36% dari luas Prov. DI Yogyakarta dimana 13.010,68 hektar (4,26%) sudah diserahkan kepada Pemerintahan Desa⁹. Penyerahan tanah tersebut secara eko-

⁹ Kajian Pengelolaan Tanah di DI Yogyakarta. <http://syariefkajianagraria.blogspot.com/2011/02/kajian-pengelolaan-pertanahan-di-diy>.

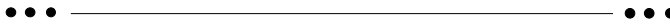
nomis memberikan peningkatan terhadap penghasilan para penggarap, namun sayangnya tanah-tanah tersebut tidak memiliki kepastian hukum karena belum tunduk kepada aturan hukum tanah nasional.

C. PENUTUP

Dengan adanya UUK DIY diharapkan dapat menegaskan kembali posisi-posisi tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground dalam pemerintahan. Apakah masih tetap dipertahankan dengan tunduk pada hukum keraton atau dikonversi sesuai dengan hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Hal ini dapat dilakukan dengan memilah tanah-tanah yang memiliki fungsi sebagai aset pemerintahan atau

budaya dengan tanah-tanah untuk peningkatan ekonomi masyarakat. Point-point yang menjadi isu krusial tersebut harus dirancang sedemikian rupa agar tidak menjadi kontra-produktif dengan semangat otonomi khusus. Akhirnya, suatu kebijakan haruslah sejalan dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat secara filosofis, politis dan sosiologis. Demokrasi maupun otonomi tidak dapat dijadikan alasan pembenar bagi pemerintah pusat untuk membelenggu keinginan dan keanekaragaman budaya masyarakat, karena sejatinya Negara dibentuk untuk melindungi keragaman budaya dalam bingkai bhineka tunggal ika dan Pancasila.;

KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS PAPUA



Oleh :
Drs. Moch. Solekhan, M.AP

Abstraksi

Kebijakan umum pemerintahan dan pembangunan di Papua adalah kebijakan otonomi khusus. Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.2 disebut sebagai “otonomi khusus” karena memberikan perlakuan yang khusus, dalam arti mendapatkan prioritas dukungan yang lebih banyak daripada daerah lain. Kebijakan umum tentang Papua dilembagakan dalam bentuk UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua. Otsus merupakan respon dari kekecewaan Papua terhadap kebijakan sentralistik yang dilakukan pada masa Orde Baru, dan merupakan ekstrapolasi dari kebijakan desentralisasi yaitu UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang menggantikan kebijakan sebelumnya, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah.

Abstract

The general policy of the government and development in Papua is a special autonomy policy. Special Autonomy is a special authority, recognized and given to Papua province to regulate and manage the interests of the Papuan people based on its own initiative in accordance with the aspirations and basic rights of the Papuan people. Referred to as a “special au-

tonomy" as it gives aspecial treat, in the sense of getting more support priority than other areas. The general policy on Papua is institutionalized in the form of Act no. 21 Year 2001 on Special Autonomy for Papua. Special autonomy is a response of the dissapointment of Papua to ward the centralized policy conducted during the New Order, and as an extra-polation of the decentralization policy of the Act no.22 Year 1999 on Local Government replacing the previous policy, Act no.5 of 1974 on Local Gov-ernment.

Key Word: Special Autonomy, Papua

A. PENDAHULUAN

Papua merupakan provinsi yang paling terbelakang di Indonesia. Pada tahun 1997 sebelum krisis tingkat kemiskinan Papua dilaporkan di atas 50%, sementara rerata tingkat kemiskinan nasional telah mendekati 14%. Papua menjadi provinsi dengan populasi miskin terbesar di Indonesia. Pada tahun 1999 dilaporkan persentase penduduk miskin Papua adalah 54,75%, yang menjadikan Papua tetap sebagai provinsi dengan populasi miskin terbesar, disusul Nusa Tenggara Timur 46,73%, dan Maluku 46,14%. Tahun 2000, persentase kemiskinan menurun menjadi 41,80%, tetapi masih yang terbesar di Indonesia, disusul Maluku 46,14%, dan Nusa Tenggara Timur 36,52%.

