

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Konsep Negara Kesatuan

Konsep negara kesatuan (*unitary state*) adalah konsep suatu negara yang tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan yang mempunyai kedaulatan.¹ CF Strong menyebutkan bahwa hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.² Pemerintah pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam lapangan pemerintahan. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada Pemerintah Pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, akan tumpang tindih dalam melaksanakan kewenangannya.³

Menurut Ateng Safrudin, negara kesatuan adalah negara yang mempunyai konstitusi yang memberikan hak dan kewajiban menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan kepada Pemerintah Pusat.⁴ UUD itu memberikan

¹ Hanif Nurcholis, *ibid.*

² CF Strong, 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, hlm. 115.

³ Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 114.

⁴ Mukhlis, 2014, *Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*,

kewenangan pemerintah negara kepada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat, karena penyelenggaraan segala kepentingan hak baik dari pusat maupun dari daerah sebenarnya adalah kewajiban dari pemerintah yang satu. Namun terkait dengan luasnya daerah, makin banyak tugas yang harus diurus oleh pemerintah pusat. Sejalan dengan kemajuan masyarakat dan negara, perbedaan antara yang satu dengan yang lain sukar diketahui dan sukar diatur secara memusat, maka jika keadaan daerah-daerah sudah memungkinkan, pusat menyerahkan kepada daerah-daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan sendiri kebutuhan-kebutuhan khusus dari daerah-daerah.

Menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengenyampingkan peran dan hak Pemerintah Daerah untuk terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Dominasi Pemerintah Pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah dalam negara kesatuan menjadi tidak harmonis atau bahkan berada pada titik yang mengkhawatirkan sehingga timbul gagasan untuk mengubah negara kesatuan menjadi negara federal.⁵

Berdasarkan pandangan di atas, menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan tidak ada *shared sovereignty*. Kedaulatan hanya ada di tangan negara atau pemerintah pusat, bukan di daerah. Implikasinya, negara kesatuan hanya memiliki

Disertasi, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, hlm. 50.

⁵ Ibid.

satu lembaga legislatif, yang berkedudukan di pusat. Lembaga perwakilan rakyat di daerah atau DPRD hanya memiliki *regulatory power* untuk membuat peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan produk lembaga legislatif pusat (DPR) dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Penyelenggara negara dan/atau Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat melakukan *review* terhadap peraturan daerah dan membatalkannya jika bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sehingga, esensi dalam negara kesatuan, kedaulatan mutlak ada pada Pemerintah Pusat. Sementara, kekuasaan pada Pemerintahan Daerah merupakan pendelegasian dari Pemerintah Pusat. Di mana kekuasaan yang didelegasikan tersebut dapat ditarik atau dihapus kembali atas kedaulatan Pemerintah. Meskipun di daerah adanya badan atau lembaga pembuat peraturan-peraturan (pemerintah daerah dan DPRD), namun lembaga daerah tersebut tidak memiliki kekuasaan penuh.⁶

Oleh karena itu, terdapat beberapa kekurangan pada negara kesatuan, pertama, beban kerja Pemerintah Pusat cenderung berlebihan. Kedua, akibat keberadaan pusat pemerintahan yang jauh, mengakibatkan ketidakpekaan dengan masalah yang dihadapi oleh rakyat di daerah, sehingga kurang perhatian dan kepentingannya terhadap daerah. Ketiga, tidak boleh adanya daerah yang menyuarakan haknya berbeda dengan daerah-daerah lainnya, atas alasan

⁶ Amrizal J Prang, 2015, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, Bina Edukasi, Lhokseumawe, hlm. 3

sentralisasi semua pelayanan harus sama. Konsekuensinya, maka sering terjadi perlawanan dan konflik dengan daerah.⁷