Kemiskinan dan keterbelakangan yang mendalam di Papua, sudah pada tempatnya, diakui sebagai kegagalan pendekatan pembangunan Papua selama masa Orde Baru. Dibanding kawasan Indonesia lainnya, Papua merupakan kawasan dengan kondisi

keterbelakangan yang paling tinggi. Kondisi keterbelakangan ini, secara internal, disebabkan lima hal utama, yaitu bahwa pada saat menjadi bagian dari Indonesia :

1. Sebagian besar masyarakat Papua hidup dalam kondisi keterbelakangan, atau dalam bahasa akademis disebut keprimitifan;
2. Tidak terdapat infrastruktur fisik, dalam arti transportasi dan telekomunikasi, yang memadai, bahkan pada tingkat paling minimal;
3. Rendahnya tingkat kesejahteraan dan kesehatan karena rendahnya tingkat pendidikan;
4. Rendahnya kemampuan dari sumberdaya manusia di kawasan ini untuk dapat secara langsung masuk ke dalam "mesin" pembangunan yang berjalan dengan "mode" masyarakat dengan kondisi seperti di Jawa dan kawasan lain yang lebih maju dari Papua;
5. Rendahnya kemampuan dari sumberdaya manusia di jajaran

elit lokal untuk menjadi bagian dari sistem pemerintahan modern.

Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa keputusan politik penyatuan Papua menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakikatnya mengandung cita-cita luhur yaitu membangun rakyat di Papua (Barat) menjadi masyarakat modern dan makmur, kenyataan yang terjadi masih jauh dari harapan. Paling tidak, dua hal mendasar yang mendesakkan keinginan untuk memperoleh Otonomi khusus sebagai salah satu varian konsep desentralisasi yang dikenal dengan desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*), sebagai “pilihan antara” atas pilihan *biner* yang ada.

Pertama, pendekatan dalam kebijakan pembangunan Papua (atau Irian Jaya, pada saat itu) selama masa Orde Baru lebih ditentukan oleh Pusat daripada aspirasi setempat. Pendekatan ini biasanya disebut sebagai “pendekatan sentralistik”. Sebuah pendekatan yang dinilai lazim pada awal tahun 1970an hingga 1980an, di mana Indonesia merupakan negara berkembang yang sedang “membangun”, di dalam arti sedang melakukan “perubahan sosial yang dipercepat”, yang memerlukan pola yang “satu ide, satu komando”, atau perencanaan dan pengendalian pembangunan yang terpusat. Terlepas dari upaya dari Pemerintah Pusat untuk melakukan pemahaman

permasalahan pembangunan di tingkat lokal, namun kebijakan pembangunan di Papua lebih banyak ditentukan oleh Pemerintah Pusat, sebagaimana kebijakan pembangunan di daerah-daerah di Indonesia pada umumnya. Selain berasal dari paradigma pembangunan yang ada dan diyakini pada saat itu, pendekatan yang sentralistik juga didukung oleh elit politik di tingkat nasional dan elit politik Papua yang berkepentingan dengan pemusatan kebijakan pembangunan Papua di Jakarta. Pendekatan pembangunan yang dijalankan, yang berpola sentralistik tidak cukup berhasil membuat Papua menjadi kawasan yang maju dan makmur. Kemakmuran cenderung lebih dinikmati perusahaan-perusahaan multinational dan nasional yang beroperasi di Papua, yang melakukan eksploitasi alam, dan para pendatang dari luar Papua.

Kedua, momentum reformasi di Indonesia memberi peluang bagi timbulnya pemikiran dan kesadaran baru untuk menyelesaikan berbagai permasalahan besar bangsa Indonesia dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Sehubungan dengan itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) menetapkan perlunya pemberian status Otonomi Khusus kepada Provinsi Irian Jaya sebagaimana diamanatkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/

1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 Bab IV huruf (g) angka 2. Dalam Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang antara lain menekankan tentang pentingnya segera merealisasikan Otonomi Khusus tersebut melalui penetapan suatu Undang-undang otonomi khusus bagi Provinsi Irian Jaya dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Hal ini merupakan suatu langkah awal yang positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada Pemerintah, sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kokoh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua.

Lebih daripada itu, pembangunan Irian Jaya dipersepsikan oleh masyarakat lokal belum sesuai dengan keinginan dan aspirasinya, karena dibanding seluruh provinsi di Indonesia, Irian Jaya merupakan kawasan yang paling tertinggal dari berbagai sisi pembangunan. Ironisnya, Irian Jaya merupakan salah satu kawasan Indonesia yang memberikan sumbangan pendapatan nasional yang tinggi, terutama dari hasil eksploitasi pertambangan.

B. PEMBAHASAN

Kebijakan umum pemerintahan dan pembangunan di Papua adalah

kebijakan otonomi khusus. Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.² disebut sebagai “otonomi khusus” karena memberikan perlakuan yang khusus, dalam arti mendapatkan prioritas dukungan yang lebih banyak daripada daerah lain. Kebijakan umum tentang Papua dilembagakan dalam bentuk UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua atau *UU Otsus*. UU Otsus merupakan respon dari kekecewaan Papua terhadap kebijakan sentralistik yang dilakukan pada masa Orde Baru, dan merupakan ekstrapolasi dari kebijakan desentralisasi yaitu UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang menggantikan kebijakan sebelumnya, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Momentum reformasi yang dihela oleh euforia demokrasi dan kebebasan memunculkan suara “merdeka secara berdaulat”, dan berkembang dari konteks lokal, nasional, dan memasuki diskusi internasional.

Kondisi politik domestik tidak menguntungkan, karena Timor Timur baru saja merdeka dari Indonesia. Pemerintah daerah, yaitu Pemerintah Provinsi Irian Jaya mengambil inisiatif dengan membentuk

“Tim Asistensi” yang terdiri dari sejumlah akademisi Universitas Cenderawasih (Uncen) Jayapura, yang memperoleh dukungan penuh dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Irian Jaya.

Tim ini diberi mandat untuk menyusun naskah akademis otonomi daerah yang “berpihak kepada masyarakat lokal”. Pada saat yang sama, Pemerintah Pusat mengambil langkah paralel, di mana Depdagri menyusun draf Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus. Dari evaluasi ini ditemukan bahwa RUU versi Tim Asistensi ditentang oleh Pemerintah Pusat. Keterlibatan pemerintah pusat dalam proses pembentukan UU Otsus dipandang sangat kuat. Materi perdebatan memuncak pada kecurigaan terhadap kemungkinan penyalahgunaan isi pasal-pasal yang terkandung di dalam rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Tim Asistensi Universitas Cenderawasih keluar dari bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Tercatat, perdebatan di seputar eksistensi Majelis Rakyat Papua (MRP) yang dapat dipandang setara dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Padahal MRP sesungguhnya hanya merupakan institusi “pelengkap” dalam tata pemerintahan Papua, sebagai representasi kultural dari masyarakat Papua. Disamping itu, kekhawatiran lain berkisar pada penggunaan identitas daerah seperti

lambang, bendera dan lagu. Selain itu, terjadi tarik ulur yang cukup kencang dalam pengaturan kewenangan pengelolaan sumber daya alam.

Bagi Pemerintah, kemerdekaan yang diperjuangkan oleh beberapa tokoh dan kelompok masyarakat di Tanah Papua, tidak untuk memisahkan diri dari NKRI. Papua dalam keIndonesiaan adalah harga mati. Persitiwa Pepera Tahun 1969 adalah sah sebagai bagian dari sejarah bangsa yang sudah permanen, tidak dapat ditawar-tawar lagi. Atas dasar itu, setiap pergerakan kelompok masyarakat yang bermaksud untuk menggugat keabsahannya, senantiasa dihadapi dengan diplomasi yang meneguhkan prinsip “tetap satu dalam keIndonesiaan, baik dalam forum nasional, domestik, maupun internasional. Sehubungan dengan itu, Pemerintah lebih mengutamakan kepentingan nasional demi terwujudnya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi wilayah di Tanah Papua. Pemerintah menyadari bahwa ada kesalahan penerapan kebijakan pembangunan di Tanah Papua pada masa lalu, yang harus diperbaiki. Oleh karena itu, solusinya bukanlah keluar dari NKRI, tetapi perlu diterapkan *special treatment* dengan bersungguhsungguh memperhatikan dimensi-dimensi sosio-budaya masyarakat Papua.