Sementara, Jimly Asshiddiqie berbeda pandangan dalam hal ini. Jimly mengutip pendapat John Locke yang mendeskripsikan kedaulatan rakyat itu dapat dibedakan antara kedaulatan rakyat yang lebur dalam perjanjian pertama (*first treaty*), ketika negara dibentuk tetapi bagian kedaulatan rakyat itu tetap berada di tangan rakyat, sewaktu-waktu dapat dipakai dalam menentukan kebijakan negara dan mengangkat pejabat-pejabat melalui pemilihan umum dan/atau referéndum (*second treaty*).⁸

Menurut John Locke, kontraktuil (perjanjian masyarakat) dari negara merupakan peringatan, bahwa kekuasaan penguasa tidak pernah mutlak, tetapi selalu terbatas. Karena dalam mengadakan perjanjian individu-individu tidak menyerahkan seluruh hak alamiah mereka. Ada hak-hak alamiah yang merupakan hak asasi yang tidak dapat dilepaskan (*inalienable rights*), juga tidak oleh individu itu sendiri. Penguasa yang disertai tugas mengatur hidup individu dalam ikatan kenegaraan harus menghormati hak asasi itu.⁹ Perjanjian masyarakat ini yang disebut dengan *pactum subjectionist*. Selain itu, Locke juga mengajukan kontrak

⁷ K. Ramanathan, 2003, *Asas sains politik*, Fajar Bakti Sdn. Bhd., Selangor, Malaysia, hlm. 342.

⁸ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Yarsif Watampone, Jakarta, hlm. 32.

⁹ F. Isjwara, 1995, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kesepuluh, Bina Cipta, Bandung, hlm. 145.

yang disebut dengan *pactum unionis*, yaitu individu-individu lainnya mengadakan suatu perjanjian masyarakat membentuk suatu masyarakat politik atau negara.¹⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie, negara Indonesia sebagai negara yang berbentuk kesatuan, sehingga kekuasaan asal berada di pemerintah pusat. Namun kewenangan pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.¹¹

Selanjutnya, Jimly juga menambahkan:

“Oleh karena itu, konsep kedaulatan rakyat yang bersifat monistik, tidak dapat dipecah-pecah merupakan konsep utopis yang memang jauh dari kenyataan. Dengan demikian konsep kedaulatan rakyat itu dewasa ini cenderung dipahami secara pluralis, tidak lagi monistik. Meskipun daerah-daerah bagian dari negara kesatuan itu bukanlah unit-unit negara bagian yang tersendiri, tetapi rakyat di daerah-daerah itu tetap mempunyai kedaulatannya sendiri-sendiri dalam lingkungan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kotanya, disamping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”¹²

Apalagi, kalau mengacu pendapat J.J. Rousseau, yang beranggapan bahwa negara bersifat suatu wakil rakyat, yang kekuasaan tertinggi adalah rakyat atau

¹⁰ Ibid.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, 2001, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta, the Habibie Center, hlm. 26.

¹² Jimly Asshiddiqie, 2005, Op., Cit., hlm. 33.

berkedaulatan rakyat (*leer van de volkssoeveriniteit*).¹³Dari pendapat-pendapat di atas, meskipun prinsip negara kesatuan bahwa kekuasaan atau kedaulatan penuh ada pada Pemerintahan Pusat yang didapat melalui *first treaty*, namun kedaulatan mutlak masih tetap pada rakyat. Oleh karena itu, relevan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD RI 1945 perubahan ketiga, tahun 2001, disebutkan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar.”

Kajian pemerintahan negara kesatuan terbagi dalam dua sendi utama, yaitu sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik atau yang sifatnya desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kewenangan atau kekuasaan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi ke daerah-daerah pusat kekuasaan itu dipusatkan di pemerintah pusat. Dari sisi pembagian kekuasaan dalam suatu negara, maka bisa berbentuk sistem sentralisasi atau system desentralisasi. System ini secara langsung mempengaruhi hubungan pusat dan daerah dalam melaksanakan pemerintahan di daerah.

B. Teori Desentralisasi

Teori desentralisasi dipelopori oleh Van der Pot yang ditulis dalam bukunya *Hanboek van Netherlands Staatsrech*, Van der Pot membedakan desentralisasi atas desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial

¹³ E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, 1989, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesebelas, Ichtiar Baru, Jakarta, hlm. 332.

menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah, berbentuk otonomi dan tugas pembantuan. Desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu.¹⁴

Pemahaman tentang desentralisasi masih terus terjadi perdebatan. Hal ini terlihat dari pengertian desentralisasi yang sering memiliki penafsiran yang berbeda-beda. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari Bahasa Latin, yaitu *de* (lepas) dan *centrum* (pusat). Menurut perkataannya, desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.

Negara kesatuan dibagi juga dalam pola sentralistik dan pola desentralistik. Negara kesatuan dengan pola sentralistik adalah sistem kenegaraan yang menetapkan seluruh wilayah negara tanpa kecuali, merupakan kesatuan wilayah administrasi dan hukum. Sedangkan, pola desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah. Namun, penyerahan wewenang tersebut tidak mengubah esensi dasar negara kesatuan.¹⁵

Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada daerah, sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Sehingga, prakarsa, wewenang atau urusan dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan menjadi tanggung jawab daerah. Sementara, dalam Pasal 1 angka 8 UU Pemda disebutkan: "Asas

¹⁴ Bagir Manan, 1990, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung. Hlm. 29.

¹⁵ Hendarmin Ranadireksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia, hlm. 59-62.

desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”.

Dalam sejarah desentralisasi atau otonomi daerah, Hilaire Barnet, menyatakan: “*local government represented an early form of localized self-regulation. The country is divided into local authorities – either county or district – each having law making and administrative powers as delegated by Parliament*”.¹⁶

Dalam negara kesatuan, Pemerintah Pusat memegang kedaulatan, pertama, secara internal yaitu supremasi seseorang atau sekumpulan orang dalam negara terhadap individu-individu atau perkumpulan-perkumpulan di dalam wilayah yurisdiksinya. Kedua, eksternal yaitu kemerdekaan absolut suatu negara sebagai keseluruhan dalam kaitannya dengan negara-negara lain.¹⁷ Desentralisasi melalui otonomi daerah menunjuk hanya kepada masalah-masalah tertentu menyangkut kepentingan khusus daerah. Namun, kadang-kadang lembaga administrasi (pemerintah daerah) yang terpilih, berkompeten untuk membuat norma-norma umum, misalnya undang-undang otonomi (peraturan daerah), tetapi undang-undang ini mesti ada dalam kerangka (*frame*) undang-undang pusat, yang dibuat oleh legislatif.³² Berdasarkan pandangan tersebut menunjukkan daerah diberi

¹⁶ Hilaire Barnet, 2000, *Constitutional and Administrative Law*, Ed. Ke-3, London: Cavendish Limited, hlm. 496.

¹⁷ CF. Strong, 2004, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Terjemahan dari *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, hlm. 109-110.

kewenangan membuat peraturan daerah, untuk mengatur tentang pelaksanaan pemerintahan daerahnya, menurut kepentingan dan kebutuhan pemerintahannya. Namun, pengaturannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintahan pusat, baik konstitusi maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

A.H Manson, membagi desentralisasi menjadi dua yaitu, desentralisasi politik dan desentralisasi administratif/birokrasi. Desentralisasi politik disebut juga dengan devolusi, sedangkan desentralisasi administratif disebut juga dengan dekonsentrasi.¹⁸ Baik desentralisasi maupun dekonsentrasi merupakan instrument dalam bidang *division of power*. Maksudnya, dua konsep tersebut merupakan konsep administrasi, yaitu bagaimana proses-proses kegiatan untuk mencapai tujuan dilaksanakan dalam organisasi dan manajemen.

Sejalan dengan Manson, Conyers, juga membagi desentralisasi menjadi dua macam, yaitu *devolution* (devolusi) adalah pelimpahan kewenangan politik dari pusat kepada daerah yang ditetapkan secara legal dan *deconcentration* (dekonsentrasi), merupakan kewenangan administratif yang diberikan oleh pusat kepada perwakilan badan-badan pemerintah pusat yang ada di daerah.¹⁹

Desentralisasi sebagai salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah pada perkembangan berikutnya melahirkan pengertian otonomi, yaitu merupakan suatu hak atau wewenang dan kewajiban suatu daerah otonom untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan rumah tangganya sesuai dengan peraturan perundang-

¹⁸ Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, hlm. 4.