Sebagai suatu produk kebijakan nasional, UU No. 21 Tahun 2001

Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, telah melalui mekanisme penyusunan yang dipandang bersifat akademis, partisipatif, dan demokratis. Sumber inspirasi penyusunan materi muatan pasal-pasal nya berasal dari dua pihak dengan pendekatan yang berbeda. *Pertama*, pendekatan dari bawah sebagaimana dilakukan oleh Tim Asistensi Universitas Cenderawasih. Melalui kajian akademis, berbagai langkah partisipatif yang demokratis telah ditempuh sejak lahirnya draft awal hingga diwujudkannya draft akhir. Dari berbagai momentum penjaringan aspirasi masyarakat Papua hingga konsultasi publik diberbagai forum lokal. *Kedua*, pendekatan dari atas sebagaimana dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Depdagri, melalui penyusunan draft rancangan berdasarkan hasil kajian komprehensif pada skala nasional yang mencoba mengakomodasi kepentingan semua pihak.

Kedua draf rancangan tersebut, kemudian dipersandingkan untuk menemukan persamaan dan perbedaannya, yang kemudian melahirkan satu format draf usulan yang diajukan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk dibahas menjadi undang-undang. Dalam pembahasan tersebut, telah dilakukan klarifikasi kepada semua pihak yang berkepentingan, baik dari Pemerintah maupun dari pemerintah Provinsi Papua dan Tim Asistensi Universitas

Cenderawasih. Dialog-dialog yang terjadi di forum Dewan, cukup mencerminkan aspek partisipatif dan demokratis dalam mewujudkan undang-undang ini.

Pada akhirnya, ditetapkan kebijakan otonomi khusus dalam bentuk UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, yang merupakan “kompromi” antara Pemerintah Pusat dan elit Papua. Meskipun merupakan “kompromi”, masyarakat Papua menerima kebijakan ini dengan baik, karena kebijakan ini memuat “pernyataan maaf” dari Pemerintah nasional kepada Papua, yang dinyatakan dalam muatan perundangan Otsus.

Secara eksplisit UU Otsus mengatakan bahwa keputusan politik penyatuan Papua menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakikatnya mengandung cita-cita luhur. Namun kenyataannya berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujud penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampilkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua. Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama

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

Pernyataan-pernyataan ini secara tegas menggaris-bawahi kebijakan di masa lalu yang mengorbankan Papua. Pernyataan tersebut diperkuat dengan pernyataan yang memberikan keabsahan bagi kekhususan otonomi Papua dengan menyebut adanya momentum reformasi sebagai ruang bagi timbulnya pemikiran dan kesadaran baru untuk menyelesaikan berbagai permasalahan besar bangsa Indonesia dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Sehubungan dengan itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan perlunya pemberian status Otonomi Khusus kepada Provinsi Irian Jaya sebagaimana diamanatkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 Bab IV huruf (g) angka 2. Dalam Ketetapan MPR RI

Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang antara lain menekankan tentang pentingnya segera merealisasikan Otonomi Khusus tersebut melalui penetapan suatu Undang-undang otonomi khusus bagi Provinsi Irian Jaya dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Hal ini merupakan suatu langkah awal yang positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada Pemerintah, sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kokoh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua.

Kebijakan Otsus merupakan kebijakan “kompromi” antara kepentingan nasional dan desakan pemenuhan tuntutan rakyat Papua. 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 bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan

peraturan perundang-undangan. 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, yang tercermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi 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.

Sebagaimana dikemukakan pada bagian “penjelasan” UU Otsus, hal-hal mendasar yang menjadi isi Undang-Undang ini adalah, *pertama*, pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan 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; dan *ketiga*, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang berciri :

1. Partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan;
2. 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; dan
3. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab 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.

Dengan demikian dapat ditarik satu kesimpulan, bahwa kebijakan pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan

kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesejahteraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain.