¹⁹ Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, hlm. 4.

undangan yang berlaku. Untuk menyelenggarakan otonomi ini, Pemerintah Pusat menyerahkan sejumlah urusan pemerintahan yang kelak menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat dan harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya. Dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan secara merata di seluruh wilayah negara Indonesia.²⁰

Penyerahan urusan-urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat menjadi urusan rumah tangga sendiri bagi daerah-daerah yang menerimanya dapat dilakukan dengan mengikuti beberapa teori/ajaran tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut:²¹

1. Sistem otonomi materiil, yaitu pembagian urusan-urusan yang dilakukan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerahnya, dimana yang menjadi urusan daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terperinci secara tegas dan pasti, sedangkan di luar dari urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah adalah merupakan urusan pemerintah pusat.
2. Sistem otonomi formal, yaitu pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerahnya, di mana daerah-daerah pada umumnya mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu

²⁰ Darmansjah Djumala, 2013, *Soft Power Untuk Aceh, Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 8-9.

²¹ Faisal Akbar Nasution, 2007, *Sumber-sumber Pembiayaan Daerah Otonom Dalam rangka Menunjang Keberhasilan Otonomi Daerah*, Disertasi, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Sumatera Utara, Medan, hlm. 23.

yang dianggap penting bagi kemajuan dan perkembangan daerah sepanjang daerah tidak mengatur urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan.

3. Sistem otonomi nyata (riil), yaitu penyerahan urusan-urusan kepada daerah berdasarkan kepada faktor-faktor perhitungan dan tindakan atau kebijakan yang benar-benar nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan yang nyata dari masing-masing daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Selain itu, sebagaimana juga dikatakan oleh Axel Hadenius yaitu:

“Decentralisation may entail the transfer of autonomy in the following areas: (1) Policy autonomy: local bodies are entitled to make their own decisions in certain (more or less restricted) fields of policy; (2) Organisation autonomy: local bodies are free to decide about their organisational structure; (3) Staff autonomy: local political leaders and administrative personnel are selected without interference from central authorities; (4) Fiscal autonomy: local bodies are able to raise revenues independently and/or receive grants from the centre without any strings attached (so-called block grants).”²²

Selanjutnya, jika kekuasaan pusat berpendapat ada baiknya mendelegasikan kekuasaan itu pada badan-badan tambahan apakah badan-badan tersebut berupa otoritas daerah atau otoritas kolonial, maka hal itu boleh saja dilakukan mengingat otoritas pusat memiliki kekuasaan penuh, bukan karena konstitusi menetapkan demikian. Pendelegasian kekuasaan ini bukan berarti tidak ada badan pembuat undang-undang tambahan, tetapi artinya badan-badan itu dapat dihapuskan menurut kebijaksanaan otoritas pusat. Dengan demikian, ada dua sifat

²² Axel Hadenius, 2003, *Decentralization and Democratic Governance Experiences from India, Bolivia and South Africa*, Sweden: Almqvist & Wiksell International, hlm. 1.

penting negara kesatuan, yaitu: (1) supremasi parlemen pusat, dan (2) tidak adanya badan berdaulat tambahan.²³

Desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya. Meskipun kedua lingkungan pemerintahan (pusat dan daerah) merupakan satu kesatuan susunan yang mencerminkan keutuhan bentuk negara kesatuan, tetapi karena masing-masing mempunyai lingkungan wewenang, tugas, dan tanggung jawab berbeda, maka tidak menutup kemungkinan terjadi semacam tarik-menarik bahkan *spanning* hubungan antara keduanya.²⁴ Mencermati negara kesatuan, baik mengenai negara kesatuan dengan sentralisasi maupun desentralisasi menunjukkan gambaran umum tentang identitas negara kesatuan sebagai: (1) negara satu negara, (2) negara satu kedaulatan, (3) negara satu wilayah/daerah, (4) negara satu bangsa, (5) negara satu sistem hukum, dan (6) negara satu sistem pemerintahan.²⁵

Uraian diatas menunjukkan bahwa dalam sistem pemerintahan negara kesatuan dibagi dua yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralistik dan desentralistik atau otonomi dengan cara membagi-bagikan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan daerah. Namun, dalam menjalankan kewenangan otonomi ini kekuasaan mutlak masih ada pada Pemerintah Pusat sehingga kekuasaan inipun dapat dihapus oleh Pemerintah Pusat.

²³ CF. Strong, Op., Cit., hlm. 115.

²⁴ Bagir Manan, Op., Cit., hlm. 16-17.

²⁵ . Astim Riyanto, 2010, *Teori Negara Kesatuan*, Yapemdo, Bandung, hlm. 23

Meskipun demikian, menurut Bagir Manan, desentralisasi dalam rangka hubungan antara pusat dan daerah terjelma dalam empat asas pokok sebagai patokan, sebagaimana UUD RI 1945, yaitu: *Pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ke tingkat pemerintahan daerah. *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah. Dan, *keempat*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial daerah.²⁶

Oleh karena itu, apabila dalam pelaksanaan sistem desentralistik atau otonomi, Pemerintah Pusat masih mempunyai kekuasaan penuh dan mutlak terhadap daerah, maka kekuasaan ini tidak dapat dijalankan oleh daerah secara maksimal. Sehingga, tujuan negara sebagaimana falsafah Pancasila yaitu mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat akan sulit terwujud. Apalagi,

²⁶ Bagir Manan, Op., Cit., hlm. 170.

dengan perkembangan saat ini sistem kekuasaan mutlak Pemerintah Pusat dalam negara kesatuan tidak dapat dijalankan lagi.

Pengalaman negara-negara lain terdapat dua pola besar dalam merumuskan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembagian tugas pengurusan urusan pemerintahan (*intergovernmental task sharing*), yaitu: 1) pola *general competence* (otonomi luas) dan 2) pola *ultra vires* (otonomi terbatas). Dalam pola otonomi luas dirumuskan bahwa urusan-urusan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat bersifat limitatif dan sisanya (urusan residu) menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Sedangkan, dalam prinsip *ultra vires* adalah urusan-urusan Daerah yang ditentukan secara limitatif dan sisanya menjadi kewenangan pusat.²⁷ Pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah di Indonesia termasuk dalam kategori pola *general competence*, hal ini dapat dilihat pasca perubahan kedua Pasal 18 UUD RI, tahun 2000 yang sebelumnya hanya diatur dalam Pasal 18, kemudian ditambah 2 (dua) pasal yaitu Pasal 18A dan Pasal 18B.

C. Otonomi Khusus

Asas desentralisasi dikenal terbagi dalam 2 (dua) kategori, yaitu selain desentralisasi simetris (*symmetric decentralization*), juga dikenal desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau otonomi khusus. Sebagaimana dikemukakan oleh Joachim Wehner, bahwa pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan

²⁷ Made Suwandi, 2002, <http://raconquista.files.wordpress.com/2009/04/minggu-ii-suwandi-konsepsi-otda.pdf>, hlm. 3, diakses pada 6 Maret 2019

pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai *asymmetrical decentralization*, *asymmetrical devolution* atau *asymmetrical federalis*, atau secara umum *asymmetrical intergovernmental arrangements*.²⁸

Secara prinsipil, berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris di atas merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi dua hal fundamental yang dihadapi suatu negara, yakni persoalan bercorak politik, termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan budaya; dan persoalan yang bercorak teknokratis-menejerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan.²⁹ Sementara, menurut Peter Harris dan Ben Reilly, melalui desentralisasi asimetris ini, wilayah-wilayah tertentu di dalam suatu negara diberikan kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain.³⁰

Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah 'tertentu' untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri tetapi sesuai dengan hak dan aspirasi masyarakat di daerah

²⁸ Agung Djojosoekarto, dkk., 2008, *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia, Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta*, Kemitraan, Jakarta, hlm. 10.