Muatan kebijakan otsus sebangun dengan kebijakan penyelenggaraan desentralisasi dari Pemerintahan Indonesia, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dan berubah menjadi No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal yang dengan eksplisit menunjukkannya adalah pasal 4 UU No. 21 Tahun 2001 yang memilah kewenangan antara Pemerintah Pusat (nasional) dan Pemerintah Daerah, dengan menyebutkan pemilahan kewenangan sebagai berikut: (a) Kewenangan Umum yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada Pemerintah Provinsi Papua, kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter dan fiskal, agama, peradilan, dan kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (b) Kewenangan khusus yang diberikan kepada Pemerintah Provinsi Papua maupun Pemerintah Kabupaten/Kota.

Rincian *kewenangan tertentu* di bidang lain, yang tidak diserahkan oleh Pemerintah Pusat ke Provinsi Papua, meliputi: (a) Kebijakan makro tentang perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional, (b) Dana perimbangan keuangan, (c) Sistem administrasi negara dan

lembaga perekonomian negara, (d) Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, (e) Pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, dan (f) Konservasi dan standarisasi nasional. Sementara itu, kewenangan umum bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dilaksanakan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004. Padahal, rincian kewenangan tertentu tersebut tidak diatur lagi di dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota sebagai penjabaran lebih lanjut dari UU No. 8 Tahun 2005 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 3 Tahun 2005 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Adapun rincian kewenangan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana disebutkan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 14 adalah: (a) Urusan Wajib meliputi 16 urusan, yaitu: perencanaan dan pengendalian pembangunan; perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; penyelenggaraan ketertiban umum dan ketertiban masyarakat; penyediaan sarana dan prasarana umum; penanganan bidang kesehatan; penyelenggaraan pendidikan; penanggulangan masalah sosial; pelayanan

bidang ketenagakerjaan; fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; pengendalian lingkungan hidup; pelayanan pertanahan; pelayanan kependudukan dan catatan sipil; pelayanan administrasi umum dan pemerintahan; pelayanan administrasi penanaman modal; penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundangan; (b) Urusan yang bersifat pilihan, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah.

Jika dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang meletakkan otonomi daerah di tingkat kabupaten/kota, maka UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otsus meletakkan otonomi daerah pada tingkat provinsi. Dengan demikian, secara muatan kebijakan, terjadi perbedaan penting antara kebijakan di tingkat nasional dengan kebijakan di Papua. Namun demikian, jika dibandingkan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan di Daerah, terjadi kesebangunan, karena kebijakan ini meletakkan kekuatan otonomi di tingkat provinsi, meskipun tidak menghilangkan keotonomian di tingkat kabupaten/kota. Dalam komparasi kebijakan, ditemukan hal-hal dasar berkenaan dengan karakter

kekhususan dari kebijakan Otsus Papua tidak berbeda dengan otonomi bagi daerah-daerah lain di Indonesia.

Kedua, kekhususan dalam pendapatan daerah untuk Papua. Sebagaimana diatur pada UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka antara Daerah Otonomi Khusus Papua dan daerah lain di Indonesia tidak berbeda dalam hal sumber penerimaan daerah, yaitu dalam bentuk pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman Daerah, lain-lain penerimaan yang sah. Kekhususan Papua adalah pada besaran dana bagi hasil untuk sumber daya alam di sektor pertambangan minyak bumi sebesar 70% dan pertambangan gas alam sebesar 70%. Persentase ini lebih besar dari persentase yang diatur untuk daerah lain, di mana bagi hasil pertambangan minyak bumi untuk daerah adalah 15,5% dan untuk gas alam 30,05%. Hal yang membedakan Papua dengan daerah lain adalah adanya "Penerimaan Khusus" dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan; dan dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan

untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur. Diatur di dalam UU No. 21 Tahun 2001 bahwa penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5) berlaku selama 25 tahun. Selanjutnya, mulai tahun ke-26, penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi 50% untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% untuk pertambangan gas alam. Sementara itu, penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus berlaku selama 20 tahun.

Ketiga, penggunaan peristilahan yang secara semantik berbeda, meskipun tidak mempunyai perbedaan signifikan dalam makna. *Pertama*, berkenaan dengan eksistensi kultural. Disebutkan bahwa “Lambang Daerah” adalah panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera Daerah dan lagu Daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan. *Kedua*, penamaan lembaga legislatif daerah, di mana tidak dikenal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Papua, namun Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP). DPRP adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua yang berfungsi sebagai badan legislatif Daerah Provinsi Papua. *Ketiga*, kebijakan di tingkat daerah diberi penamaan yang berbeda, yaitu Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Peraturan

Daerah Provinsi (Perdasi). Perdasus adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-undang.

C. PENUTUP

Percepatan implementasi Otonomi khusus Papua sangat penting untuk segera di laksanakan. Percepatan itu tidak semata-mata di maknai dengan mengelontorkan dana triliunan rupiah bagi Papua, akan tetapi bagaimana merumuskan kerangka legal untuk ketiga aspek substansi yang tertuang dalam Undang-undang Otonomi khusus yakni pemihakan, pemberdayaan dan perlindungan. Jika kerangka legal itu belum di buat maka diyakini akan membuat otonomi khusus semakin kehilangan legitimasi di mata orang Papua. Kerangka legal yang di maksudkan di sini yakni suatu aturan afirmasi atau proteksi bagi orang Papua untuk menikmati manfaat langsung dari kebijakan Otonomi khusus. Karena esensi Otonomi khusus itu sendiri mengisyaratkan bagaimana orang Papua bisa mengambil peran dan juga sekaligus sebagai pelaku utama dari kebijakan ini, bukan hanya sekedar obyek pembangunan yang selama ini di nikmati oleh orang Papua selama 32 tahun era Orde Baru.

Pemberdayaan dan penguatan masyarakat kampung merupakan basis kerja utama untuk membangun

Papua sejahtera. Celakanya, penguatan basis masyarakat sering kali bergandengan erat dengan kekuatan uang (*money power*) yang pada gilirannya justru menghancurkan basis sosial. Bantuan uang tunai bagi masyarakat kampung membuat masyarakat pada akhirnya tidak

kreatif, terlena dengan banyaknya uang dan pada akhirnya mengabaikan potensi-potensi kekuatan lokal. Bila demikian, maka uang menjadi satu daya perusak sistem relasi sosial yang selama ini terjaga dengan baik pada komunitas orang Papua.

KETENTUAN PENULISAN JURNAL MAJELIS

Sebagaimana jurnal pada umumnya, Jurnal Majelis tampil dalam format ilmiah sebuah jurnal sehingga tulisan yang dikirim untuk dimuat hendaknya memenuhi ketentuan tulisan ilmiah. Untuk memudahkan koreksi naskah, diharapkan penulisan catatan kaki (*footnote*) mengikuti ketentuan :

1. Emmanuel Subangun, *Negara Anarkhi*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 64-65.
2. Tresna, *Komentari HIR*, Cetakan Ketujuhbelas, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001), hlm. 208-9.
3. Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *DeStructuur der Rechtswetenschap*, Alih bahasa: Arief Sidharta, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm. 7.
4. "Jumlah BUMN Diciutkan Jadi 50", *Repubika*, 19 Oktober 2005.
5. Priyono Tjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Sedangkan untuk penulisan daftar pustaka sebagai berikut.

1. Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Sengketa Kewenangan Antar-lembaga Negara*, cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press.
2. Burchi, Tefano, 1989. "Current Development and Trends in Water Resource Legislation and Administration". Paper presented at the 3rd Conference of the International Association for Water Law (AIDA) Alicante, Spain: AIDA, December 11-14.
3. Anderson, Benedict, 2004. "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
4. Jamin, Moh., 2005. "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Arena*, Volume 2 Nomor 1, Juli 2005, Jakarta: Arena Institute.
5. Indonesia, Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
6. *Republika*, Jumlah BUMN Diciutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005.
7. Tjiptoherijanto, Priyono. jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Kami menerima tulisan, artikel kajian ilmiah dan/atau hasil penelitian yang berbobot mengenai empat pilar kehidupan bernegara yaitu Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan Bhinneka Tunggal Ika. Secara khusus setiap edisi kami menyajikan tema sesuai hasil rapat redaksi yang berkaitan tentang empat pilar kehidupan bernegara.