²⁹ Ibid.

³⁰ Jacobus Perviddya Solossa, 2006, *Otonomi Khusus Papua, Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 53.

tersebut. Kewenangan ini diberikan agar daerah ‘tertentu’ dapat menata daerah dan bagian dari daerah tersebut agar lebih baik lagi di bidang tertentu sesuai dengan aspirasi daerahnya. Otonomi khusus ditawarkan melebihi otonomi daerah biasa, karena otonomi ini diberikan kepada daerah ‘tertentu’ yang berarti daerah tersebut mempunyai kelompok gerakan kemerdekaan yang ingin memisahkan dirinya (daerahnya) dari wilayah NKRI. Jadi secara tidak langsung, pemerintah memberikan otonomi khusus ini sebagai bentuk pendekatan damai agar kelompok gerakan tersebut tidak terus berkejolak.

Pendekatan dan pemberlakuan desentralisasi asimetris atau otonomi khusus, menurut Hurst Hannum, yang mengistilahkan dengan *territorial autonomy*, paling tidak terdapat dua manfaat, yaitu:

1. Sebagai solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis, atau konflik-konflik fisik lainnya. Contohnya, Hong Kong jelas bagian daerah kedaulatan negara Cina, tetapi memberikan sejumlah kewenangan penting kepada Hong Kong dalam bidang politik, hukum dan ekonomi.
2. Sebagai respon demokratis dan damai terhadap keluhan/masalah-masalah kaum minoritas yang hak-haknya selama ini dilanggar/kurang diperhatikan.³¹

Otonomi khusus baru dikenal dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia di era reformasi. Sebelumnya, hanya dikenal istilah daerah khusus dan daerah istimewa.³² Pada masa lalu, daerah khusus adalah daerah yang memiliki struktur

³¹ Ibid, hlm. 55.

³² Pasal 18 UUDNRI 1945 sebelum Perubahan menyatakan “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”

pemerintahan yang berbeda dengan daerah lain karena kedudukannya, sedangkan daerah istimewa adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan berbeda karena perbedaan atau keistimewaan berupa susunan asli masyarakat.

Otonomi khusus secara resmi menjadi bagian dari system penyelenggaraan negara melalui Perubahan Kedua UUD 1945. Keberadaan otonomi khusus merupakan salah satu bagian dari pembalikan politik penyelenggaraan negara yang semula bersifat sentralistis dan seragam menuju kepada desentralisasi dan penghargaan kepada keberagaman. Hal ini selaras dengan demokratisasi yang menjadi arus utama reformasi. Demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan menghendaki adanya desentralisasi dan penghormatan terhadap keberagaman daerah.³³

Dari sisi sosial ekonomi, sentralisasi yang telah dipraktikkan selama masa orde baru telah melahirkan kesenjangan pusat dan daerah, serta kesenjangan antar daerah, yang berujung kepada ancaman terhadap integrasi nasional. Desentralisasi dalam bingkai otonomi daerah diharapkan dapat mewujudkan hubungan pusat daerah dan antar daerah yang lebih adil dan demokratis. Khusus untuk Aceh dan Papua, pemberian otonomi khusus juga diharapkan dapat menyelesaikan konflik integrasi yang telah berkepanjangan.

Otonomi khusus berdasarkan UUDNRI 1945 Pasca Perubahan memiliki perbedaan mendasar jika dibandingkan dengan daerah khusus berdasarkan

³³ Pasal 18B ayat (1) UUDNRI 1945 menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

UUDNRI 1945 sebelum perubahan. Otonomi berarti daerah memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengurus rumah tangga sendiri atau urusan daerah sendiri diluar urusan tertentu yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Otonomi khusus berarti hak, wewenang, dan kewajiban yang dimiliki suatu daerah ditentukan berbeda dengan daerah pada umumnya. Otonomi diberikan kepada daerah sebagai kesatuan hukum, bukan kepada pemerintah daerah. Otonomi khusus berbeda dengan daerah khusus karena di dalam otonomi khusus perbedaan dengan daerah lain bukan hanya dari sisi struktur pemerintah daerah, melainkan juga meliputi perbedaan ruang lingkup hak, wewenang, dan kewajiban yang dimiliki daerah, serta pola dan proporsi hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah khusus.

D. Otonomi Khusus Papua

Pada saat kemerdekaan, pemerintah Belanda mempertahankan kekuasaan terhadap belahan barat pulau Nugini (Papua), dan mengizinkan langkah-langkah menuju pemerintahan-sendiri dan pendeklarasian kemerdekaan pada 1 Desember 1961. Negosiasi dengan Belanda mengenai penggabungan wilayah tersebut dengan Indonesia gagal, dan pasukan penerjun payung Indonesia mendarat di Irian pada 18 Desember sebelum kemudian terjadi pertempuran antara pasukan Indonesia dan Belanda pada 1961 dan 1962. Pada 1962 Amerika Serikat menekan Belanda agar setuju melakukan perbincangan rahasia dengan Indonesia yang menghasilkan Perjanjian New York pada Agustus 1962, dan Indonesia mengambil alih kekuasaan terhadap Irian Jaya pada 1 Mei 1963.

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

Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Irian Jaya selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Irian Jaya, khususnya masyarakat Irian Jaya.

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

Undang – Undang Otsus bagi Provinsi Papua ini merupakan pengakuan Pemerintah RI untuk melindungi hak ulayat orang Papua akan tanah, air, dan

kekayaan Papua. Inilah prasyarat untuk mengangkat orang Papua dari ketertinggalan dibanding saudaranya di kawasan tengah dan timur.

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

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

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

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

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

Ketiga, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang berciri:

a) partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan;

b) pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat;

c) penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat

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

Latar belakang pemberian otonomi khusus kepada Papua juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Penjelasan Umum Undang-Undang

Nomor 21 Tahun 2001 menggambarkan bahwa pemberian otonomi khusus kepada Papua dilatarbelakangi oleh pengakuan negara terhadap dua hal penting. Pertama, pemerintah mengakui bahwa hingga saat terbentuknya undang-undang tersebut terdapat permasalahan di Papua yang belum diselesaikan. Permasalahan itu meliputi berbagai bidang, baik dalam bidang politik, pemerintahan, ekonomi, maupun sosial dan budaya. Kedua, pemerintah mengakui bahwa telah terjadi kesalahan kebijakan yang diambil dan dijalankan untuk menyelesaikan berbagai persoalan di Papua. Diakui secara tegas bahwa apa yang dijalankan di Papua belum memenuhi rasa keadilan, belum memungkinkan tercapainya kesejahteraan, penegakan hukum, dan penghormatan terhadap HAM, khususnya bagi masyarakat Papua.

Berdasarkan latar belakang pembentukan UU Otonomi Khusus Papua dapat diketahui bahwa tujuan pemberian Otonomi khusus adalah untuk menyelesaikan akar masalah Papua sesuai dengan aspirasi masyarakat Papua. Namun demikian, substansi UU Otonomi Khusus Papua itu sendiri tidak mencakup upaya penyelesaian seluruh akar persoalan di Papua. UU Otonomi Khusus Papua hanya dapat digunakan sebagai instrumen normatif untuk menyelesaikan akar persoalan berupa “kesenjangan, persamaan kesempatan, serta perlindungan hak dasar dan Hak Asasi Manusia.”

Secara spesifik UU Otonomi Khusus Papua menyatakan bahwa tujuan Otonomi Khusus Papua adalah untuk mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua. Nilai-nilai dasar yang

digunakan sebagai pijakan pemberlakuan Otonomi Khusus adalah perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara.