



KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS DI INDONESIA

KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS DI INDONESIA

PEMBELAJARAN DARI KASUS
ACEH, PAPUA, JAKARTA, DAN YOGYAKARTA



BN 978-979-26-9127-1
9 789792696271

Call Number : 367.621.Djo.k.C1



0012001089

Ilmu-ilmu Sosial

Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia/Oleh Agung
Djijoosoekarto / Rudianto Sumanwono.

-Jakarta:Kemitraan 2008-- Cet. ke: 1,0,Ed.--

vi+84hlm.; 14,8 x 21cm

KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS DI INDONESIA

Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua,
Jakarta, dan Yogyakarta

PUSET SEJARAH POLRI
PERPUSTAKAAN
NOMOR : 364
TANGGAL : 21-2-2012





Negara-negara merdeka dan berdaulat dibentuk dengan satu misi yang sama, yaitu membangun kehidupan bersama yang lebih sejahtera. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menyebutkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa tujuan pembentukan dirinya pertama-tama adalah untuk melindungi warga dan wilayah negara, memajukan kesejahteraan umum. Permasalahan yang pertama-tama mengemuka adalah bagaimana upaya mencapai kesejahteraan bersama tersebut ditempuh dengan cara yang efisien (Simon, 1971).

Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia

Penulis:
Agung Djosoekoarto
Rudiarto Sumarwono
Cucu Suryaman

Design & Layout :
Ashep Ramdhhan

Katalog Dalam Terbitan:

Cetakan Kedua, Agustus 2009
Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia
Cet. I - Jakarta, Kemitraan 2008;
84 hlm.; 148 x 210mm;
ISBN : 978-979-26-96228-8

Diterbitkan oleh:

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.
Jl. Bravijaya VIII No. 7
Jakarta Selatan 12160

Menurut UU No. 32/2004, kebijakan yang berlaku pada saat ini, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi merupakan salah satu dari upaya penyelenggaraan pemerintahan yang didelegasikan kepada pemerintah daerah, karena selain itu terdapat dekonsentrasi dan tugas perbaungan. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiaayan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung-jawabkannya kepada yang menugaskan.

Pertanyaannya adalah "mengapa ada otonomi khusus" di dalam suatu negara yang menganut paradigma politik administrasi negara yang desentralistik, seperti Indonesia yang memberikan status "otonomi khusus" bagi Aceh, Papua, dan Jakarta; dan status "istimewa" bagi Yogyakarta, yang pada saat ini sedang diperjuangkan menjadi bentuk lain dari varian "otonomi khusus" di Indonesia.

Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasi, maupun dalam format pengaturan federatif. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai *assymetrical/decentralization, asymmetrical devolution atau assymetrical/intergovernmental arrangements* (Wehner, 2000:2).

Berkenaan dengan desentralisasi dan perkembangan variannya di masa depan, Indonesia menghadapi lima permasalahan kritis. Pertama, apakah administrasi negara yang desentralistik di masa depan akan tetap mengakomodasi "otonomi khusus" yang sekarang ada dan yang akan ada? Artinya, apakah Indonesia akan bertahan dengan kombinasi desentralisasi umum dan desentralisasi khusus dalam ruang republik Indonesia dengan segala kerumitannya. Kedua, apakah bentuk kekhususan tersebut pada akhirnya hanya merupakan sebuah tanpa perbedaan, ataukah memang ada perbedaan yang berpotensi menciptakan kecemburuhan antar daerah? Ketiga, apakah ke depan tidak ada lagi otonomi khusus karena desentralisasi telah dijalankan secara konsisten? Keempat, apakah bentuk akhir dari desentralisasi Indonesia adalah federalisasi Indonesia. Kelima, apakah Indonesia menemukan bentuk baru dari desentralisasi yang efektif di dalam kerangka negara republik kesatuan?

Beberapa skenario masa depan desentralisasi Indonesia berdasarkan kelima pertanyaan teoritis diatas adalah:

- Pilihan pertama, Indonesia menemukan bentuk baru dari desentralisasi yang efektif di dalam kerangka negara republik kesatuan. Untuk itu, terdapat dua pilihan. Pilihan pertama, adalah meletakkan desentralisasi politik di tingkat provinsi,dan meletakkan desentralisasi administratif ditingkat kabupaten dan kota. Dengan demikian, pimpinan Provinsi didapatkan melalui Pilkada, sementara pimpinan Kabupaten dan Kota didapatkan melalui DPRD di tingkat Kebupaten/kota, sebagai representasi politik lokal. Di tingkat propinsi, DPRD terdiri dari wakil-wakil DPRD Kabupaten/Kota. Pemikiran ini didasarkan kepada fakta obyektif bahwa *otonomi khusus pada suatu provinsi yang disertai dengan pemberian otonomi kepada kabupaten dan kota di bawahnya pada dasarnya bukanlah otonomi khusus*. Jakarta adalah otonomi khusus yang faktual, karena otonomi ada di Provinsi di mana otonomi khusus diberikan.
- Pilihan kedua, tidak ada lagi *otonomi khusus* karena desentralisasi telah dijalankan secara konsisten. Ruang yang diberikan hanya "keistimewaan" karena dua alasan: sebagai ibukota, karena alasan administratif, dan sebagai sebuah daerah yang khas; misalnya daerah monarki, karena alasan politik. Catatan yang diberikan keistimewaan dalam hal keuangan. Ke dua, daerah istimewa diberikan beban lebih berat dari daerah lainnya, yaitu beban untuk lebih mandiri secara finansial sebagai pengimbang hak politik dan administrasi yang diberikan.

- Pilihan ketiga, bentuk kekhususan tersebut pada akhirnya hanya merupakan *sebutan tanpa perbedaan*. Jika pun ada perbedaan, terutama dukungan finansial atau kekhususan hak atas pendapatan di daerah, hanya bersifat sementara dengan batasan waktu paling lama 10 tahun. Untuk melaksanakannya, maka setiap daerah yang mendapatkan kondisi kekhususan perlu merumuskan rancangan sebelum menjadi daerah yang sama dengan yang lain.
- Pilihan keempat, tetap mengakomodasi "otonomi khusus" yang sekarang ada dan yang akan ada. Artinya, apakah Indonesia akan bertahan dengan kombinasi desentralisasi umum dan desentralisasi khusus dalam ruang republik Indonesia dengan segala kerumitannya. Untuk mendukungnya, maka diperlukan kebijakan desentralisasi yang berparadigma *pluralistik* daripada *uniformistik*. Untuk mencapai keberhasilan, diperlukan anggaran penyelenggaraan otonomi daerah (bukan anggaran pembangunan daerah) yang sangat besar untuk menjalankan mesin otonomi daerah yang raksasa.
- Pilihan kelima, merubah Indonesia menjadi negara federal, dengan penataan sebagaimana tata kelola negara federal. Di dalam konteks negara federal, maka setiap daerah adalah "negara" yang mengatur secara mandiri urusannya, sehingga mempunyai *kabinet* di tingkat negara federal, meski tetap menyerahkan urusan unitarian, seperti pertahanan, keamanan, moneter, hubungan luar negeri, kepada Pemerintah Nasional.

Buku ini merupakan salah satu hasil kerja dari dukungan Kemitraan kepada Departemen Dalam Negeri melalui Program Dukungan Terpadu terhadap Reformasi Tata Pemerintahan Terdesentralisasi dan Tatakelola Sektor Publik, yang meliputi proyek: 1) Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua 2) Evaluasi 148 Daerah Otonom Baru di Indonesia 3) Penyusunan Grand Strategi Penataan Daerah di Indonesia 4) Penyusunan Naskah Akademik dan RUU Keistimewaan Yogyakarta, yang telah dilaksanakan selama tahun 2007-2008.

Kami sampaikan terima kasih kepada dua Direktur Jenderal Otda Depdagri, Bapak DR. Kausar AS dan DR. Sodjuangon Situmorang. Juga kepada semua direktur dan staf di Ditjen Otda atas semua dukungan, perhatian dan kerjasama yang telah diberikan hingga terselesaikannya dengan baik keempat proyek tersebut.

DAFTAR ISI

Ucapan terima kasih yang sama tulusnya, kami sampaikan kepada Bapak Mohammad Sobary, Direktur Eksekutif Kemitraan; Bapak Agung Djojosoekarto, Kepala Klaster Tatakelola Sektor Publik yang menjadi perekayasa utama perubahan dengan mendesain secara komprehensif program dukungan terpadu kepada Depdagri dan berbagai proyek lain dalam portfolio yang sama; juga kepada Mas Cucu Suryaman yang telah mencurahkan segala kemampuan dan pengalaman panjang yang dimilikinya dalam dunia pembangunan guna memastikan semua proyek ini terimplementasi dengan baik.

Kami memohon maaf atas segala kekurangan, kelemahan maupun kesalahan yang ada pada buku ini, kami berharap buku ini dapat memberi manfaat bagi kita semua dalam memperluas cakrawala berpikir kita guna mensejahterakan Indonesia.

Akhirnya, selamat membaca...

Rudiarto Sumarwono
Program Manager untuk Desentralisasi

Bagian Pertama

PENDAHULUAN

2

Bagian Kedua

ACEH

10

Bagian Ketiga

PAPUA

29

Bagian Keempat

DKI JAKARTA

39

Bagian Kelima

YOGYAKARTA

47

Bagian Keenam

SIMPULAN

67

Bagian Pertama

PENDAHULUAN

from the old centralized system of governance which controlled the processes of international activities and decision making. Global changes influence the functions and actions of local administrators. And, as local administrators become more conscious of global influences, they become prepared to take innovative actions without the supervision of the national government. Promoting economic development opportunities by working with foreign business enterprises and socio-cultural exchange programs are only two examples. Thus, the decentralization of governmental processes in the context of intergovernmental relations provides unlimited opportunities for promoting local actions in the global environment.local administrators can learn to become effective in solving local problems and active in promoting international activities. Centralized governments, in general, respond slowly not only to domestic but also to international problem³.

Dennis A. Rondinelli dan Shabbir Cheema (1983) mengemukakan bahwa desentralisasi berkembang bukan saja berkenaan dengan menurunnya efektivitas penyelenggaraan administrasi publik yang tersentralisasi, namun juga dikarenakan meningkatnya kompleksitas dan ketidakpastian proses pembangunan. Dikemukakan Rondinelli dan Cheema sebagai berikut:

The growing interest in decentralized planning and administrations is attributable not only to the disillusionment with the result of central planning and the shift of emphasis to growth-with-equity policies, but also the realization that development is a complex and uncertain process that cannot be easily planned and controlled from the center⁴.

Kedua penulis ini mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer pengelolaan ke unit-unit yang lebih kecil atau berada di bawahnya. Dikemukakan sebagai berikut:

Decentralization is ...the transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations, local governments, or non-governmental

³ Jong S. Jun & Deil S. Wright, 1996, "Globalization and Decentralization: An Overview", Jung & Wright (eds.), 1996, *Globalization and Decentralization*, Washington: Georgetown University Press, 3-4.

⁴ Dennis A. Rondinelli & Shabbir Cheema, 1983, "Implementing Decentralization Policies: An Introduction", dalam Cheema & Rondinelli (eds.), 1983, *Decentralization and Development: Policy Implementations in Developing Countries*, London: Sage, 18-24

organizations⁵

Rondinelli dan Cheema merumuskan empat bentuk utama desentralisasi, yaitu dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan transfer fungsi. Dikemukakan bahwa:

They refers to four major forms of decentralization: deconcentration, delegation to semi-autonomous or parastatal agencies, devolution to local governments, and transfer functions from public to non-government institutions.... Deconcentration involves the redistribution of administrative responsibilities only within the central government... Delegation (to semi-autonomous or parastatal agencies) is the delegation of decision making and management authority for specific functions to organizations that are not under the direct control of central government ministries...another form of decentralization seeks to create of strengthen independent levels or units of government through devolution of functions and authority. Through devolution the central government relinquishes certain functions or creates new units or government that are outside its direct control... Finally decentralization takes place in many countries through the transfer of some planning and administrative responsibility, or of public functions, from government to voluntary, private, or non government institutions.⁶

Christopher Pollitt, Johnson Birchall, dan Keith Putman (1998) mengelompokkan desentralisasi menjadi empat klasifikasi, yaitu desentralisasi politik dan desentralisasi administratif; desentralisasi kompetitif dan desentralisasi non-kompetitif; desentralisasi internal dan devolusi; dan desentralisasi vertikal dan desentralisasi horisontal. Dikemukakan sebagai berikut:

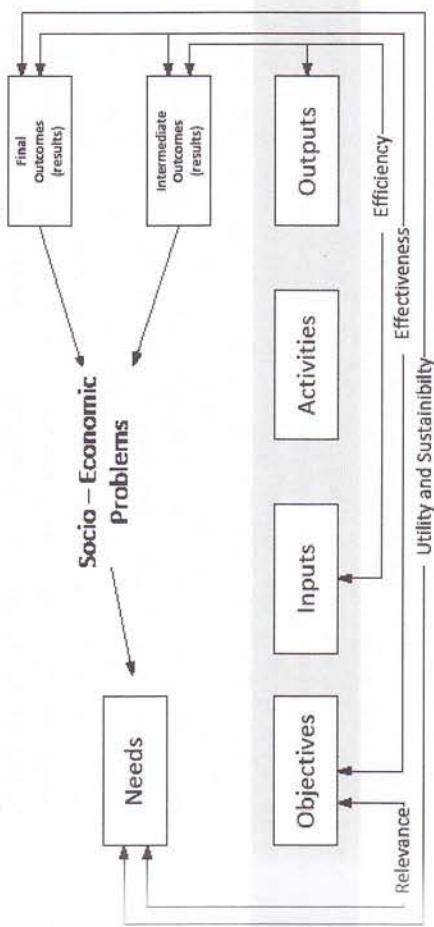
- A. **Political Decentralisation**, where authority is decentralized to elected representatives, and/or **Administrative Decentralization**, where authority is decentralized to managers or appointed bodies.
- B. **Competitive Decentralisation**, e.g. competitive tendering to provide a service, or **Non-Competitive Decentralisation**, e.g. when a school is given greater authority to manage its own budget.
- C. **Internal Decentralisation** is decentralisation within an organisation, e.g. 'empowering' front line staff, or **Devolution** is the decentralisation of authority to a separate legally established organisation.
- D. **Vertical Decentralisation** or **Horizontal Decentralisation**, it

is refer to the extent which the managerial cadre in an organisation shares its authority with other groups⁷.

Desentralisasi dipahami oleh Pollitt dkk. sebagai sebuah upaya yang bersifat ekonomis, yaitu minimalisasi biaya dari sumberdaya yang ada dan meningkatkan hasil atau kinerja. Dikemukakan sebagai berikut:

Decentralisation must aim to the performance which is refer to economy: minimising the cost of the resource input for an activity... efficiency: the ratio between inputs and outputs... effectiveness: the extent to which original objectives of a policy, programme or project are achieved.⁸

Digambarkan oleh Pollitt dkk. skema desentralisasi sebagai berikut



Dikemukakan lebih lanjut, kualitas kinerja ditentukan oleh standar-standar yang dapat diukur dalam takaran profesional, dengan standar-standar teknis. Aspek inti dari kinerja desentralisasi adalah kualitas, responsivitas, akuntabilitas, dan kontrol. Dikemukakan sebagai berikut:

The producer quality (also referred to as technical quality of professional quality), where the service is measured against the professional or technical standards of the dominant professions involved in the delivering the service... The user quality which may be defined as the

⁵ Christopher Pollitt, Johnson Birchall, and Keith Putman, 1998, *Decentralising Public Service Management*, London: MacMillan, 6-9.
⁶ *ibid*

⁷ Christopher Pollitt, Johnson Birchall, and Keith Putman, 1998, *Decentralising Public Service Management*, London: MacMillan, 6-9.
⁸ *ibid*

*degree of which user expectations of a service are satisfied or exceeded...
The aspect of performance is quality, responsiveness, accountability,
and control.⁹*

Wacana desentralisasi dapat dikembalikan sebagai wacana manajemen politik dapat dipilih untuk mengatur agar sumberdaya yang ada dikelola dan memberikan kebaikan bagi para warganya. Dengan demikian, desentralisasi merupakan pertanyaan manajemen perihal bagaimana sumberdaya negara mencapai tujuan. Di sini, Anthony Jay (1987) mengemukakan bahwa states and corporations can be defined in almost exactly the same way: institutions for effective employment of resources.¹⁰

Pemahaman dasarini mengacu dari istilah populer di Amerika Latin, yang diangkat kembali oleh Peter Ferdinand Drucker (1988), *there is never underdeveloped countries, there is always undermanaged countries*¹¹; bahwa sesungguhnya yang terjadi bukanlah terbelakang melainkan kurang dikelola dengan baik. Permasalahan mendasar dari manajemen, baik di sektor publik (negara), bisnis, maupun nirlaba, pada dasarnya adalah luasan kendali (*span of control*), karena manajemen berasal dari kata *managerie* yang berarti "kusir yang mengendalikan". Isu dasar dari setiap manajemen adalah efisiensi dalam pengelolaan sumberdaya agar dapat mencapai hasil (efektivitas). Bagi organisasi yang mempunyai ukuran besar, hal tersebut berkenaan dengan pertanyaan apakah suatu organisasi dikelola secara terpusat atau didelegasikan kepada bagian-bagiannya.

Pertanyaan yang dihadapi setiap organisasi negara dalam mencapai tujuannya adalah apakah negara diselenggarakan secara sentralisasi atau desentralisasi. Pertanyaan ini semakin relevan bagi negara yang luas, berpenduduk besar, dan diversitas yang sangat tinggi seperti Indonesia. Dalam hukum ekonomi usaha, dikenal istilah *economic scale* yang berarti skala usaha yang memadai untuk dikelola. Ukuran dari skala ini bukan saja "besar" namun juga seberapa "kecil". Di dalam pengelolaan sistem politik, kaidah ini dapat diterapkan pula. Sebuah sistem politik yang berukuran amat besar tentu saja lebih sulit dikelola dengan baik dibandingkan dengan sistem politik yang lebih kecil.

Para pendiri Negara Republik Indonesia nampaknya menyadari bahwa sistem politik Indonesia akan dapat dikelola dengan lebih baik jika diselenggarakan secara terdesentralisasi. Karena itu, konstitusi UUD 1945 pasal 18 menyebutkan bahwa:

⁹ *ibid*

¹⁰ Anthony Jay, 1987 (1967) *Management and Machiavelli*, London: Hutchinson Book
¹¹ Drucker, Peter F., 1988 (1974), *Management: Task, Responsibilities, Practices*, London: Butterworth and Heinemann

*degree of which user expectations of a service are satisfied or exceeded...
The aspect of performance is quality, responsiveness, accountability,
and control.⁹*

"Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa"¹²

dengan penjelasan:

"Oleh karena Negara Indonesia itu satu eenheidstaat, maka Indonesia akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (street dan locale rechtgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan oleh undang-undang. Di daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena di daerah pun pemerintah bersendi atas dasar permusyawaratan".

Politik desentralisasi tersebut diterjemahkan melalui kebijakan-kebijakan otonomi daerah, yang sejak 1945 hingga saat ini, Indonesia telah mempunyai sembilan kebijakan desentralisasi, yaitu UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, PP No. 6 Tahun 1959 jo 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.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi merupakan salah satu dari upaya penyelenggaraan pemerintahan yang didelegasikan kepada pemerintah daerah, selain dekonsentrasi dan tugas perbantuan. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah. Tugas Perbantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskannya.

Pertanyaannya, "mengapa ada otonomi khusus" di dalam suatu negara yang menganut paradigma politik administrasi negara yang desentralistik, seperti Indonesia yang memberikan status "otonomi khusus" bagi Aceh, Papua, Jakarta, dan status "istimewa" bagi Yogyakarta, yang pada saat ini sedang diperjuangkan

menjadi bentuk lain dari varian "otonomi khusus" di Indonesia.

Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktik penyelenggaraan 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/federalist, atau secara umum asymmetrical intergovernmental arrangements*¹². 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.

Alasan-alasan yang bercorak teknokratis-menejerial umumnya terkait dengan kapasitas pemerintahan daerah. Hal ini muncul ketika daerah tidak mampu menyediakan pelayanan publik secara memadai dan efisien sebagai alama daerah lain yang berada di level yang sama. Pendekatan asimetris memungkinkan pejabat pemerintah yang berwenang di tingkat nasional memaksimalkan rentang fungsi dan kekuasaannya. Rentang fungsi dan kekuasaan ini bisa dibatasi di kemudian hari apabila telah terbangun kapasitas yang cukup memadai. Untuk itu, perlu dilakukan pengukuran terhadap kapasitas.

Pengaturan asimetris yang terkait dengan politik ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk mempertahankan *basic boundaries* unit politik suatu negara dan atau sebagai apresiasi atas keunikan budaya tertentu. Dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda, representasi minoritas pada level sub-nasional serta pemberian status keistimewaan/ khusus bagi satu daerah atau kawasan daerah dapat mendorong kelompok/daerah, yang menuntut status keistimewaan/ kekhususan, meniadakan/ meminimalkan kekerasan dan mempertahankan keutuhan wilayah.

Konstitusi Spanyol tahun 1978 setelah jatuhnya Franco, misalnya, menetapkan kebijakan Otonomi Khusus di Papua menyebutkan bahwa kebijakan ini dilatarbelakangi antara lain oleh ketidakpuasan masyarakat lokal terhadap pemerintahan sejarah atau latar belakang implementasi kebijakan Otonomi Khusus yang mengelaborasi sejarah atau latar belakang implementasi kebijakan Otonomi Khusus di Papua menyebutkan bahwa kebijakan ini dilatarbelakangi antara lain oleh ketidakpuasan masyarakat lokal terhadap pemerintahan pusat. Konflik yang muncul di dalamnya akhirnya membuat kebijakan Otonomi Khusus dipilih sebagai solusi. Lihat dalam Arifah Rahmawati, *Papua Ethno-Political Conflict: Causes, Context, and Policy Implication*, Thesis, 2004, Naval Post Graduate School Monterey California.

adanya "historical rights" serta memberikan otonomi khusus dan dipercepat pada beberapa daerah, diantaranya Castile-Leon, Catalonia, dan Valencia. Basque, salah satunya, memperoleh otonomi yang lebih dibanding daerah lain dan dipercepat. Setelah 30 tahun berjuang melalui sejumlah aksi kekerasan dan terorisme, menjelang dilaksanakannya *regional elections* Oktober 1998, organisasi separatis ETA mendeklarasikan gencatan senjata -- sekalipun akhir Desember 2006 ETA melancarkan aksi pengeboman bandar udara Spanyol. Pemilu ini dimenangkan kaum nasionalis moderat, *the Basque Nationalist Party*, yang membantu gerilyawan mencapai kesepakatan gencatan senjata. Contoh lain dapat diamati dari pengalaman Kanada dalam mengatur keistimewaan Quebec dalam kesatuan dengan Federasi Kanada; Mindanao dalam kesatuan politiknya dengan Philipina; dan Sami Land dalam kesatuan dengan Norwegia.

Rasionalitas politik pengaturan daerah secara asimetris tidak selalu karena faktor keberagaman etnis. Di Hongkong, misalnya, tidak ada perbedaan yang substansial antara orang Hongkong dengan orang Cina Daratan. Daripada memberikan jin pada Hongkong untuk mengelola sistem ekonominya, Cina memilih untuk membuat kesepakatan dengan Inggris dengan menetapkan status Hongkong sebagai *special administrative region* pada tahun 1997.

Berkenaan dengan desentralisasi dan perkembangan variannya, di masa depan Indonesia menghadapi lima permasalahan kritis. Pertama, apakah administrasi negara yang desentralistik di masa depan akan tetap mengakomodasi "otonomi khusus" yang sekarang ada dan yang akan ada. Artinya, apakah Indonesia akan bertahan dengan kombinasi desentralisasi umum dan desentralisasi khusus dalam ruang Republik Indonesia dengan segala kerumitannya. Kedua, apakah bentuk kekhususan tersebut pada akhirnya hanya merupakan sebutan tanpa perbedaan, ataukah memang ada perbedaan yang berpotensi menciptakan kecemburuan antardaerah. Ketiga, apakah ke depan tidak ada lagi otonomi/khusus karena desentralisasi telah dijalankan secara konsisten. Keempat, apakah bentuk akhir dari desentralisasi Indonesia adalah federasi Indonesia. Kelima, akankah Indonesia menemukan bentuk baru dari desentralisasi yang efektif di dalam kerangka negara republik kesatuan.

Telaah yang dibahas di sini mempergunakan hasil-hasil penelitian yang dilakukan oleh Partnership, yaitu pada isu desentralisasi khusus pada provinsi Aceh, Papua, dan Irian Jaya, serta diperkaya dengan penelitian kepustakaan untuk Provinsi Jakarta.

mereka, terutama di bidang ekonomi dan kebudayaan sekaligus membawa peradaban baik Hindustan maupun Islam (Iihat Usman, 2003: 21).

Bagian Kedua ACEH

Pada abad ke-7, para pedagang India memperkenalkan agama Hindu dan Budha. Namun, peran Aceh menonjol sejalan dengan masuknya dan berkembangnya agama Islam yang dibawa oleh pedagang Gujarat menjelang abad ke-9 (BPS, 2002: xiv). Aceh adalah tempat masuknya agama Islam pertama kali ke Indonesia dan tempat lahirnya kerajaan Islam pertama di Nusantara, yaitu di Poreulak dan Pasai. Kerajaan Islam yang dibangun oleh Sultan Ali Mughayatsyah, dengan ibukotanya di Bandar Aceh Darussalam (Banda Aceh sekarang), bertambah luas hingga ke Semenanjung Malaka. Kesultanan Aceh mencapai puncak kejayaannya pada permulaan abad ke-17 di bawah pemerintahan Sultan Iskandar Muda (lihat BPS, 2002 :xiv).

Pada sekitar abad ke-15, saat orang-orang Barat memulai petualangannya di Timur, banyak wilayah Nusantara yang dapat dikuasainya, tetapi Aceh tetap bebas sebagai kerajaan yang berdaulat. Pada saat sebagian wilayah di Nusantara dikuasai penjajah (Belanda), Aceh, di bawah Sultan Iskandar Muda, masih menjadi negara merdeka dan mempunyai hubungan diplomatik, termasuk dengan negara-negara Eropa. Pada abad ke-16, Ratu Elizabeth I dari Inggris mengirim utusannya bernama Sir James Lancaster kepada Kerajaan Aceh dan puja mengirim surat bertujuan "Kepada Saudara Hamba, Raja Aceh Darussalam."

Selain Kerajaan Inggris, Pangeran Maurits-pendiri dinasti Oranje-juga pernah mengirim surat dengan maksud meminta bantuan Kesultanan Aceh Darussalam. Sultan menyambut maksud baik mereka dengan mengirimkan rombongan utusannya ke Belanda. Rombongan tersebut dipimpin oleh Tuanku Abdul Hamid. Rombongan ini ialah yang diketahui sebagai orang Indonesia pertama yang singgah di Negeri Belanda. Aceh juga mempunyai hubungan diplomatik yang erat dengan Perancis dan Kerajaan Turki.

Aceh merupakan salah satu daerah provinsi di Indonesia yang mempunyai status "otonomi khusus" pada tahun 2001 melalui UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Bersama Papua, Aceh merupakan kawasan yang paling bergejolak dengan potensi kepada disintegrasi dari Republik Indonesia.² Sejak awal kemerdekaan, Aceh menghendaki menjadi kawasan dengan perlakuan khusus. Kehendak ini diperjuangkan dengan sejumlah alasan penting. Dari sejumlah alasan yang berkembang, alasan yang paling kuat adalah alasan kesejarahan.

Sejak sebelum masehi, Aceh sudah menjadi perhatian para pedagang baik dari India, Cina, maupun Timur Tengah. Tetapi setelah masehi, banyak pelaut Cina, India, dan Timur Tengah singgah di Aceh guna mencari rempah-rempah. Kehadiran bangsa asing ini membuat masyarakat setempat berinteraksi dengan

¹ Bahan-bahan diamalki dari BHM Vlekke, 2008. *Nusantara: Sejarah Indonesia*, Jakarta: KPC/Gramedia; MC Ricklefs, 2001. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, Jakarta: Serambi/Marwati Djoened Poessponegoro dan Nugroho Notosusanto, 1993; Snouck Hurgrone, 1985 (1906), *Aceh di Mata Kolonialis*, Jakarta: Yayasan Soko Garu; Snouck Hurgrone, 1995 (1923), *Kumpulan Karangan Snouck Hurgrone*, Jakarta: INIS; 'Aceh', wikipedia.

² Daerah lain adalah Timor Timur. Pada tanggal 30 Agustus 1999, referendum, yang didukung oleh PBB, menghasilkan keputusan pemisahan Timor Timur dari Republik Indonesia. Pada tahun 2002, Timor Timur menjadi Republik Timor Leste.

Aceh secara resmi dimasukkan ke dalam Hindia Timur Belanda (Nederlansch Oost-Indie) dalam bentuk provinsi. Sejak tahun 1937, Provinsi Aceh berubah status menjadi karesidenan hingga kekuasaan kolonial Belanda di Indonesia berakhir tahun 1942.

Pada saat bangsa Indonesia memproklamirkan kemerdekaan 17 Agustus 1945, masyarakat Aceh sangat mendukung proklamasi itu karena mereka merasa senasib dan sepenuhnya dengan saudara-saudaranya yang lain. Dukungan ini dinyatakan dengan kerelaan menyerahkan harta dan nyawa untuk Republik Indonesia. Perjuangan untuk mengusir penjajah Belanda di Medan Area Sumatera Utara dan membeli dua pesawat terbang untuk perjuangan menegakkan kedaulatan negara ini, merupakan bukti kesetiaan masyarakat Aceh kepada Republik Indonesia. Selama revolusi fisik, Aceh merupakan satu-satunya wilayah yang tidak dapat diduduki Belanda sehingga Aceh disebut sebagai "Daerah Modal" bagi perjuangan bangsa Indonesia. Sejak kemerdekaan itu pula Aceh dijadikan sebuah karesidenan dalam wilayah Provinsi Sumatera dengan Teuku Nyak Arief sebagai Residennya (BPS, 2002 :xvi).

Posisi Politik Aceh Pasca Kemerdekaan

Posisi politik Aceh mengalami beberapa kali perubahan status. Di awal kemerdekaan, Aceh merupakan salah satu karesidenan dalam Provinsi Sumatera. Gubernur Sumatera pada waktu itu juga dipegang oleh orang Aceh bernama Mr. Tengku Mohamad Hasan. Pada tanggal 5 April 1948, melalui UU No. 10 Tahun 1948, Karesidenan Aceh berada di bawah Provinsi Sumatera Utara, bersama-sama Karesidenan Sumatera Timur dan Keresidenan Tapanuli Selatan. Pada tanggal 17 Desember 1949, melalui Peraturan Perdana Menteri Pengganti Peraturan Pemerintah No. 8/Des/WKPM/1949, Aceh dinyatakan sebagai provinsi yang berdiri sendiri, lepas dari Provinsi Sumatera Utara. Namun, setelah Republik Indonesia kembali ke negara kesatuan, melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 5 Tahun 1950, Provinsi Aceh kembali ditetapkan menjadi salah satu karesidenan dalam Provinsi Sumatera Utara. Kebijakan ini menimbulkan gejolak politik yang menyebabkan terganggunya stabilitas keamanan, ketertiban, dan ketenteraman masyarakat. Guna memenuhi aspirasi dan tuntutan rakyat Aceh, pemerintah mengubah kembali status Keresidenan Aceh menjadi daerah otonom Provinsi Aceh. Kebijakan tersebut tertuang dalam UU No. 24 Tahun 1956 tentang "Pembentukan Daerah Otonomi Provinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara" yang ditetapkan Presiden Soekarno tanggal 29 Nopember 1956 (BPS, 2002 :xvi-xvii).

Salah satu faktor yang memungkinkan dalam menuntaskan penyelesaian masalah keamanan Aceh adalah setelah Pemerintah Pusat, melalui Perdana Menteri Hardi, pada tahun 1959, mengirimkan satu misi khusus yang dikenal dengan nama Misi Hardi. Misi ini menghasilkan pemberian status "Daerah Isti'mewa" kepada Provinsi Aceh melalui Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. 1/Missi/1959.

Dengan predikat tersebut, Aceh memperoleh hak-hak otonomi yang luas di bidang agama, adat, dan pendidikan. Status ini dikukuhkan dalam Pasal 88 UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (BPS, 2002 : xvii).

Sesungguhnya, pemberian status Daerah Isti'mewa bagi Provinsi Aceh ini merupakan jalan terbaik menuju penyelesaian masalah Aceh secara menyeluruh. Namun, karena adanya kecenderungan pemusatan kekuasaan oleh Pemerintah Pusat pada era pemerintahan Orde Baru, melalui UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah, maka penyelenggaraan keistimewaan Aceh tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pemerintah Pusat, jangankan memberi kesempatan kepada masyarakat Aceh untuk menjalankan syariat Islam atau memilih adat, malahan sumber daya alam mereka dieksploritas besar-besaran dan desa mereka diseragamkan seperti desa di Jawa. Ini pada gilirannya mengakibatkan kemarahan dan bahkan perlawanan rakyat Aceh secara fisik lewat GAM sejak 4 Desember 1976 di bawah kepemimpinan Hassan Tiro (lihat Pane, 2001 : 30-31). Pemerintah pusat menghadapi aksi kekerasan ini dengan berbagai operasi militer (Jaring Merah, Wibawa, Rencong, Sawah, Rajawali, dan Cinta Meunasah) dan perundingan (Geneva, Tokyo, dan Helsinki).

Pada masa reformasi, Pemerintahan di bawah Presiden B.J. Habibie, Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Provinsi Aceh diperkuat dengan dibuatnya UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Isti'mewa Aceh. Bahkan, Habibie menambah keistimewaan Aceh dengan memasukkan klausul "peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah". Klausul ini ditindaklanjuti dengan membentuk sebuah badan yang anggotanya terdiri atas para ulama. Badan ini bersifat independen yang berfungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah, termasuk bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, serta tatanan ekonomi yang islami. Undang-Undang penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Isti'mewa tersebut ditetapkan oleh Presiden B.J. Habibie tanggal 4 Oktober 1999.

Belum sempat Undang-Undang ini diterapkan, muncul pula gagasan otonomi khusus. Pengagasnya adalah lima orang Anggota MPR dari Utusan Daerah

Provinsi Di. Aceh, 12 orang Anggota DPR/MPR asal daerah pemilihan Provinsi Di Aceh, dan seorang Anggota DPR/MPR asal daerah pemilihan Provinsi Sumatera Utara. Mereka mensponsori pembentukan Simpul Bersama Anggota DPR/MPR asal Aceh. Pada tanggal 11 Oktober 1999, mereka menulis surat kepada Pimpinan MPR, seluruh Pimpinan Fraksi, dan semua Pimpinan Panitia Ad. Hoc, yang intinya mengusulkan agar Di. Aceh diberi kedudukan sebagai Daerah Otonomi Khusus (DOK). Gagasan ini ibarat air mengalir deras, tidak tertahankan. Pemerintah Pusat suka tidak suka terpaksa menggulirkannya supaya tuntutan referendum yang didesakkan GAM, yang mendapat dukungan cukup luas dari berbagai lapisan masyarakat, batal sehingga Aceh tidak lepas dari ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti halnya Timor Timur (lihat Djohan, 2004 : 184).

Peluang Aceh untuk mendapatkan otonomi khusus, tidak sekedar hak penyelenggaraan keistimewaan seperti yang terdapat dalam UU No. 44 Tahun 1999, pertama sekali diberikan oleh lewat TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN yang mengamanatkan bahwa "...integrasi bangsa dipertahankan di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh melalui penetapan daerah otonomi khusus yang diajur dengan undang-undang". Selanjutnya, tuntutan otonomi khusus bagi Provinsi NAD ditegaskan lagi dalam TAP MPR No. IV/MPR/2000 yang merekomendasikan kepada pemerintah dan DPR agar mengeluarkan UU tentang Otonomi Khusus bagi Di. Aceh, selambat-lambatnya 1 Mei tahun 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah.

Proses penggarapan RUU Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD, secara formal, dimulai setelah usai sidang tahunan MPR Agustus 2000. Dengan bantuan berbagai pihak, Pemerintah Provinsi Di Aceh bersama anggota legislatif provinsi, anggota DPR asal Aceh, dan pemuka masyarakat berhasil menyusun draf RUU tersebut. RUU itu lalu dikirim ke Jakarta melalui surat Gubernur Daerah Istimewa Aceh, Prof. Dr. Syamsuddin Mahmud, No. 118/782 tanggal 20 Januari 2000 dan selanjutnya diadopsi oleh DPR RI. Dengan menggunakan hak inisiatif yang mereka miliki, RUU itu diajukan dan dibahas bersama pemerintah. Setelah melewati proses yang cukup panjang dan alot, akhirnya menjelang HUT kemerdekaan RI ke-56, tepatnya tanggal 9 Agustus 2001, atau 2 (dua) bulan lebih lambat dari batas waktu yang diberikan MPR, UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD ditandatangani Presiden Megawati Soekarnoputri dan dimuat dalam Lembaran Negara RI Tahun 2001 No. 114.

Pemberian status otonomi khusus belum menyelesaikan konflik Pemerintah dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di bawah pimpinan Hasan Tiro, yang

mengendalikan organisasi ini dari Swedia. Tiro adalah tokoh Aceh yang mengaku sebagai keturunan dari Teuku Cik Di Tiro, yang mendeklarasikan GAM pada tahun 1976, dan bercita-cita mendirikan negara Aceh yang merdeka. Klaim Tiro sebenarnya sulit diterima, karena catatan sejarah menyebutkan bahwa keturunan terakhir dari Cik Di Tiro telah habis pada Chik Mayed, yang telah mati syahid ketika berperang melawan Belanda pada tahun 1910.

Namun, kebijakan Pemerintah Indonesia yang cenderung ekstra-represif pada era Orde Baru untuk mengatasi gerakan separatis dan kebijakan sentralistik yang menguras kekayaan Aceh ke Jakarta telah membuat keterbelakangan di Aceh dan menyebabkan dukungan kepada GAM terus tumbuh, bahkan ada yang berasal dari kalangan militer.

Pada era pasca reformasi, gerakan GAM melakukan amorf dengan membentuk jaringan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang melakukan kampanye internasional. Di antaranya yang paling vokal adalah SIRA (Sentral Informasi Referendum Aceh). Secara fisik, pergerakan GAM semakin meningkat, terlebih pasca DOM (kebijakan Daerah Operasi Militer). Tekanan GAM di satu sisi dan melemahnya peran Pusat di sisi lain membuat proses politik di Aceh semakin tidak menentu.

Pada era Presiden Wahid, pemerintah menetapkan kebijakan "Jeda Kemanusiaan", kemudian diganti menjadi kebijakan "Damai Melalui Dialog" (DMD). Kebijakan ini tidak memberikan kemajuan yang berarti. Pada tanggal 22 Mei 2002 diselenggarakan *Dialog Jenewa*. Kesepakatan damai tidak dilaksanakan oleh pihak GAM, karena pasca dialog tersebut terdapat empat aksi teror, yaitu pembakaran 26 gedung sekolah dan madrasah, penculikan atlet dan karyawan Exxon Mobil, pembunuhan anggota DPRD Aceh, dan perusakan tiang-tiang jaringan listrik.

Pada era Presiden Yudhoyono, Pemerintah memilih jalan yang relatif "lunak", yaitu melangsungkan dialog dengan GAM di luar Indonesia. Pilihannya adalah di Helsinki, dengan fasilitator mantan PM Finlandia Martti Ahtisaari. Di tengah kritik, kebijakan ini menghasilkan serangkaian dialog yang serius antara Pemerintah RI dan GAM, dengan hasil final adalah *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pemerintah RI dan GAM pada tanggal 15 Agustus 2005.³

³ Kesepakatan ini, diakui atau tidak, dipengaruhi oleh bencana dahsyat Tsunami di Aceh, pada tanggal 26 Desember 2004, dengan korban meninggal lebih dari 200.000 dan kehancuran total bagi kawasan terpenting di Aceh. Dipercirikan, sejumlah besar pejuang GAM juga meninggal karena bencana tersebut, serta perhatian dunia yang lebih mengharapkan perdamaian bagi Aceh daripada konflik yang berkepanjangan.

MoU ini berisikan kesepakatan bahwa Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman, dan kebebasan beragama yang merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi. Bagi Pemerintah Indonesia, kesepakatan ini berada pada koridor konstitusi UUD 1945, yaitu pasal 18 ayat (5) yang menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintah pusat.

Pemecahan masalah secara damai ini secara politik menghasilkan perubahan penting bagi Aceh, dengan pemberian kekhususan lebih banyak bagi Aceh, di antaranya adalah dimungkinkannya partai politik lokal untuk memainkan peran di tingkat politik lokal. Sementara itu, mantan pejuang GAM diberikan rehabilitasi penuh sebagai warganegara Indonesia, dan diberikan hak yang sama dengan warga biasa lainnya. Komitmen Pemerintah RI kepada perjanjian damai ini diwujudkan dalam bentuk terbitnya UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Kebijakan Otonomi Khusus

Dibandingkan daerah lain, Aceh memperoleh "dua kali" atribut "otonomi khusus". Pertama, melalui UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD. Pada kebijakan ini, pertumbangan pemberian otonomi khusus adalah: (1) bahwa sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang; (2) bahwa salah satu karakter khas dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial, dan kemasyarakatan dengan budaya Islam yang kuat sehingga Daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Istimewa Aceh perlu diselarasakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggro Aceh Darussalam.

Kedua, melalui UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dasar pertimbangannya adalah: (1) bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa; (2) bahwa berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi; (3) bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syariat Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (4) bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemerlukan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip kepemerintahan yang baik; (5) bahwa bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD disebutkan bahwa Provinsi Nanggro Aceh Darussalam adalah *Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang diberi otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*.

Di bawah provinsi terdapat daerah otonom Kabupaten dan Kota. Di Aceh, sesuai dengan UU ini, "kabupaten" diganti dengan istilah lokal "Sagoe", yang dipimpin oleh Bupati/Wali Sagoe atau nama lain. Kota, yang selanjutnya disebut Banda atau nama lain, adalah Daerah Otonom dalam Provinsi Nanggro Aceh Darussalam, yang dipimpin oleh Walikota/Wali Banda atau nama lain.

Dibawah kabupaten dan kota terdapat tiga strata administrasi, yaitu "Kecamatan", "Mukim", dan "Gampong". Kecamatan/Sagoe Cut atau nama lain adalah perangkat daerah Kabupaten/Sagoe dan Kota/Banda, yang dipimpin oleh Camat atau nama lain. Mukim adalah kesatuan masyarakat hukum dalam Provinsi Nanggro Aceh Darussalam yang terdiri atas gabungan beberapa gampong yang mempunyai

batas wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, berkedudukan langsung di bawah Kecamatan/Sagoe Cut atau nama lain, yang dipimpin oleh Imam Mukim atau nama lain. Gampang atau nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang merupakan organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Mukim atau nama lain yang menempati wilayah tertentu, yang dipimpin oleh Keuchik atau nama lain dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Lambang daerah, termasuk alam atau pangi kemegahan, adalah lambang yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususannya Provinsi Nanggro Aceh Darussalam.

Dalam melaksanakan otonomi khusus tersebut, terdapat lembaga-lembaga publik di tingkat daerah. Wali Nanggro dan Tuha Nanggro sebagai lembaga simbolik pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat, budaya, dan pemersatu masyarakat di Provinsi Nanggro Aceh Darussalam. Gubernur Provinsi Nanggro Aceh Darussalam adalah Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Pemerintah Daerah Provinsi Nanggro Aceh Darussalam adalah Gubernur beserta perangkat lain pemerintah Daerah Istimewa Aceh sebagai *Badan Eksekutif Provinsi Nanggro Aceh Darussalam*. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Nanggro Aceh Darussalam adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Badan Legislatif Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. Mahkamah Syariah Provinsi Nanggro Aceh Darussalam adalah lembaga peradilan yang bebas dari pengaruh pihak mana pun dalam wilayah Provinsi Nanggro Aceh Darussalam yang berlaku untuk pemeluk agama Islam.

Kebijakan di tingkat daerah Aceh mempergunakan istilah setempat, yaitu "qanun". Qanun Provinsi Nanggro Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi Nanggro Aceh Darussalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus.

Selanjutnya, UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menyebutkan bahwa Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang bupati/walikota.

Di bawah provinsi, terdapat kabupaten dan kota. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, pada undang-undang ini tidak terdapat perubahan istilah kabupaten menjadi istilah lokal. Disebutkan pada undang-undang ini bahwa

kabupaten/kota adalah bagian dari daerah provinsi sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang bupati/walikota.

Pada UU No. 11 Tahun 2006 disebutkan bahwa Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing. Pemerintahan kabupaten/kota adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing. Pemerintah Daerah Aceh, yang selanjutnya disebut Pemerintah Aceh, adalah unsur penyelenggara pemerintahan Aceh yang terdiri atas Gubernur dan perangkat daerah Aceh.

Lembaga publik di Aceh di tingkat provinsi terdiri dari lembaga eksekutif, yaitu gubernur, dan legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Aceh -bukan DPRD Aceh. Gubernur adalah kepala Pemerintah Aceh yang dipilih melalui suatu proses demokratis yang dilakukan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemerintah daerah kabupaten/kota, yang selanjutnya disebut pemerintah kabupaten/kota, adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas bupati/walikota dan perangkat daerah kabupaten/kota.. Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRRA), adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Aceh yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Lembaga publik di bawah provinsi, yaitu Kabupaten dan Kota, mengikuti tata kelola pada umumnya di Indonesia, yaitu bahwa Bupati/Walikota adalah kepala pemerintah daerah kabupaten/kota yang dipilih melalui suatu proses demokratis yang dilakukan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pembedaan nama terjadi di sektor legislatif, yaitu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota disebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK), sebagaimana wajarnya lembaga legislatif, merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Sebagamana ada pada UU No. 18 Tahun 2001, maka pada UU No. 11 Tahun 2006 juga disebutkan tiga strata di bawah kabupaten dan kota adalah "kecamatan", "Mukim", dan "Gampong". Kecamatan adalah suatu wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintahan kecamatan. Mukim adalah kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa gampong yang mempunyai batas wilayah tertentu yang dipimpin oleh imum mukim atau nama lain dan berkedudukan langsung di bawah camat. Gampong atau nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim dan dipimpin oleh Keuchik atau nama lain yang berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.

Lembaga pengelola demokrasi di Aceh adalah komisi pemilihan umum, yang di Aceh diberi nama sebagai Komisi Independen Pemilihan- (KIP), yang terdiri dari KIP Aceh dan KIP Kabupaten/Kota. Meskipun mempunyai nama yang berbeda dibanding di daerah lain di Indonesia, KIP tetap merupakan bagian dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diberi wewenang untuk menyelenggarakan pemilihan umum Presiden/Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota DPR/DPRK, pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan walikota/wakil walikota.

Kekhasan dari otonomi khusus Aceh adalah berkenaan dengan sistem kepartaihan. Pada UU ini partai politik diartikan sebagai organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum. Partai politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara suka atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan anggota DPR/DPRK, Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. Mahkamah Syar'iyah Aceh dan Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota adalah pengadilan selaku pelaksana kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan agama yang merupakan bagian dari sistem peradilan nasional.

UU No. 11 Tahun 2006 mengembangkan tata kelola ganda bagi administrasi publik daerah dengan adanya lembaga Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), yaitu majelis yang anggotanya terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh dan DPR.

Di samping itu, terdapat lembaga yang sebangun, yang juga terdapat pada kebijakan otonomi khusus sebelumnya, yaitu adanya Lembaga Wali Nanggroe. Lembaga ini merupakan lembaga kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat dan pelestarian kehidupan adat dan budaya.

Penggunaan istilah "qanun" juga dipergunakan pada UU No. 11 Tahun 2006. Qanun Aceh disebut sebagai peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah pada daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Aceh. Pada penjelasannya, kebijakan ini menyebutkan bahwa Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi.

Kehidupan masyarakat Aceh yang demikian, terartikulasi dalam perspektif moderen dalam bernegara dan berpemerintahan yang demokratis serta bertanggung jawab. Tatanan kehidupan itu merupakan perwujudan di dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syariat Islam, yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi salah satu daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kehidupan demikian, menghendaki adanya implementasi formal penegakan syariat Islam. Itulah yang menjadi bagian dari latar belakang terbentuknya Mahkamah Syar'iyah yang menjadi salah satu bagian dari anatomi keistimewaan Aceh. Penegakan syariat Islam dilakukan dengan atas personalitas keislaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status sosial.

Tekanan untuk otonomi khusus di Aceh, secara legal-formal adalah kekhaskan budaya Islam di Aceh. Ini disebutkan dalam penjelasan UU No. 11 Tahun 2006 yang menyebutkan bahwa "Aspirasi yang dinamis masyarakat Aceh bukan saja dalam kehidupan adat, budaya, sosial, dan politik mengadopsi keistimewaan Aceh, melainkan juga memberikan jaminan kepastian hukum dalam segala urusan karena dasar kehidupan masyarakat Aceh yang religius telah membentuk silkap, daya juang yang tinggi, dan budaya Islam yang kuat".

Hal demikian menjadi pertimbangan utama penyelenggaraan keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dengan UU No. 44 Tahun 1999. Pembentukan Kawasan Sabang, melalui UU No. 37 Tahun 2000, adalah contoh rangkaian upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Aceh. Melalui pembentukan Kawasan Sabang, diharapkan dapat menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di kawasan Aceh serta modal bagi percepatan pembangunan daerah lain.

Dalam perjalannya, penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh melalui UU No. 44 Tahun 1999 dipandang masih kurang memberikan keadilan. Penyelenggaraan status keistimewaan belum dapat mengakhiri pergolakan masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang dimanifestasikan dalam berbagai bentuk reaksi.

Reaksi ini direspon Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat yang kemudian melahirkan salah satu solusi politik bagi penyelesaian persoalan Aceh berupa UU No. 18 Tahun 2001. Undang-undang ini mengatur penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Dalam pelaksanaannya, Undang-undang tersebut juga belum cukup memadai untuk menampung aspirasi, kepentingan pembangunan ekonomi, dan keadilan politik. Hal demikian mendorong lahirnya Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang politik kepada masyarakat Aceh untuk mengelola pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip *good governance*, yaitu transparan, akuntabel, profesional, efisien, dan efektif dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat di Aceh. Dalam menyelenggarakan otonomi yang seluas-luasnya itu, masyarakat Aceh memiliki peran serta, baik dalam merumuskan, menetapkan, melaksanakan, maupun dalam mengevaluasi kebijakan pemerintahan daerah.

Bencana alam, gempa bumi, dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh. Begitu pula telah tumbuh kesadaran yang kuat dari Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka untuk menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, serta bermartabat yang permanen dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal demikian adalah sebuah kemutuakan.

Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 menandai kilas baru sejarah perjalanan Provinsi Aceh dan kehidupan

masyarakatnya menuju keadaan yang damai, adil, makmur, sejahtera, dan bermartabat. Hal yang patut dipahami, bahwa Nota Kesepahaman adalah suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, dan politik di Aceh secara berkelanjutan.

Anatomi ideal dalam kerangka di atas memberikan dasar filosofis, yuridis, dan sosiologis dibentuknya Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh. Undang-undang ini mengatur dengan tegas bahwa Pemerintahan Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh, berdasarkan Undang-Undang ini, merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional. Dengan demikian, otonomi seluas-luasnya pada dasarnya bukanlah sekadar hak, tetapi lebih dari itu yaitu merupakan kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan di Aceh.

Oleh karena itu, pengaturan dalam qanun, yang banyak diamanatkan dalam Undang-undang ini, merupakan wujud konkret bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional tersebut dalam pelaksanaan pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota, dan merupakan acuan yang bermartabat untuk mengelola urusan pemerintahan secara mandiri sebagai bagian dari wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengaturan kewenangan luas yang diberikan kepada pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota yang tertuang dalam Undang-undang ini merupakan wujud kepercayaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan yang berkeadilan dan keadilan yang berkesejahteraan di Aceh.

Adanya ketentuan di dalam Undang-undang ini mengenai perlunya norma standar, prosedur, dan urusan yang bersifat strategis nasional yang menjadi kewenangan Pemerintah, bukan dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota. Ini merupakan bentuk pembinaan, fasilitasi, penetapan, dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang bersifat nasional.

Pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada. Kejayaan pengelolaan sumber daya alam di wilayah Aceh diikuti dengan pengelolaan sumber keuangan secara transparan dan akuntabel dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, serta pengawasan. Selanjutnya, dalam rangka mendukung

pertumbuhan ekonomi masyarakat Aceh, dilakukan pembangunan infrastruktur, penciptaan lapangan kerja, pengentasan kemiskinan, hingga memajukan kualitas pendidikan dengan memanfaatkan dana otonomi khusus. Pertumbuhan ekonomi masyarakat Aceh merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pertumbuhan ekonomi nasional.

Makna Otonomi Khusus

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 1 ayat (5) menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangan undangan. Pada pasal 1 ayat (6) UU ini, juga menyebutkan bahwa Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang lainnya, yaitu UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD, menyebutkan bahwa Provinsi Daerah Istimewa Aceh diberi otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU Sedangkan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menyebutkan bahwa Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang gubernur.

Jika disandingkan, dapat disimak bahwa tidak terdapat perbedaan yang mendasar antara konsep "otonomi" dan "otonomi khusus" dalam regulasi di atas. Keduanya bermakna sama, yaitu kewenangan, yang melekat pula hak dan kewajiban, untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Hal ini juga tidak berbeda dengan muatan pada pasal 2 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang menjadi urusan Pemerintah (pusat), dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Meskipun secara mendasar tidak berbeda, jika dicermati, tetap ada perbedaan

dalam kekhususan Aceh. Ini dapat dilihat pada tiga dimensi. Pertama, dimensi peristilahan. Inimemungkinkan Aceh mempergunakan peristilahan yang berbeda dengan Pusat. Beberapa istilah yang khas bagi Aceh adalah:

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sebagai pembeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
2. Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota sebagai pembeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
3. Komisi Independen Pemilihan sebagai pembeda dengan Komisi Pemilihan Umum Daerah;
4. Qanun sebagai kata ganti dari Peraturan Daerah;
5. Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh sebagai pembeda dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
6. Sagoe sebagai kata ganti dari Kabupaten;
7. Banda sebagai kata ganti dari Kota;
8. Gampong sebagai pembeda dengan Desa; dan
9. Keuchik sebagai pembeda dengan Kepala Desa.

Kedua, dimensi kelembagaan, yang memungkinkan terdapat beberapa lembaga yang bersifat khas, yaitu:

1. Syariat Islam sebagai dasar penyelenggaraan kehidupan bersama;⁴
2. Partai politik lokal, yang tidak terdapat pada daerah lain;
3. Mahkamah Syar'iyah Aceh, yaitu pelaksana kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan agama;
4. Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), yaitu majelis yang anggotanya terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh dan DPRD;
5. Lembaga Wali Nanggroe sebagai lembaga kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat serta pelestarian kehidupan adat dan budaya;
6. Mukim sebagai kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa gampong yang mempunyai batas wilayah tertentu yang dipimpin oleh Imeum Mukim atau nama lain dan berkedudukan langsung di bawah camat; dan
7. Lambang Daerah dan Panji Kemerdekaan Aceh.

Ketiga, pada dimensi keuangan. Secara komparatif, terdapat lima kekhususan hak keuangan bagi Aceh yang berbeda secara signifikan dengan daerah lain, yaitu:

⁴ Lihat terutama pada UU No. 11 Tahun 2006 pasal 126 yang menyebutkan: (1) Setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib menaati dan mengamalkan syari'at Islam; (2) Setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syari'at Islam, dan pasal 127 (1) Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota bertanggung jawab atas penyeleenggaraan pelaksanaan syari'at Islam.

- Adanya tambahan Dana Bagi Hasil Pertambangan Minyak Bumi. Jika pada UU No. 18 Tahun 2001, dana ini, yang disebut sebagai "tambahan penerimaan Provinsi NAD dari hasil SDA di wilayah Provinsi NAD setelah dikurangi pajak", besarnya 55% dan akan menjadi 35% mulai tahun ke-9 setelah pelaksanaan UU, dalam UU No. 11 Tahun 2006 diubah menjadi *flat* 55% tanpa dibatasi waktu;
- Adanya tambahan Dana Bagi Hasil Pertambangan Gas Bumi. Jika pada UU No. 18 Tahun 2001, dana ini, yang disebut sebagai "tambahan penerimaan Provinsi NAD dari hasil SDA di wilayah Provinsi NAD setelah dikurangi pajak" besarnya 40% dan akan menjadi 20% mulai tahun ke-9 setelah pelaksanaan UU, dalam UU No. 11 Tahun 2006 diubah menjadi *flat* 40 % tanpa dibatasi waktu.
- Adanya Dana Alokasi Khusus selama tahun ke-1 sampai tahun ke-15 dengan besaran 2% dari plafon DAU Nasional dan akan turun menjadi 10% setelah tahun ke-16 sampai tahun ke-20.
- Sebagian pendapatan Pemerintah yang berasal dari BUMN yang hanya beroperasi di Aceh, dengan besaran yang ditentukan antara Pemerintah dan Pemerintah Provinsi Aceh.
- Pengelolaan dana-dana bagi hasil diserahkan kepada Pemerintah Provinsi Aceh dan tidak diatur secara rinci pembagiannya hingga ke daerah kabupaten/kota, kecuali untuk penggunaannya. Untuk tambahan Dana Bagi Hasil migas, sebesar 30% diterapkan untuk pembiayaan pendidikan di Aceh dan 70% untuk program pembangunan yang disepakati Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Secara rinci, perbedaan Aceh dengan daerah lain dapat dilihat dalam perbandingan antara permasalahan yang diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

No	Permasalahan yang diatur	Kebijakan	
		UU No. 33 Tahun 2004	UU No. 18 Tahun 2001
1	Pajak bumi dan bangunan	90%	90%
2	Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan	80%	80%
3	Pajak penghasilan orang pribadi	20%	20%
4	Kehutanan	luran Hak Pengusahaan Hutan Dana Reboisasi	80% 40%
5	Perikanan	80% (untuk Kabupaten Kota)	80%
6	Pertambangan Umum	80%	80%
7	Pertambangan Panas Bumi	80%	80%
8	Pertambangan Minyak Bumi	15,5%	15%
9	Pertambangan Gas Bumi	30,5%	30%
10	Tambahan Dana Bagi Hasil Pertambangan Minyak Bumi	-	55%, menjadi 35% mulai tahun ke 9 setelah pelaksanaan UU*
11	Tambahan Dana Bagi Hasil Pertambangan Gas Bumi	-	40%, menjadi 20% mulai tahun ke 9 setelah pelaksanaan UU*

Bagian Ketiga **PAPUA**

12	Dana Alokasi Khusus selama tahun 1 s/d tahun 15	-	-	2% dari plafon DAU Nasional
13	Dana Alokasi Khusus selama tahun 16 s/d tahun 20	-	-	1% dari plafon DAU Nasional
14	Bagian dari keuntungan BUMN yang hanya beroperasi di Aceh	-	Ditetapkan bersama	-

* Disebut sebagai "tambahan penerimaan Provinsi NAD dari hasil SDA di wilayah Provinsi NAD setelah dikurangi pajak".

** Disebut sebagai "tambahan dana bagi hasil Migas yang merupakan bagian dari Penerimaan Pemerintahan Aceh".

Sejarah Politik¹

Papua menjadi bagian dari Indonesia pada tanggal 1 Mei 1963 melalui Perseruan Bangsa-bangsa (PBB). Sebelum diberi nama "Irian Jaya", kawasan ini dikenal dengan nama "Papua". Nama "Papua" pada awalnya dipergunakan oleh pelaut Portugis Antonio d'Aubre, yang mendarat di pulau ini pada tahun 1521. Dipercirikan, kata "papua" berasal dari kata dalam bahasa Melayu kuno "puu-puu", yang berarti "keriting". Nama ini kemudian dipakai oleh Antonio Pigafetta yang ikut dalam pelayaran dengan Magellan mengelilingi bumi. Versi lain dari penamaan papua adalah dari Papua bagian timur, yang kini menjadi *Papua Nieuw Guinea*. Sebutan "Nieuw Guinea" digunakan oleh pelaut Belanda, menggunakan penamaan dari seorang pelaut Spanyol, Ynigo Ortiz de Retes, yang pada tahun 1545 mengunjungi kawasan utara pulau ini. Nama "Nieuw Guinea" diberikan karena penduduk yang ditemui berwarna hitam, seperti penduduk di Pantai Guinea, Afrika.

Meskipun merupakan kawasan yang secara kategori pembangunan disebut terbelakang, Papua tercatat memiliki kekayaan alam yang melimpah. Ada *proven deposit* 2,5 miliar ton bahan tambang emas dan tembaga (berdasarkan

¹ Bahan-bahan diambil dari BHM Vlekke, 2008, *Nusantara: Sejarah Indonesia*, Jakarta: KPG/ Gramedia; MC Ricklefs, 2001, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, Jakarta: Serambi; Marwati Djoened Poepsonegoro dan Nugroho Notosusanto, 1993; Koentjarambingrat (ed) 1993, *Irian Jaya: Membangun Masyarakat Majemuk*, Jakarta: Djambatan; www.papua.go.id.

konsesi Freeport); 540 juta m³ potensi ilestari kayu komersial; dan 9 juta ha hutan konversi untuk pembangunan perkebunan skala besar. Panjang pantai wilayah ini mencapai 2.000 mil, luas perairan 228.000 km², dengan tidak kurang dari 1,3 juta ton potensi lestari perikanan per tahun.

Namun demikian, Papua merupakan provinsi yang paling terbelakang diIndonesia. Pada tahun 1997 – sebelum Krisis– tingkat kemiskinan Papua dilaporkan di atas 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 diIndonesia, disusul Maluku 46,14%, dan Nusa Tenggara Timur 36,52%. Kemiskinan memicu ketidakpuasan daerah².

Desakan untuk menggunakan kembali nama "Papua" berangkat dari kekecewaan elit politik lokal karena selama 36 tahun (1962-1998) menjadi bagian dari Indonesia, yaitu di bawah tatanan Orde Lama (1945-1965) dan Orde Baru (1966-1998), kawasan ini tetap menjadi kawasan terbelakang dan semakin tertinggal dibanding kawasan lain.

Kekecewaan akan pembangunan Papua di kalangan elit politik dan budaya Papua mendorong gerakan gerakan separatis. Pada masa Orde Baru, "gerakan kekecewaan", mulai yang lunak hingga yang separatis, sebagian besar diselesaikan dengan pendekatan militer.

Kejatuhan Orde Baru baru tahun 1998 membuat gerakan kekecewaan mempunyai

² Data dan Informasi Komite Penanggulangan Kemiskinan 2003, Jakarta: KPK-BPS RI, Tahun 2001, persentase penduduk miskin Papua turun menjadi 41,80%, dan tetap sama pada tahun 2002. Penulis menerangkan terdapat masalah yang besar dan berat untuk mendapatkan data kemiskinan yang sesungguhnya di Papua, sehingga terdapat kemungkinan, sejumlah data diperoleh secara taksiran dengan asumsi yang bersifat metodologis, ataupun ekstrapolasi statistikal dengan mempertimbangkan berbagai aspek. Meskipun dapat dibenarkan secara metodologi, tetapi data kemiskinan sesungguhnya belum dapat diungkap. Selain itu, definisi "kemiskinan" untuk Papua masih perlu untuk disempurnakan. Data olahan BPS-Bappenas-UNDP tentang indeks kemiskinan manusia menurut provinsi tahun 1998, misalnya, menyebutkan bahwa indeks kemiskinan manusia Papua berada pada ranking 22, lebih baik dibandingkan Aceh (23), Riau (24), dan Nusa Tenggara Barat (25). Pada tahun 2002, Gubernur Papua J. Solossa menyebutkan bahwa sekitar 75 persen warga Papua diperkirakan masih hidup di bawah garis kemiskinan (Republik 24 Agustus 2002), sementara laporan BPS-KPK menyebutkan bahwa persentase penduduk miskin Papua 41,80%. Konflik data kemiskinan mempersulit pemahaman kemiskinan dan strategi penanggulangan kemiskinan yang sesuai bagi kebutuhan dan kemampuan Papua.

kekuatan tawar lebih besar. Kecemasan pusat akan berkembangnya kekecewaan tersebut menjadi gerakan kemerdekaan di satu sisid dan munculnya tawaran "lunak" dari elit Papua, yaitu otonomi yang berbeda dengan daerah lain, mendorong lahirnya pemikiran tentang "otonomi khusus" bagi Papua. Pada tahun 1999, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia menetapkan perlunya memberikan status Otonomi Khusus kepada Provinsi Irian Jaya sebagaimana diamanatkan dalam Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 Bab IV huruf (g) angka 2.

Dalam Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, 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 langkah awal yang positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada Pemerintah, sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kukuh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnnya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua.

Momentum ini mendapat angin kuat pada tahun 2000 ketika Presiden Abdurrahman Wahid memberikan dukungannya untuk mengubah nama Irian Jaya menjadi Papua, sebagaimana aspirasi lokal yang disampaikan ke Pusat. Perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua ini tertuang dalam Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya No. 7/DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000 tentang Pengembalian Nama Irian Jaya Menjadi Papua.

Perubahan nama ini merupakan instrumen penting untuk mendorong perlakuan khusus Papua sebagai daerah otonom. Pada tahun 2000-2001, delegasi Papua memperjuangkan adanya kebijakan "otonomi khusus" bagi Papua. Setelah melalui pengkajian yang komprehensif dan melibatkan berbagai pihak yang terkait, maka Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI dan Presiden memberikan persetujuan untuk menerbitkan kebijakan Otonomi Khusus. Ini tertuang dalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus (UU Otsus) bagi Provinsi Papua, yang ditandatangani oleh Presiden Megawati pada tanggal 21 November 2001.

Pada tahun 2003, Presiden Megawati menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 1 Tahun 2003 yang membagi Provinsi Papua menjadi dua: Papua dan Irian Jaya Barat. Pada saat ini, berkembang wacana untuk membagi Papua menjadi dua provinsi baru, Papua Barat dan Papua Tengah.

UU Otsus merupakan hasil tawar-menawar antara rakyat Papua dengan Pemerintah RI tanggal 26 Februari 1999 di Istana Negara, ketika 100 delegasi resmi mewakili Papua, dipimpin Thomas Beanal, mememuhi Presiden BJ Habibie. Presiden Habibie tidak memberikan dukungan terhadap pemintaan tersebut. Desakan ini baru mendapatkan "angin segar" ketika Presiden Abdurrahman Wahid memberikan dukungan untuk menggunakan kembali nama *Papua* sebagai ganti *Irian Jaya*, dan pemberian izin untuk menggunakan bendera Bintang Kejora sebagai bendera provinsi. Desakan disintegrasi semakin menguat pada Kongres Papua II di Jayapura, 29 Mei-3 Juni 2000.

Presiden Megawati, yang menggantikan Presiden 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 keadautan NKRI.

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

Pada tahun 2003, terjadi perubahan signifikan, yaitu pemekaran provinsi Papua menjadi dua: Provinsi Papua, yang berada di timur, dan Provinsi Irian Jaya Barat, yang merupakan Papua bagian barat atau disebut sebagai bagian "Kepala Burung", melalui Keppres No. 1 Tahun 2003. inilah eksekusi dari wacana yang berkembang sejak tahun 1999. Berikutnya, otonomi khusus bagi Papua menjadi fakta bagi otonomi daerah di Indonesia pasca Reformasi.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, presiden terpilih pada Pemilu 2004, mengembangkan pemahaman bahwa membangun Papua harus komprehensif, demokratis, dan bermartabat. Karenanya, masalah Papua hanya terselesaikan melalui kompromi dengan didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap rakyat Papua. Dengan demikian, Presiden Yudhoyono mendukung kebijakan Otsus dan juga menjadi salah satu pemikir utama kebijakan ini saat menjadi Menteri Koordinator Politik dan Keamanan.

Otonomi Khusus Papua

Sebagaimana dikemukakan dalam 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 pengelenggaraan pemerintahan yang baik, yang berciri:

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

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.

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain.

Undang-Undang ini menempatkan orang asli Papua dan penduduk Papua pada umumnya sebagai subjek utama. Keberadaan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, serta perangkat di bawahnya, semua diajarkan untuk memberikan pelayanan terbaik dan pemberdayaan rakyat. Undang-undang ini juga mengandung semangat penyelesaian masalah dan rekonsiliasi, antara lain, dengan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Pembentukan komisi ini dimaksudkan untuk tujuan memantapkan persatuan dan kesatuan terjadi di masa lalu dengan tujuan membangun persatuan dan kesatuan nasional Indonesia di Provinsi Papua.

Pada UU No. 21 Tahun 2001 ini juga disebutkan agenda-agenda yang mendasari penerbitannya, yaitu berkenaan dengan cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tertuang dalam konsitusi UUD 1945, yaitu membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam agenda ini dipahami bahwa masyarakat Papua memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar. Dari segi yuridis, sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang. Dari sisi politik, Pemerintah menilai bahwa integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus tetap dipertahankan dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua, melalui penetapan daerah Otonomi Khusus.

Dengan melihat bahwa penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri, maka kebijakan otonomi khusus dapat diberikan.

Pertimbangan tersebut juga didasari oleh pengakuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, tercapainya kesejahteraan rakyat, mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua. Pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua selama ini belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain. Hal ini adalah pengabaian terhadap hak-hak dasar penduduk asli Papua.

Di sisi lain, hal yang utama adalah otonomi khusus diberikan dalam konteks untuk mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan provinsi lain, meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua. Oleh karena itu, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kebijakan Otonomi Khusus diberikan dengan melihat sisi penegakan hak-hak dasar di Papua. Pada UU Otonomi Khusus ini disebutkan bahwa pemberian kebijakan khusus didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara. Pemberian otonomi khusus, dengan demikian, juga diletakkan pada keyakinan bahwa telah lahir kesadaran baru di kalangan masyarakat Papua untuk memperjuangkan secara damai dan konstitusional pengakuan terhadap hak-hak dasar serta adanya tuntutan penyelesaian masalah yang berkaitan dengan pelanggaran dan perlindungan Hak Asasi Manusia penduduk asli Papua.

Makna Otonomi Khusus

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 1 ayat (5) menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan

kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pada pasal 1 ayat (6) disebutkan bahwa daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menyimak UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, disebutkan bahwa Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, 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.

Dengan menyandingkan, dapat disimpak bahwa tidak terdapat perbedaan yang mendasar berkenaan dengan konsep "otonomi" dan "otonomi khusus" untuk Papua. Keduanya bermakna sama, yaitu kewenangan –yang melekat pula hak dan kepentingan masyarakat setempat. Hal ini juga tidak berbeda dengan muatan pada pasal 2 ayat (3) dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang menjadi urusan Pemerintah (pusat), dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Namun demikian, terdapat kekhususan Papua pada tiga dimensi. Pertama, dimensi peristilahan. Papua dapat menggunakan istilah yang berbeda dengan Pusat. Beberapa istilah yang khas bagi Papua adalah:

1. Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua sebagai badan legislatif Daerah Provinsi Papua. Di daerah lain, lembaga ini disebut sebagai DPRD saja;
2. Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi), yaitu Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagai Pemerintahan Daerah Provinsi. Di daerah lain, pranata ini disebut sebagai Perda saja;
3. Distrik, yaitu wilayah kerja Kepala Distrik sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota. Di daerah lain, lembaga ini disebut sebagai Kecamatan;
4. Kampung atau yang disebut dengan nama lain, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan

mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten/Kota. Di daerah lain, lembaga ini disebut sebagai Desa dan Kelurahan; dan

5. Badan Musyawarah Kampung atau yang disebut dengan nama lain, yaitu sekumpulan orang yang membentuk satu kesatuan yang terdiri atas berbagai unsur di dalam kampung tersebut serta dipilih dan diajui oleh warga setempat untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah Kampung. Di daerah lain, lembaga ini disebut sebagai Dewan Kelurahan.

Kedua, dimensi kelembagaan. Ini memungkinkan terdapat beberapa lembaga dan pranata yang bersifat khas di Papua, yaitu:

1. Majelis Rakyat Papua (MRP), yaitu representasi kultural orang asli Papua yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama;
2. Lambang Daerah, yaitu panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk Bendera Daerah dan Lagu Daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan; dan
3. Peraturan Daerah Khusus, yang selanjutnya disebut Perdasus, adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-undang Otsus.

Ketiga, dimensi keuangan. Secara komparatif, terdapat empat kekhususan hak keuangan bagi Papua yang berbeda secara signifikan dengan daerah lain.

1. Persentase dana perimbangan dari Pertambangan Minyak Bumi sebesar 70% selama tahun ke-1 sampai dengan tahun ke-25 dan menjadi 50% untuk tahun ke-26 dan seterusnya;
2. Persentase dana perimbangan dari Pertambangan Gas Bumi/Alam sebesar 70% selama tahun ke-1 sampai dengan tahun ke-25, dan menjadi 50% untuk tahun ke-26 dan seterusnya;
3. Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, terutama ditujukan untuk pembinaan pendidikan dan kesehatan; dan
4. Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otsus yang ditetapkan antara Pemerintah dan DPR RI berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun, terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.

Secara rinci, perbedaan Papua dengan daerah lain dapat dilihat dalam perbandingan antara permasalahan yang diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Bagian Keempat **DKI JAKARTA**

No	Permasalahan yang diatur	Kebijakan UU No. 33 Tahun 2004	Kebijakan UU No. 21 Tahun 2001
1	Pajak bumi dan bangunan	90%	90%
2	Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan	80%	80%
3	Pajak penghasilan orang pribadi	20%	20%
4	Kehutanan	Iuran Hak Pengusahaan Hutan	80%
		Dana Reboisasi	40%
5	Perikanan	80% (untuk Kabupaten Kota)	80%
6	Pertambangan Umum	80%	80%
7	Pertambangan Panas Bumi	80%	-
8	Pertambangan Minyak Bumi	15,5%	70% selama tahun 1 s/d tahun 25, dan menjadi 50% untuk tahun ke 26 dan seterusnya
9	Pertambangan Gas Bumi/Alam	30,5%	70% selama tahun 1 s/d tahun 25, dan menjadi 50% untuk tahun ke 26 dan seterusnya
10	Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus	-	Setara dengan 2% dari piafon Dana Alokasi Umum Nasional*
11	Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otsus	-	Ditetapkan antara Pemerintah dan DPR RI berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun**

* terutama ditujukan untuk pembangunan pendidikan dan kesehatan

** terutama ditujukan untuk pembangunan infrastruktur

Orang-orang Belanda datang pada akhir abad ke-16 dan kemudian menguasai
 1 Bahan-bahan diambil dari BHM Vlekke, 2008, *Nusantara: Sejarah Indonesia, Jakarta: KPG/ Gramedia; MC Ricklefs, 2001, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, Jakarta: Serambi; Marwati Djoened Poepsonegoro dan Nugroho Notosusanto, 1993; www.jakarta.go.id*

Jayakarta. Pada 4 Maret 1621, oleh Belanda, untuk pertama kali dibentuk pemerintah kota bernama Stad Batavia. Pada tahun 1905 berubah nama menjadi Gemeente Batavia, dan kemudian berganti nama menjadi Stad Gemeente Batavia pada tahun 1935.

Orang-orang Belanda menyukai Batavia karena keadaan alamnya berawa-rawa, miring dengan negeri Belanda, tanah air mereka. Mereka pun membangun kanal-kanal untuk melindungi Batavia dari ancaman banjir. Kegiatan pemerintahan kota dipusatkan di sekitar lapangan yang terletak sekitar 500 meter dari bandar. Mereka membangun balai kota yang anggun, yang merupakan kedudukan pusat pemerintahan kota Batavia. Lama-kelamaan, kota Batavia berkembang ke arah selatan. Pertumbuhan yang pesat mengakibatkan keadaan lingkungan cepat rusak, sehingga memaksa pengusaha Belanda memindahkan pusat kegiatan pemerintahan ke kawasan yang lebih tinggi letaknya. Wilayah ini dinamakan Weltevreden.

Pada tahun 1942, Jepang menguasai Hindia Belanda dan mengganti Batavia menjadi Jakarta Toko Betsu Shi. Jakarta menjadi tempat proklamasi kemerdekaan Indonesia dikumandangkan oleh Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta, pada 17 Agustus 1945. Jakarta kemudian ditetapkan sebagai Ibukota Republik. Pada bulan September 1945, pemerintah kota Jakarta diberi nama Pemerintah Nasional Kota Jakarta.

Pada tahun 1945, bekas penjajah Belanda kembali ke Indonesia. Jakarta, sebagai Ibukota, menjadi kota yang paling diincar. Tahun 1946, pendudukan Belanda di Jakarta semakin kuat, sehingga Pemerintah memutuskan untuk memindahkan Ibukota ke Yogyakarta.

Yogyakarta menjadi target serangan berikutnya. Pada 18 Desember 1948, Belanda menyerbu Yogyakarta dan menawan Soekarno beserta para pimpinan Republik. Serangan ini dikutuk Dunia. PBB menghimbau agar Belanda melakukan gencatan senjata. Setelah melalui serangkaian diplomasi di bawah pengawasan PBB, pada 27 Desember 1949, Kerajaan Belanda menerima kedaulatan negara Indonesia secara penuh, tidak termasuk Papua, dalam bentuk Republik Indonesia Serikat.

Pada 20 Februari 1950, di bawah federalisme Indonesia, Jakarta sempat berganti nama menjadi Stad Gemeente Batavia, sebelum kembali menjadi Ibukota Indonesia yang, pada 24 Maret 1950, diganti menjadi Kota Praja Jakarta. Pada tahun 1958, kedudukan Jakarta sebagai daerah swatantra dinamakan Kota Praja Djakarta Raya. Tahun 1961, melalui PP No. 2 Tahun 1961 jo UU No. 2 PNPS 1961,

dibentuk Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya. Pada 31 Agustus 1964, melalui UU No. 10 Tahun 1964, dinyatakan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya tetap sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta.

Tahun 1999, melalui UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, sebutan pemerintah daerah berubah menjadi pemerintah provinsi DKI Jakarta, yang otonominya tetap berada di tingkat provinsi, bukan pada wilayah kota. Selain itu, wilayah DKI Jakarta dibagi menjadi enam wilayah (Lima wilayah kotamadya dan satu kabupaten administratif Kepulauan Seribu). Selanjutnya, pada tahun 2007, UU No. 34 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah Khusus Ibukota

Pada penjelasan UU No. 29 Tahun 2007, dijelaskan bahwa DKI Jakarta adalah satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sebagai daerah otonom, memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, DKI Jakarta perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya dijelaskan, bahwa Provinsi DKI Jakarta, sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, pusat pemerintahan, dan daerah otonom, berhadapan dengan karakteristik permasalahan yang sangat kompleks dan berbeda dengan provinsi lain. Provinsi DKI Jakarta selalu berhadapan dengan masalah urbanisasi, keamanan, transportasi, lingkungan, pengelolaan kawasan khusus, dan masalah sosial kemasyarakatan lain yang memerlukan pemecahan masalah secara sinergis melalui berbagai instrumen kebijakan.

Selanjutnya dijelaskan, bahwa Provinsi DKI Jakarta, sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar konstitusional kehadiran UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini, dalam penyelenggaraan pemerintahan, menggunakan dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan pemerintah daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya atau yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut

terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur, sebagai wakil Pemerintah di daerah, berfungsi menjembatani dan memperpendek kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah, termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di wilayahnya, koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah provinsi, dan koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kehadiran UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membawa konsekuensi yuridis terhadap berbagai ketentuan dalam UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia. Konsekuensi tersebut bukan hanya dari segi penyelegaraan pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai daerah otonom, kedudukan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedudukan perwakilan negara asing, dan kedudukan lembaga internasional lainnya, melainkan juga karakteristik permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta sudah tidak sesuai dengan karakteristik permasalahan Provinsi DKI Jakarta, perkembangan keadaan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengubahan atas Undang-undang tersebut.

Di dalam UU No. 29 Tahun 2007, telah dilakukan berbagai pengubahan mendasar, strategis, relevan, dan signifikan. Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, sekaligus berfungsi sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi. Pengubahan inilah yang mendorong perlunya Gubernur Provinsi DKI Jakarta dibantu paling banyak oleh 4 (empat) orang deputi yang diberi kekuasaan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta, sebagai kepala pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota, perlu memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat dan memperhatikan warga Jakarta yang multikultural. Oleh karena itu, UU No. 29 Tahun 2007 menetapkan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta harus memperoleh dukungan suara pemilih lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah perolehan suara yang sah untuk ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih.

Di dalam Undang-Undang ini ditetapkan juga jumlah keanggotaan DPRD Provinsi DKI Jakarta paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta. Pengangkatan calon Walikota/Bupati diajukan oleh Gubernur untuk mendapat pertimbangan DPRD Provinsi. Dalam pelaksanaan tugasnya, Walikota/Bupati bertanggung jawab kepada Gubernur. Hal inilah yang mendorong amanat normatif dalam Undang-Undang ini, yaitu bahwa pertimbangan DPRD Provinsi tersebut tidak mengikat Gubernur dalam menetapkan Walikota/Bupati.

UU No. 29 Tahun 2007 juga mengatur rencana tata ruang wilayah yang pada prinsipnya disesuaikan dengan rencana tata ruang nasional dan dikoordinasikan dengan provinsi yang berbatasan langsung dengan Provinsi DKI Jakarta, yang dikoordinasikan oleh menteri terkait, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di dalam Undang-undang ini diatur juga kawasan khusus. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dapat mengusulkan pembentukan kawasan khusus kepada Pemerintah untuk selanjutnya dikelola bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Provinsi atau didelegasikan pengelolaannya kepada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Di dalam Undang-undang ini, terdapat pengubahan pendanaan APBN untuk Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang bersifat khusus dalam rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi Republik Indonesia. Pendanaan dalam rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi DKI Jakarta, sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR berdasarkan usulan Provinsi DKI Jakarta. Pendanaan ini merupakan anggaran yang diperuntukkan dan dikelola oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang pengalokasianya melalui kementerian/lembaga terkait. Gubernur Provinsi DKI Jakarta, pada setiap akhir tahun anggaran, wajib melaporkan seluruh pelaksanaan kegiatan dan pertanggungjawaban keuangan yang terkait dengan kedudukan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia kepada Pemerintah melalui menteri/kepala lembaga terkait dengan ketentuan perundang-undangan.

Makna Otonomi Khusus

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 1 ayat (5) menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otomot untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pada pasal 1 ayat (6), disebutkan bahwa Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menyimak UU No. 29 Tahun 2007, disebutkan bahwa Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dengan kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya, disebutkan bahwa Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, sebagai daerah otonom yang berkedudukan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Yang dimaksud sebagai Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya, juga disebutkan bahwa daerah otonom DKI Jakarta adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan mempersandingkan dapat disimak bahwa tidak terdapat perbedaan yang mendasar berkenaan dengan konsep "otonomi" dan "otonomi khusus" untuk Jakarta. Keduanya bermakna sama, yaitu kewenangan –yang melekat pula hak dan kewajiban—untuk "mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat". Hal ini juga tidak berbeda dengan muatan pada pasal 2 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa Pemerintah

daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang menjadi urusan Pemerintah (pusat), dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Meskipun secara formal tidak terdapat pembedan, namun secara substansial terdapat perbedaan yang nyata antara kekhususan otonomi Jakarta dan daerah lain, sebagaimana dapat disimak berikut ini:

1. Pada pasal 1 ayat (6) disebutkan bahwa Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, selanjutnya disingkat Provinsi DKI Jakarta, adalah provinsi yang mempunyai kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pada pasal 1 ayat (16) disebutkan adanya kawasan khusus di dalam Provinsi. Kawasan khusus adalah kawasan di dalam wilayah Provinsi DKI Jakarta yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi tertentu pemerintahan dan penyelenggaraan negara yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional.
3. Pada pasal 4 disebutkan bahwa Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi.
4. Pada pasal 9 ayat (1) disebutkan bahwa otonomi Provinsi DKI Jakarta dilekatkan pada tingkat provinsi.
5. Pada pasal 19 ayat(2) dan (3) disebutkan bahwa Walikota/Bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan, dan diberhentikan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Pada pasal 19 ayat (6) disebutkan bahwa Walikota-Wakil Walikota dan Bupati-Wakil Bupati diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.
7. Pada Pasal 32 disebutkan bahwa semua peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan daerah berlaku bagi Provinsi DKI Jakarta.
8. Pada pasal 133 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa Pendanaan Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dianggarkan dalam APBN. Dana dalam rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota tersebut ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR berdasarkan usulan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa inti dari otonomi khusus yang berlaku di DKI Jakarta adalah bahwa:

Bagian Kelima **YOGYAKARTA**

1. Jakarta memperoleh keotonoman khusus, dalam bentuk *otonomi dilaksanakan atau diletakkan di tingkat Provinsi, tidak sampai ke tingkat Kabupaten dan Kota.*
2. Jakarta tidak memperoleh kestimmewaan dalam hal keuangan karena semua peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan daerah juga berlaku bagi Provinsi DKI Jakarta, kecuali bahwa dana dalam rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota tersebut diterapkan bersama antara Pemerintah dan DPR berdasarkan usulan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Sejarah Politik Yogyakarta¹

Kelahiran Yogyakarta sebagai sebuah kawasan otonom dapat dilacak dari sejak terjadinya kemerosotan kerajaan Mataram pada abad ke-17. Pada tahun 1745, Raja Pakubuwana II memutuskan untuk meninggalkan istananya di Kartasura ke tepi Sungai Sala. Pada saat itu, sebagian besar Jawa, terutama pesisir utara Jawa, telah "digadaikan" oleh pendahulunya kepada VOC (Vereenigde Oost Indische Compagnie). Surabaya, Rembang, Jepara, dan Semarang sepenuhnya dikuasai VOC. Sebagaimana para pendahulunya, Pakubuwana sangat inferior kepada VOC. Ketundukan raja kepada VOC melahirkan pemberontakan di kalangan para bangsawan. Kepindahan ke keraton yang baru tidak mengubah keadaan instabilitas kekuasaan Raja Mataram tersebut. Salah satu penentang, yang kemudian dicap pemberontak, adalah Mas Said. Untuk meredam pemberontakan, raja mengeluarkan maklumat, bagi mereka yang dapat mengusir Mas Said dari Sukawati akan mendapat tanah sejumah 3.000 cacah. Mangkubumi, salah satu bangsawan terkemuka, vasal dari raja, berhasil mengalahkan Mas Said pada

¹ Bahan-bahan diambil dari BHM Vlekke, 2008, *Nusantara: Sejarah Indonesia*, Jakarta: KPG Gramedia; MC Ricklefs, 2001, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, Jakarta: Serambi; Marwati Djoened Poepsonegoro dan Nugroho Notosusanto, 1993, *Sejarah Nasional Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka; Laporan Partnership-Ilmu Pemerintahan UGM, 2008, *Naskah Akademik dan RUU Keistimewaan Yogyakarta*, Abdur Rozaki dan Titok Hariyanto, 2003, *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*, Yogyakarta: IRE Press; Subardi, 2008, *Mengisi Rumah Kosong: Polemik Sepputar RUU DIY*, Yogyakarta: Pillar, "Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta", Wikipedia.

tahun 1746.

Ketika Mangkubumi menuntut hadiah kepada Raja, Pathi Pringgalaya memberi nasihat agar Pakubuwono II menahan hadiah tersebut. Akibatnya terjadi konflik antara Raja dengan Mangkubumi. Pada saat yang sama, Gubernur Jenderal Van Imhoff hadir di Mataram menawarkan bantuan untuk mengelola kawasan Mataram, dengan imbalan hak atas daerah sempit di sepanjang pesisir dan semua sungai yang mengalir ke laut. Sebuah permintaan yang sebenarnya berisi pengusasan semua pelabuhan pesisir dan pedalamam. Pakubuwono II adalah seorang peragu. Imhoff terus mendesak. Akhirnya raja melepas semua kawasan yang dikehendaki oleh VOC dengan sewa 20.000 real per tahun. Sejumlah pembesar keraton marah dengan keputusan raja yang tidak dikonsultasikan dahulu. Mangkubumi termasuk di antara bangsawan tersebut. Pada saat itu, total sewa jabatan Syahbandar di seluruh pesisir tersebut bernilai 94.176 real per tahun. Artinya, tawaran VOC hanya 1/5 dari total pendapatan yang ada.

Pada tahun 1746, Mangkubumi memberontak kepada raja. Ia bersekutu dengan bekas lawannya, Mas Said. Mangkubumi-Mas Said menguasai medan pertempuran. Pada tahun 1748, Surakarta di ambang keruntuhan. VOC tidak dapat menekan pemberontak karena kekurangan pasukan.

Tahun 1749, Pakubuwana II sakit. Gubernur VOC untuk wilayah pesisir timur laut, Baron van Hohendorff berangkat ke Surakarta untuk mengawasi pergantian kekuasaan. Hohendorff sebelumnya pernah berjasa merujukkan raja dengan VOC pada tahun 1742. Kedatangannya di Surakarta dianggap sebagai penyelamat oleh raja. Karena itu, bukannya menyerahkan kekuasaan kepada penerusnya, Pakubuwono II malah mengusulkan agar Hohendorff yang mengambil alih kekuasaan atas Mataram.

Hohendorff menyetujui. Pada 11 Desember 1749, dibuat perjanjian penyerahan keadautan atas seluruh kerajaan kepada VOC. Raja wafat sembilan hari kemudian. Sebelum raja wafat, Hohendorff telah mengangkat Putra Mahkota sebagai raja yang baru pada 15 Desember 1749. Tetapi, sebelum upacara dilaksanakan, Mangkubumi telah dinyatakan sebagai raja oleh para pengikutnya pada tanggal 12 Desember 1749.

Putus kekuasaan Mangkubumi, yang kini bergelar Hamengku Buwono I, adalah di kawasan selatan Surakarta. Perang antara Mangkubumi, dibantu Mas Said, melawan Pakubuwono III yang didukung VOC berjalan berkepanjangan. Akhirnya, pada 13 Februari 1755, setelah lima tahun pertempuran, ditandatangan Perjanjian Giyanti yang berisi pengakuan VOC terhadap Mangkubumi sebagai raja dan

menguasai separuh wilayah Jawa Tengah.

Pada pertengahan tahun 1755, Hamengkubuwono I memindahkan seluruh keratonnya ke Yogyakarta. Pada tahun 1756, bersesuaian dengan selesainya pembangunan istananya, Yogyakarta diberi nama baru Yogyakarta. Kerajaan Ngajogjakarta Hadiningrat menjadi salah satu kerajaan di Jawa yang mampu bertahan dari gempuran zaman. Terlebih, karena keturunan Hamengku Buwono dikenal sebagai figur yang berintegritas sehingga, di tengah tekanan penjajahan, mampu menampikkan kewibawaan keraton.

Pada saat kemerdekaan diproklamasikan, Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII mengirimkan ucapan selamat kepada Soekarno-Hatta atas kemerdekaan Indonesia dan atas terpilihnya mereka sebagai Presiden dan Wakil Presiden Indonesia. Sultan dan Paku Alam juga menyampaikan dukungan kepada republik yang baru dan menyatakan menjadi bagiannya.

Masalah bagi Yogyakarta adalah kedudukan *Kooti*, atau "daerah mandiri". Kedudukan *Kooti* sudah dijamin dalam UUD 1945, tetapi belum rinci. Dalam sidang PPKI, Panggeran Puruboyo, wakil dari Yogyakarta *Kooti*, meminta pada pemerintah pusat supaya *Kooti* dijadikan 100% otonom dan hubungan dengan Pemerintah Pusat, secara rinci, akan diatur dengan sebaik-baiknya. Presiden Soekarno menolak usulan tersebut karena bertentangan dengan prinsip negara kesatuan yang sudah disahkan².

Puruboyo menerangkan bahwa banyak kekuasaan sudah diserahkan Jepang kepada *Kooti*, sehingga jika diambil kembali dapat menimbulkan keguncangan. Otto Iskandar di Nata, Ketua Panitia Kecil PPKI untuk Perancang Susunan Daerah dan Kementerian Negara, menanggapi bahwa soal *Kooti* memang sangat sulit dipecahkan sehingga Panitia Kecil PPKI tidak membahasnya lebih lanjut dan menyerahkannya kepada *beleid* Presiden. Akhirnya, dengan dukungan Hatta, Suroso, Suryohamijoyo, dan Soepomo, kedudukan *Kooti* ditetapkan *status quo* sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Pada hari itu juga, Soekarno mengeluarkan piagam penetapan kedudukan bagi kedua penguasa tahta Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman.

Melihat sikap tersebut dan setelah mengetahui sikap rakyat Yogyakarta terhadap Proklamasi, Hamengku Buwono dan Paku Alam mengambil langkah strategis dengan mengeluarkan Maklumat tanggal 5 September 1945 yang menyatakan integrasinya ke dalam Republik Indonesia dengan memilih status keistimewaan.

² Bagian ini khusus merujuk kepada "Sejarah Daerah Istiinewa Yogyakarta", Wikipedia.

<p>AMANAT SRI PADUKA INGKENG SINUWUN KANGJENG SULTAN</p> <p>Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negari Ngajogjakarta Hadiningrat menetapkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> Bahwa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia. Bahwa Kami sebagai Kepala Daerah memegang seluruh kekuasaan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewan ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mulai saat ini di tangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya Kami pegang seluruhnya. Bahwa berhubungan antara Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat dengan Pemerintahan Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggungjawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia. 	<p>Kami memerintahkan supaya segenap penduduk dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menginjakkan Amanat Kami ini.</p> <p>Ngajogjakarta Hadiningrat, 28 Puasa Ehe 1876 Atau 5-9-1945 HAMENGKU BUWONO IX</p>	<p>Kami memerintahkan supaya segenap penduduk dalam Negeri Paku-Alaman mengindahkan Amanat Kami ini.</p> <p>Paku-Alaman, 28 Puasa Ehe 1876 Atau 5-9-1945 PAKU ALAM VIII</p>
--	--	--

Pada tahun 1948, Pemerintah Pusat mulai mengatur pemerintah daerah dengan mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1948 tentang UU Pokok Pemerintahan Daerah yang memberi ruang keistimewaan bagi Yogyakarta. Sebagai sebuah daerah istimewa, DIY secara formal dibentuk dengan UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang diubah dengan UU No. 19 Tahun 1950. Keduanya berlaku mulai 15 Agustus 1950 dengan PP No. 31 Tahun 1950.

UU No. 3 Tahun 1950 hanya terdiri dari tujuh pasal dan sebuah lampiran daftar kewenangan otonomi. UU tersebut hanya mengatur wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan, serta aturan-aturan yang sifatnya adalah peralihan. Dalam UU No. 3 Tahun 1950 disebutkan Yogyakarta adalah sebuah Daerah Istimewa settingkat Popinsi --bukan sebuah Provinsi

UU No. 19 Tahun 1950 adalah perubahan dari UU No. 3 Tahun 1950 yang berisi penambahan kewenangan bagi DIY. Status keistimewaan Yogyakarta tidak diatur lagi dalam UU pembentukan karena telah diatur dalam UU No. 22 Tahun 1948.

Dibawah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Yogyakarta berhadapan dengan kenyataan baru yang mempertanyakan bentuk kekhususannya di tengah republik yang berubah. Dengan kebijakan desentralisasi, semua daerah di Indonesia berkembang menjadi daerah dengan keotonoman yang hampir sama. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999, memberikan posisi yang sulit bagi Yogyakarta. Sebagai sebuah daerah istimewa yang dipimpin oleh raja, DIY berhadapan dengan keharusan untuk mempunyai pimpinan daerah yang harus dipilih secara langsung melalui proses pemilu.

Jika sebelumnya, UU No. 22 Tahun 1999, penetapan Kepala Daerah dilakukan melalui DPRD sehingga Raja bisa memperoleh legitimasi secara elitis, maka dalam UU No. 32 Tahun 2004, Raja tidak dapat lagi memiliki keistimewaan tersebut. Menjadi aneh, untuk menjadi kepala daerah, seorang Raja yang dihormati di daerahnnya, harus bersaing dengan rakyat biasa memperolehkan puncak kekuasaan politik daerah. Jika menang, secara budaya, tidaklah terhormat, karena memang ia adalah seorang Raja. Jika kalah, akan sangat memalukan. Hal yang menjadi aneh adalah rakyat Yogyakarta masih sangat menghormati Raja sebagai raja dan pimpinan.

Keleluasaan raja bahkan melebihi sekedar kekuasaan politik, formal, kultural, dan sosial, namun juga material. Sultan Hamengku Buwono menguasai tanah di Yogyakarta dalam jumlah yang sangat besar. Bahkan, hampir semua fasilitas umum,

termasuk gedung pemerintahan, universitas, gedung olah raga, pasar, maupun tanah-tanah pedesaan adalah milik raja yang dipergunakan, bahkan tanpa sewa. Dapat dibayangkan, jika Keraton merasa kecewa dan memutuskan menarik kembali kekayaannya, serta menetapkan sewa mundur ke belakang, bukan hanya administrasi publik di daerah akan mengalami kesulitan, namun Pemerintah Pusat pun harus melakukan transfer dalam jumlah besar untuk membayar kewajibannya. Keistimewaan Yogyakarta menjadi sebuah isu yang krusial di sepanjang 2006-2007 dan terus berjalan hingga kini.

Konsep Otonomi Khusus

Provinsi ini juga memiliki status istimewa atau otonomi khusus. Status ini merupakan sebuah warisan dari jaman sebelum kemerdekaan. Kesultanan Yogyakarta dan juga Kadipaten Pakualaman, sebagai cikal bakal atau asal usul DIY, memiliki status sebagai "Kerajaan vasal/Negara bagian/Dependent state" dalam pemerintahan penjajahan, mulai dari VOC, Belanda, Inggris, dan Jepang (Kekaisaran Jepang). Oleh Belanda, status tersebut disebut sebagai Zeifbestuurende Lanschappenn dan oleh Jepang disebut dengan Koti/Kooti. Status ini membawa konsekuensi hukum dan politik berupa kewenangan untuk mengatur dan mengurus wilayah [negara] sendiri di bawah pengawasan pemerintah penjajahan tentunya.

Wacana untuk menjadikan Yogyakarta sebagai daerah "otonomikhusus" dirupakn dalam bentuk konsep Undang-undang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang sah satu konsep terdepannya, yang dibahas di sini, diajukan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Tim ini mengedepankan tiga alasan pokok relevansi merumuskan regulasi mengenai keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang semakin mendesak. Hal ini terkait dengan tiga pertimbangan berikut ini. Pertama, perkembangan paling akhir politik lokal Yogyakarta. Lewat "Orasi Budaya" pada tanggal 7 April 2007, Sri Sultan Hamengku Buwono X dalam ketidaksesuaian beliau menjadi Gubernur DIY selepas masa jabatannya tahun 2008 nanti (*Kedaulatan Rakyat*, 8 April 2007; *Kompas*, 8 April 2007). Hal ini merupakan kelanjutan dari penegasan pada tahun 1998 ketika beliau menyatakan ketidaksesuaian menjadi Gubernur seumur hidup (*Kedaulatan Rakyat*, 6 September 1998). Penegasan ini membuat pengisian jabatan Gubernur, yang selama sekitan lama masih melahirkan kontroversi karena, tidak memiliki kejelasan aturan sehingga membutuhkan instrumen hukum baru yang jelas.

Kedua, terlepas dari adanya penerimaan politik yang luas mengenai status keistimewaan Yogyakarta, pengaturan mengenai substansi keistimewaan masih belum terumuskan secara jelas meskipun telah tersedia UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur mengenai keistimewaan Yogyakarta. Terlepas dari adanya usaha politik untuk mengakhiri status keistimewaan Yogyakarta, regulasi-regulasi berikutnya, tetap berikut regulasi lain yang mengikutiinya, belum memberikan gambaran jelas yang memberikan Yogyakarta sebagai daerah istimewa dengan daerah lain yang tidak diberikan status istimewa. Penelaahan atas berbagai regulasi ini, terutama UU No. 3 Tahun 1950, memastikan status keistimewaan Yogyakarta lebih pada label ketimbang substansi.

Pengaturan yang samar-samar di atas telah berakibat serius. Pengisian dua kali masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur pada tahun 1998 dan 2003 telah membuktikan proses politik ini lebih ditentukan oleh hasil negosiasi politik yang keras ketimbang oleh regulasi yang jelas. Akibatnya, bukan saja setiap siklus pergantian Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY senantiasa ditandai oleh muncul dan merebaknya silang pendapat, bahkan hingga pada mobilisasi politik, tapi lagi, telah menempatkan status keistimewaan Yogyakarta berada dalam posisi ketidakpastian secara berulang.

Polarisasi politik pemaknaan keistimewaan dan polarisasi pemikiran mengenai bagaimana bekerjanya Yogyakarta sebagai daerah istimewa yang akhir-akhir ini bergulir, merupakan repetisi dari fenomena yang sama pada periode lima tahun lalu. Jika ini dibiarakan tanpa kejelasan pengaturan, bisa dipastikan sejak awal hal ini akan berujung pada terjadinya disharmoni di tingkat masyarakat yang akan mengancam kelangsungan harmoni sosial sebagai salah satu ciri paling menonjol dari kehidupan masyarakat dan politik Yogyakarta.

Ketiga, sebagaimana ditegaskan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X dalam berbagai kesempatan, termasuk dalam pertemuan dengan Tim JIP Fisipol UGM dan dalam acara *Pisowanan Ageng*, 18 April 2007, perkembangan politik Indonesia pada aras nasional menunjukkan masih tersendat-sendatnya proses reformasi. Lebih dari sekadar stagnasi, ada indikasi yang sangat kuat terjadi kemerosotan pada beberapa aspek kehidupan berbangsa, terutama yang terkait dengan ide ke-Indonesia-an.

Pengalaman membuktikan, Yogyakarta telah memainkan peranan strategis sebagai sumber inspirasi bagi penguatan ke-Indonesia-an. Ruh Yogyakarta,

yang meliputi ruh kebhinekaan dan kebangsaan, ruh demokrasi kerakyatan, ruh solidaritas sosial dan kemanusiaan, ruh perdamaian, dan ketuhanan yang berkebudayaan, telah berulang-kali membuktikan diri mampu – baik secara sendiri-sendiri, maupun secara kolektif – mengilhami Indonesia dalam melewati masa-masa genting sejarahnya. Karenanya, sebuah penegasan kembali mengenai keistimewaan Yogyakarta akan memfasilitasi kembalinya peran sejarah Yogyakarta sebagai sumber inspirasi untuk menjawab persoalan-persoalan strategis bangsa, terutama yang terkait dengan masalah ke-Indonesia-an di mana kemajemukan sebagai berkah sedang mengalami kemerosotan dan menjadi persoalan di berbagai daerah.

Alasan Keontonomian. Tim perumus RUU mengedepankan lima alasan perlunya keistimewaan DIY dalam konteks sebuah kawasan berotonomi khusus, yaitu alasan filosofis, kesejarahan-politis, yuridis, sosio-psikologis, dan akademis-komparatif.

Alasan filosofis yang diangkat adalah status istimewa yang melekat dalam Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia, terutama di saat-saat kritis tatkala Indonesia berada antara ada dan tiada di awal revolusi kemerdekaan. Pilihan sadar Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia dan bukan berdiri sendiri, serta kontribusinya untuk melindungi simbol negara-bangsa di masa awal kemerdekaan telah tercatat kuat dalam sejarah Indonesia. Alasan dan landasan filosofis keistimewaan Yogyakarta, oleh karenanya, tidak semata-mata dilandasi oleh filosofi masyarakat Yogyakarta, tetapi juga menjadi bagian dan konsisten dengan filosofi pendirian negara-bangsa Indonesia.

Alasan kesejarahan yang diangkat adalah bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memiliki sejarah yang khas dalam dirinya sendiri, yang sekaligus merupakan bagian dari sejarah survivalitas Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara. Kekhasan ini tidak dimiliki daerah lainnya, terutama dalam kaitannya dengan kelangsung hidup Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara. Kekhasan itu menyngkut bukan saja kontribusi DIY dalam mendirikan dan menjaga eksistensi NKRI, tapi juga secara simbolik dan aktual dalam mengisi visi ke-Indonesia-an secara lebih konkret.

Dalam alasan yuridis, disebutkan bahwa genealogis predikat keistimewaan Yogyakarta di tataran yuridis formal, dapat dirujuk pada Amanat Sri Paduka Ingkeng Sinuwun Kanjeng Sultan dan Amanat Sri Paduka Kanjeng Gusti

Pangeran Adipati Ario Paku Alam. Kedua amanat tersebut dapat dipreskripsikan sebagai *novum hukum* yang menyatakan bahwa status Yogyakarta, dalam ranah yuridis formal, telah mengalami perubahan dari sebuah daerah *Zelfbesturende Landschappen* atau daerah *Swapraja* menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam territorial Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara lebih generik, keistimewaan Yogyakarta memiliki akar yang kuat dalam konstitusi. Pasal 18 B ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 menegaskan, "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang."

Pasal 122 UU No. 22 Tahun 1999 secara literal mempertegas status keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Aceh melalui penegasan, "Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini." Secara lebih spesifik, penjelasan pasal 122 menegaskan, "Pengakuan keistimewaan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini."

UU No. 32 Tahun 2004 juga memberi ruang afirmasi bagi predikat keistimewaan sejumlah daerah. Hal ini dituangkan dalam pasal 2 ayat (8), "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang."

Alasan sosio-psikologis disebutkan bahwa ada keinginan kuat mayoritas warga untuk tetap mempertahankan status keistimewaan Yogyakarta yang, antara lain, terekam melalui respon masyarakat terhadap pengisian jabatan Gubernur pada tahun 1998. Sebagian masyarakat mengekspresikan aspirasinya secara demonstratif melalui berbagai kelompok yang berunjung pada keluarnya Maklumat Rakyat Yogyakarta 26 Agustus 1998. Salah satu butir penting Maklumat ini adalah bahwa rakyat tetap berkeinginan mempertahankan status keistimewaan Yogyakarta sebagaimana tertuang dalam UU No. 3 Tahun 1950. Dari sudut pandang sosiologis, peristiwa ini juga mencerminkan kuatnya hubungan antara Sultan sebagai simbol pimpinan sosio-kultural Jawa dengan masyarakat Yogyakarta yang menginginkannya sebagai Gubernur yang akan memimpin roda pemerintahan di DIY. Di mata sebagian besar masyarakat, tidak ada perbedaan

antara posisi Sultan dan Gubernur: Sultan adalah Gubernur dan Gubernur adalah Sultan.

Kuatnya hubungan Kesultanan dan Pakualaman dengan masyarakat Yogyakarta juga dicerminkan pada penggelaran *Pisowanan Ageng* yang berlangsung menjelang berakhirnya Pemerintahan Orde Baru pada bulan Mei 1998. Momentum *'Pisowanan Ageng'* dihadiri lebih kurang satu juta orang. Kehadiran warga masyarakat secara masif ini, bisa dipastikan tidak sepenuhnya dituntun oleh kepuatan mereka pada Kesultanan dan Pakualaman, terutama jika dilihat *conjunctione* sejarah Indonesia pada periode ini.³

Pisowanan Ageng kembali dilaksanakan pada 18 April 2007 menyusul kuatnya tuntutan masyarakat untuk mendengarkan secara langsung penjelasan Sultan HB X atas keputusan beliau tidak bersedia lagi menjadi Gubernur DIY untuk periode mendatang. Jumlah kehadiran warga masyarakat, jauh lebih sedikit dibandingkan dengan yang menghadiri *Pisowanan Ageng* pada tahun 1998. Demikian pula, berbeda dengan *Pisowanan* tahun 1998, adanya unsur mobilisasi terekam dalam proses yang ada. Tetapi secara keseluruhan, forum di atas tetap mampu mendemonstrasikan loyalitas dan dukungan yang tetus berlanjut atas Kesultanan dan Pakualaman.

Alasan akademis-komparatif menyebutkan bahwa pilihan "otonomi khusus" terdapat dalam keputusan akademis ilmu politik dan pemerintahan sebagai *asymmetrical decentralization, asymmetrical devolution, asymmetrical federalism, atau secara umum asymmetrical intergovernmental arrangements*. Pengalaman seperti ini dilaksanakan oleh Kanada dalam mengatur keistimewaan Quebec dalam kesatuannya dengan Federasi Kanada Mindanao dalam kesatuan politiknya dengan Philipina, Sami Land dalam kesatuannya dengan Norwegia, dan Hongkong di bawah China. Pada kasus Hingkong, Cina memilih untuk membuat kesepakatan dengan Inggris dengan menetapkan status Hongkong sebagai *special administrative region* pada tahun 1997.

Prinsip-Prinsip Pengaturan Keistimewaan DIY. Tim perumus mengemukakan terdapat enam prinsip pengaturan keistimewaan DIY. Pertama, prinsip demokrasi. Pengaturan keistimewaan merupakan peneguhan kembali sumbangsih Yogyakarta dalam mempelopori dan melembagakan proses demokratisasi sejak awal berdirinya republik ini. Pengaturan mengenai keistimewaan Yogyakarta

³ *Pisowanan Ageng menjadi "strategi"* dari Sultan HB X untuk meningkatkan posisi tawarnya. Pada Pisowanan Ageng November 2008, Sultan mendeklarasikan dirinya untuk menjadi Calon Presiden RI 2009-2014. Langkah ini diambil setelah sebelumnya Pemerintah memberikan perpanjangan jabatan bagi Sultan HB X sebagai Gubernur DIY, karena UU Keistimewaan DIY belum dapat disahkan.

secara prinsipil dipagari oleh fungsinya sebagai lokomotif untuk mendorong proses demokrasi terus berlangsung, bukan saja di aras lokal, tapi juga aras nasional sebagaimana dibuktikan oleh sejarah DIY. Dikemukakan juga, bahwa nilai-nilai demokrasi melekat dalam falsafah, kaidah-kaidah, norma, aturan, dan tatakrama kehidupan sehari-hari seperti tercermin secara simbolik dalam nilai filosofis-religius yang diletakkan oleh HB I. Nilai filosofis-religius itu, antara lain, adalah:

1. Falsafah *Golong-Gilig* yang diwujudkan dalam bentuk material berupa tugu yang melambangkan *Manunggaling Kawula Gusti*.
2. Falsafah *Hamemayu Hayuning Bawono* yang memberikan penekanan pada perilaku manusia yang selalu mengutamakan harmoni, keselarasan, keserasian, dan keseimbangan.
3. Fasafah *Sawiji, Greget, Sengguh*, dan *Ora Mingkuh* sebagai dasar dalam pembentukan watak ksatria yang pengabdianya hanya ditujukan pada nusa, bangsa, dan negara yang didasari oleh komitmen atas kebenaran, keadilan, integritas moral, dan nurani yang bersih.
4. Perancangan tata-ruang melalui penciptaan poros imajiner Gunung Merapi-Tugu *Golong-Gilig-Kraton* yang menggambarkan keselarasan dan keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan, manusia dan manusia, serta manusia dan alam.

Beberapa langkah Hamengku Buwono IX yang mencerminkan proses demokratisasi sekaligus proses defeodalisasi, antara lain:

1. Memangkas jalur birokrasi formal melalui penghapusan peran *path dan institusi kepatihan*. Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, Patih memegang peran setara dengan kepala pemerintahan dalam sistem kerajaan. Patih mengurus urusan rumah tangga kerajaan dan bertindak sebagai penghubung antara Sultan di Kraton dan dunia luar. Institusi Patih, karenanya, meliputi sistem organisasi yang beranggotakan para bangsawan yang menjalankan *day to day politics* di kerajaan. Penghapusan institusi Patih merupakan pemangkasan mata rantai struktur feudal secara masif, termasuk pemangkasan besar-besaran kekuasaan dan *privilege* yang dimiliki para bangsawan⁴.
2. *Membuka akses masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.* Setelah institusi patih dihapuskan, Sultan mengambil alih dan secara langsung terlibat dalam proses pemerintahan, termasuk berunding dengan pejabat-pejabat negara serta menerima tamu dari berbagai kalangan. Langkah HB IX ini membuka luas akses publik yang sebelumnya

⁴ Selo Sumardjan, 1981, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Yogyakarta: UGM Press, hal 50-51.

sangat sulit berkomunikasi langsung dengan Sultan. Dengan ini, HB IX mengubah konsep institusi Raja yang awalnya selalu dicitrakan sebagai institusi sakral, dan karenanya diajukan dari kontak langsung dengan rakyat yang dianggap dapat menciderai kesakralannya, melalui pembukaan akses bagi publik secara luas. Sultan memelopori dibukanya akses bagi masyarakat menyampaikan aspirasinya secara langsung, yang merupakan salah satu dasar dari prinsip demokrasi⁵.

3. Mengedepankan kesetaraan dengan penghapusan privilege kaum bangsawan. Upaya Sultan mengeodepankan kesetaraan di antara seluruh warga masyarakat tercermin dari penghapusan berbagai privilege yang sebelumnya dinikmati para pangeran dan bangsawan dari berbagai level. Para pangeran, misalnya, dilarang menggunakan kereta kuda dengan roda berlapis emas, acara-acara seremonial, seperti resepsi pernikahan atau khitanan keluarga bangsawan, tidak lagi diselenggarakan dengan megah.
4. Pembentukan Balai Agung secara formal sebagai badan penasehat raja tetapi sesungguhnya sebagai badan legislatif informal. Berbeda pada masa sebelumnya, Balai Agung tidak lagi dikuasai Bangsawan dan Menteri Kerajaan. Di era Hamengku Buwono IX, anggota Balai Agung dipilih melalui pemilihan umum dengan kartu suara rahasia.

Kedua, prinsip kerakyatan. Hal ini didasarkan pada dua pertimbangan utama, yakni sentralitas posisi rakyat Yogyakarta dalam sejarah Yogyakarta sebagai sebuah kestabilitan masyarakat yang memiliki kehendak dan, pertimbangan kedua, adalah pengambilan posisi Kesultanan dan Pakualaman Yogyakarta sebagai institusi yang dideikasikan untuk rakyat. Rakyat Yogyakarta dinilai menjadi *co/collective historical actors* dalam kerangka melawan penjajah dan mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Tetapi, lebih dari itu, rakyat Yogyakarta sekaligus adalah "induk semang" yang membentuk para mahasiswa, pemuda, dan tokoh-tokoh pergerakan dari berbagai daerah untuk dua hal penting: (1) menjadi kekuatan kolektif sejarah sebagaimana peran yang dimainkan oleh rakyat Yogyakarta dan (2) membentuk nilai-nilai ke-Indonesia-an - kebangsaan - sebagai dasar baru bagi perjuangan rakyat. Sementara itu, komitmen kerakyatan yang sangat kuat dari Kesultanan dan Pakualaman diekspresikan secara sangat jelas dari pengambilan posisi HB IX lewat pemikiran beliau "Tahta Untuk Rakyat", sebagaimana sudah didiskusikan pada berbagai bagian naskah Akademik ini. Komitmen yang sama juga bisa dipelajari dari praktik-praktek konkret di sekitar pemanfaatan tanah

untuk kepentingan rakyat, dan masih banyak contoh lainnya. Ketiga, *kebhineka-tunggal-ikuan*. Bhinneka Tunggal Ika adalah konsep yang paradoksal. Dalam kosep ini tersirat adanya keperluan entitas yang tergabung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk mengedepankan identitas masing-masing. Pada saat yang sama, tersirat adanya keuntungan besar mengesampingkan identitas tersebut demi sesuatu yang lebih besar atau lebih penting. Obsesi mengedepankan identitas individual akan menihilkan urgensi mengejar keuntungan kolektif (*collective gain*). Sebaliknya, semangat mempersatukan berbagai entitas yang beragam pada gilirannya justru menyeret terjadinya berbagai bentuk penyeragaman. Oleh karena itu, perlu kecerdasan dan kearifan tersendiri untuk bisa mengelola paradoks tersebut.

Sebagaimana halnya penyelenggaraan pemerintahan dalam skala nasional yang harus ditata di atas prinsip Bhinneka Tunggal Ika, penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak bisa lepas dari keniscayaan itu. Prinsip Bhinneka Tunggal Ika itulah yang menjamin ruang bagi setiap daerah untuk merancang sendiri tatanan yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan lokal. Dengan cara itu, bisa dibakukan tatanan yang variatif namun sama-sama memiliki kapasitas optimum untuk menjawab kebutuhan lokal. Keberhasilan Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara, sebetulnya adalah konsekuensi dari aktualisasi kapasitas kelembagaan lokal yang masing-masing memiliki keunikannya sendiri.

Keempat, efektivitas pemerintahan. Dikemukakan bahwa tujuan paling fundamental dari keberadaan Kesultanan dan Pakualaman adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat. "Tahta untuk Rakyat", sebagaimana digambarkan oleh Sri Sultan HB IX, merupakan kondensasi yang sangat padat mengenai pemihakan Kesultanan dan Pakualaman kepada rakyat. Inilah cita-cita dasar yang harus diteruskan dalam pengaturan mengenai keistimewaan Yogyakarta. Keistimewaan Yogyakarta adalah keistimewaan bagi rakyat Yogyakarta. Inilah prinsip keempat, yakni prinsip yang menekankan pada penciptaan sebuah tata-pemerintahan yang efektif bagi peningkatan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat.

Upaya mewujudkan pemerintahan yang efektif mengandung konsekuensi adanya keharusan menciptakan pemerintahan yang berorientasi pada rakyat, transparan, akuntabel, responsif, partisipatif, dan menjamin kepastian hukum. Manifestasi transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan ditandai dengan, antara lain, adanya jaminan kesempatan (akses) bagi masyarakat untuk dapat mengetahui aktivitas pemerintahan. Selain akses, transparansi juga sangat erat

⁵ *ibid*

kaitannya dengan ketersediaan dan akurasi informasi. Sementara akuntabilitas, terkait erat dengan pertanggungjawaban atas penggunaan otoritas (kekuasaan dan kewenangan) oleh pemerintah (pemimpin). Akuntabilitas merupakan proses aktif yang mewajibkan lembaga-lembaga publik menginformasikan segala sesuatunya dan ada justrifikasi terhadap segala perencanaan, tindakan dan, hasil yang dicapai.

Kelima, kepentingan nasional. Salah satu kepentingan paling dasar dari Indonesia sebagai sebuah entitas politik adalah terjaganya integritas Indonesia sebagai sebuah kesatuan sosial, politik, ekonomi, budaya, pertahanan, dan keamanan. Pengaturan tentang keistimewaan Yogyakarta harus dapat berfungsi untuk memenuhi kepentingan dasar Indonesia ini. Perkembangan akhir-akhir ini menunjukkan keinginan mendapatkan perlakuan khusus atau istimewa kini juga dimunculkan sejumlah daerah (provinsi) dengan mengklaim keunikan sosial, ekonomi, maupun cultural sebagai dasarnya. Karenanya, bisa diduga, sejak awal kehendak untuk menegaskan kembali posisi istimewa bagi Yogyakarta dapat menjadi pemicu yang akan menimbulkan efek domino bagi daerah lain untuk mereplikasi dan mencari justifikasi bagi daerah masing-masing. Untuk mengantisipasi hal ini, rumusan tentang keistimewaan Yogyakarta harus dilakukan dalam kerangka kepentingan nasional secara luas agar penegasan kembali status keistimewaan Yogyakarta tidak menjadi alasan bagi merebak dan meluasnya tuntutan serupa dari daerah lain.

Keenam, pendayagunaan Kearifan Lokal. Upaya meneguhkan kembali status keistimewaan Yogyakarta sangat terkait dengan penegasan kembali peran Kesultanan dan Pakualaman sebagai entitas kultural yang secara berkesinambungan menjadi katulis bagi dinamika masyarakat Yogyakarta. Oleh karena itu, pengaturan keistimewaan Yogyakarta akan diletakkan sebagai bagian dari prinsip kontinuitas peran kultural ini sehingga Kesultanan dan Pakualaman, yang merupakan warisan budaya bangsa dan dunia, tetap relevan dengan perkembangan hari ini dan masa datang.

Ini berarti, pengakuan dan peneguhan peran Kesultanan dan Pakualaman tidak dilihat sebagai upaya pengembalian nilai-nilai dan praktik feudalisme sebagaimana digugat sejumlah kalangan, melainkan sebagai upaya menghormati, menjaga, dan mendayagunakan kearifan lokal yang telah berakar lama dalam kehidupan sosial dan politik di Yogyakarta dalam konteks kekinian dan masa depan.

Salah satu dimensi yang perlu dilestarikan dalam keistimewaan Yogyakarta dalam

konteks pendayagunaan kearifan lokal adalah tata-cara pengelolaan politik dalam keraton. Dari pelacakan sejarah terhadap pengelolaan internal (politik dan kekuasaan) keraton, ditemukan adanya pemisahan pengelolaan politik yang bersifat keseharian (*daily politics*) dengan politik yang bersifat strategis (*high politics*). Urusan politik dan pemerintahan sehari-hari, menjadi ranah yang disediakan bagi pejabat, dengan kombinasi tingkat kompetensi dan loyalitas yang tinggi, yang direpresentasikan oleh Pathi. Sementara perkara-perkara yang sifatnya strategis tetap berada di tangan raja.

Hal ini menggambarkan bahwa dalam sejarah tata kepemerintahan Yogyakarta, upaya pemisahan dua wilayah tersebut bukanlah hal baru. Meski sangat terkait dengan desain birokrasi kolonial, akan tetapi fenomena pemisahan *daily politics* dan *high politics* adalah bagian dari dinamika tata pemerintahan Kesultanan dan Pakualaman yang mencoba lebih responsif terhadap kebutuhan zaman. Meskipun posisi kepatihan di masa selanjutnya dihilangkan, perubahan tersebut justru menegaskan bahwa perubahan tata pemerintahan adalah sesuatu yang sangat dinungkinkan.

Dalam tataran kebudayaan, Yogyakarta memiliki tradisi mengutamakan nilai-nilai kerakyatan. Konsep *manunggaling kawulo gusti maupun tahta untuk rakyat bisa diinterpretasikan sebagai gagasan yang menyatakan bahwa kekuasaan raja pada dasarnya merupakan amanat yang ditujukan untuk kemasiлаhatan rakyat.*

Substansi Keistimewaan Yogyakarta.

Tim JIP mengemukakan substansi keistimewaan Yogyakarta dilekatkan secara kumulatif pada empat bidang penting, yakni, bidang politik, pemerintahan, kebudayaan dan pertanahan, termasuk penataan ruang.

Bidang Politik dan Pemerintahan. Pertama, pengakuan secara legal posisi Kesultanan dan Pura Pakualaman sebagai warisan budaya bangsa (*national heritage*). Kedua, DIY memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia. Ketiga, dalam ranah politik, kehulusan Yogyakarta terletak pada sumber dan proses rekrutmen Gubernur, yang secara historis dibatasi hanya dari lingkungan keluarga dan kerabat Keraton dan Pakualaman.

Bidang Kebudayaan, Pertanahan dan Penataan Ruang. Dalam rangka penyelenggaraan Keistimewaan, pemerintahan Provinsi DIY memiliki kewenangan istimewa dalam bidang kebudayaan, pertanahan, dan penataan ruang. Kewenangan istimewa dalam ketiga urusan ini diwujudkan melalui kewenangan penuh dalam

menetapkan kebijakan-kebijakan dan merumuskan Peraturan Daerah Isti mewa tentang ketiga urusan pemerintahan itu.

Dalam bidang kebudayaan, kewenangan tersebut meliputi kewenangan penuh dalam mengatur dan mengurus pelestarian, serta pembaharuan aset dan nilai-budaya Jawa pada umumnya, dan, khususnya, Yogyakarta. Sedangkan dalam bidang pertanahan, kewenangan istimewa meliputi kewenangan mengatur dan mengurus kepemilikan, penggunaan dan pengelolaan *Sultanaat Grond* dan *Pakualamaanat Grond*. Dalam kaitannya dengan kewenangan dalam bidang pertanahan di atas, Sultan dan Paku Alam sebagai *Parardhya Keistimewaan berwenang dalam memberikan arahan umum kebijakan, pertimbangan, persetujuan, dan veto terhadap rancangan Peraturan Daerah Isti mewa yang diajukan DPRD dan Gubernur dan atau Peraturan Daerah Isti mewa yang berlaku*. Kewenangan ini juga berlaku dalam bidang penataan ruang. Kewenangan *Parardhya menjangkau Perda* yang terkait kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang yang dihasilkan oleh pemerintah kabupaten dan kota di lingkungan DIY. Kewenangan dalam bidang pertanahan juga diwujudkan melalui pengakuan status hukum Kesultanan dan Pakualaman dalam bentuk Badan Hukum Kebudayaan yang memiliki hak pemilik atas tanah dan aset lainnya.

Format Kelembagaan Pemerintahan DI Yogyakarta

Penyelegaraan pemerintahan. Penyelegaraan pemerintahan Provinsi DIY didasarkan pada prinsip Monarki Konstitusional secara terbatas. Dalam sistem komponen monarki posisi sebagai simbol pemerintah seluruh dengan sejumlah kewenangan politik yang terbatas. Sistem ini dilaksanakan sebagai salah satu wujud keistimewaan Yogyakarta dan ditetapkan sebagai pilihan untuk menjamin tetap berlangsungnya penyelegaraan pemerintahan yang demokratis dan, pada saat yang bersamaan, dapat menjamin keberlanjutan institusi Kesultanan dan Pakualaman sebagai warisan bangsa dan dunia.

Prinsip Monarki Konstitusional dalam sistem pemerintahan DIY ini dijabarkan dalam bentuk: (a) pemisahan antara institusi monarki dengan institusi demokrasi; (b) institusi monarki berfungsi sebagai simbol pemerintah dengan kewenangan strategis dan terbatas dalam pemerintahan sehari-hari; (c) institusi demokrasi menjalankan pemerintahan sehari-hari; (d) institusi monarki merupakan institusi tunggal, yang diwujudkan melalui keberadaan institusi *Parardhya Keistimewaan* yang merupakan kesatuan dari Sultan dan Paku Alam.

Parardhya Keistimewaan sebagai Simbol Pemerintah dengan Kewenangan Strategis-Terbatas.

Sebagai konsekuensi dari pemisahan antara institusi monarki dan demokrasi, maka hak penyelegaraan pemerintahan sehari-hari berada di tangan institusi yang dipilih rakyat. Sementara itu, institusi monarki, sekalipun tidak lagi memegang kendali penyelegaraan pemerintahan sehari-hari, tetap dijamin dengan sejumlah kewenangan strategis, sekalipun lebih terbatas. Sebagai penjabaran dari substansi keistimewaan Provinsi DIY sebagai keistimewaan telah dikemukakan, kewenangan institusi monarki yang dijalankan *Parardhya* ini terbatas pada keterlibatannya dalam memberikan persetujuan dan penolakan atas calon-calon gubernur dan wakil gubernur serta kewenangan untuk menolak kebijakan penggunaan *Sultanaat grond* dan *Pakualamaanat grond*.

Institusi Parardhya Keistimewaan dalam Struktur Pemerintahan merupakan Institusi Tunggal. Posisi institusi monarki dalam sistem pemerintahan DIY diwujudkan dengan keberadaan satu institusi Parardhya. Tidak seperti praktik monarki konstitusional di beberapa negara, yang hanya ada satu institusi monarki dalam satu kesatuan wilayah, di DIY terdapat dua institusi monarki dalam satu kesatuan wilayah. Sejarah telah menghasilkan keberadaan Kesultanan yang dipimpin Sultan dan Pakualaman yang dipimpin Paku Alam. Namun, atas alasan kepastian dan efektivitas peran institusi monarki dalam sistem pemerintahan modern di DIY, Parardhya Keistimewaan tampil sebagai institusi yang tunggal.

Penyelegaraan Pemerintah Provinsi DIY. Proses penyelegaraan pemerintahan Provinsi DIY sehari-hari diselenggarakan oleh 3 (tiga) unsur yang saling terikat dan dalam satu kesatuan, yaitu:

- **Pertama, Gubernur Pemerintah Provinsi DIY.** Gubernur Pemerintah Provinsi DIY dalam penyelegaraan pemerintahan, bertindak sebagai kepala wilayah dan kepala daerah istimewa Yogyakarta. Peran dan fungsi Gubernur sesuai dengan aturan perundang-undangan.
- **Kedua, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Isti mewa.** DPRD Provinsi DIY merupakan unsur legislatif dalam penyelegaraan pemerintahan. Peran dan fungsi DPRD sesuai dengan aturan perundang-undangan.
- **Ketiga, Parardhya Keistimewaan.** Parardhya keistimewaan merupakan simbol kebudayaan dan penjaga stabilitas masyarakat DIY. Lembaga ini berfungsi sebagai pelindung, pengayom, penjaga budaya, dan simbol pemersatu masyarakat DIY. Parardhya keistimewaan dipangku oleh Sultan dan Paku Alam sebagai satu kesatuan. Parardhya keistimewaan memiliki peran terbatas dalam penyelegaraan pemerintahan yang terkait dengan urusan-urusan politik dan pemerintahan, kebudayaan, pengaturan Sultanaat grond dan Pakualamaanat grond, dan penataan

Pengisian Jabatan. Proses rekrutmen dan pengisian jabatan unsur penyelenggara pemerintahan, adalah sebagai berikut:

- **Pertama, Gubernur Pemerintah Provinsi DIY.** Pengisian jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dilakukan melalui mekanisme pemilihan langsung sesuai dengan prinsip demokrasi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengecualian atas pengisian jabatan Gubernur adalah pada kewenangan *Parardhya* menyatakan persetujuan atau penolakan atas calon-calon yang telah memenuhi syarat-syarat administrasi dan kesehatan sebelum ditetapkan sebagai calon definitif oleh KPUD.

- **Kedua, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Istimewa.** Anggota DPRD Istimewa dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung sesuai dengan prinsip demokrasi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Ketiga, Parardhya Keistimewaan. Jabatan *Parardhya* keistimewaan diisi secara otomatis oleh Sultan dan Paku Alam yang *jumeneng*. Keduanya merupakan satu kesatuan kelembagaan. Dalam hal Sultan dan/ atau Paku Alam yang *jumeneng* belum memenuhi syarat-syarat yang diperlukan untuk dapat menjalankan fungsi, dan/atau tidak lagi mampu menjalankan fungsinya, maka Sultan atau Paku Alam, masing-masing, akan didampingi oleh wali. Mekanisme perwalian mengikuti *Paugeran* dari masing-masing monarki yang telah dinyatakan terbuka kepada publik.

Kedudukan dan Kewenangan. Masing-masing unsur pemerintahan DIY, memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan provinsi. Kewenangan tersebut, adalah sebagai berikut:

- **Pertama, Gubernur Pemerintah Provinsi DIY.** Gubernur Provinsi DIY memiliki kedudukan ganda, yakni sebagai (a) kepala wilayah dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dan (b) kepala daerah dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- **Kedua, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Istimewa.** DPRDIY berkedudukan sebagai representasi rakyat dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

- **Ketiga, Parardhya Keistimewaan.** *Parardhya* berkedudukan sebagai simbol budaya dan penjaga stabilitas masyarakat. *Parardhya* berfungsi sebagai pelindung, pengayom, penjaga budaya, serta simbol pemersatu masyarakat Yogyakarta. Dalam kedudukan dan fungsi sebagaimana

disebutkan di atas, *Parardhya* memiliki kewenangan strategis-terbatas dalam perumusan kebijakan di (a) bidang politik dan pemerintahan yang meliputi kewenangan memberikan persetujuan atas calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang dinyatakan telah memenuhi syarat oleh KPUD serta memberikan pertimbangan dalam penetapan kelembagaan pemerintahan Provinsi DIY; (b) bidang kebudayaan yang menyangkut seluruh kebijakan umum yang terkait kebudayaan; (c) pengaturan dan penggunaan sultanaatgrond dan *Pakualamanaatgrond* dengan ketentuan urusan sultanaatgrond diatur sepenuhnya oleh Sultan sebagai representasi institusi Kesultanan dan urusan *Pakualamanaat grond* diatur sepenuhnya oleh Paku Alam sebagai representasi institusi Pakualamari; dan (d) Tata ruang yang menyangkut seluruh kebijakan umum yang terkait dengan penataan ruang.

Hubungan Antar Lembaga. Kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga dalam struktur pemerintah daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut di atas melahirkan hubungan kewenangan yang perlu dirumuskan sebagai berikut:

- **Pertama, hubungan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi DIY.** Wakil pemerintah pusat di pemerintah provinsi DIY adalah Gubernur dalam posisinya sebagai Kepala Wilayah Administratif, merujuk pada *Integrated Prefectoral System* sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- **Kedua, hubungan Pemerintah Provinsi DIY dan Pemerintah kabupaten/ kota.** Pada prinsipnya hubungan antara Pemerintah Provinsi DIY dan pemerintah Kabupaten/Kota adalah sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah, kecuali yang menyangkut urusan-urusan yang dinyatakan sebagai substansi keistimewaan Yogyakarta.
- **Ketiga, hubungan antar lembaga dalam struktur pemerintah provinsi DIY.** Hubungan kewenangan antara Gubernur dan DPRD adalah sebagai institusi eksekutif dan legislatif sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan provinsi DIY. Gubernur melakukan konsultasi secara reguler dengan *Parardhya*. Untuk urusan-urusan di luar substansi keistimewaan, konsultasi dilakukan secara suka-rela. Sementara untuk urusan-urusan yang menjadi substansi keistimewaan Yogyakarta, konsultasi merupakan kewajiban yang harus dilakukan Gubernur. Dalam kaitannya dengan proses perumusan kebijakan yang terkait dengan urusan-urusan keistimewaan, DPRD DIY mengacu pada arah umum kebijakan *Parardhya* yang disampaikan pada pembukaan

masa sidang DPRD DIY. Dalam proses kebijakan yang terkait dengan urusan-urusannya, DPRD DIY wajib melakukan konsultasi dengan *Parardhya*. Setiap Perda (Peraturan Daerah Istimewa) yang menyangkut kebudayaan, *Sultanaat grond* dan *Pakualamaataat grond*, dan penataan ruang belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat kecuali telah mendapatkan persetujuan *Parardhya*.

Kedudukan Protokoler. Dalam kedudukan sebagai *Parardhya Keistimewaan DIY*, Sultan dan Paku Alam memiliki kedudukan protokoler yang setara dengan menteri, dengan segala hak dan kewajiban yang melekat di dalamnya. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kedudukan protokoler yang sama dengan Gubernur di provinsi lain di Indonesia. Bupati/Walikota di Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kedudukan protokoler yang sama dengan Bupati/Walikota di wilayah lain di Indonesia. Begitulah juga, anggota dan pimpinan DPRD Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kedudukan protokoler yang sama dengan yang dimiliki oleh anggota dan pimpinan DPRD di Kabupaten/Kota lain.

Kedudukan Keuangan. Status istimewa yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta membawa beban-beban tambahan yang harus ditanggung oleh pemerintah Provinsi DIY. Selain menyelenggarakan kewenangan sebagaimana dimiliki oleh pemerintah provinsi lainnya di Indonesia, pemerintahan Provinsi DIY juga mengatur dan mengurus kewenangan istimewa yang mencakup tata cara pencalonan Gubernur/ Wakil Gubernur, arah kebijakan penetapan kelembagaan pemerintah provinsi, kebudayaan, pertanahan, dan penataan ruang. Ditambahkannya kewenangan istimewa yang diberikan kepada pemerintah provinsi DIY membawa konsekuensi pada bertambahnya fungsi yang harus dijalankannya. Oleh karenanya, tambahan desentralisasi fungsi ini harus diikuti dengan tambahan desentralisasi fiskal kepada Provinsi DIY. Dengan model alokasi tambahan fiskal berupa Dana Daerah Istimewa (DDI), diharapkan akan mendukung ketercukupan (*adequacy*) yang berkelaanjutan dan terduga bagi penyelenggaraan wewenang Provinsi DIY yang mencakup puluhan wewenang istimewa.

Bagian Keenam **SIMPULAN**

Perbandingan Daerah Berotonomi Khusus

Otonomi khusus, sebagai *variant* dari otonomi, merupakan bagian penting bagi perjalanan Indonesia karena kebijakan yang ada tidak memberikan kejelasan akan keberadaan suatu daerah dengan otonomi yang berbeda dengan yang lain. Otonomi khusus diberlakukan karena ada daerah yang sejak sebelum kemerdekaan sudah mempunyai status "mandiri" atau "kawasan berotonomi khusus", karena ada daerah yang diperlukan untuk berotonomi khusus, dan karena ada daerah yang memaksa untuk memperoleh otonomi khusus. Pertentangan di antara fakta-fakta obyektif ini akan terus menjadi bagian dari pergulatan Indonesia memasuki masa depan. Isu ini bukan saja menjadi *bagian penting* bagi kemajuan Indonesia, tetapi *bagian yang menentukan*. Karena itu, menjadi relevan mengangkatnya sebagai *isu strategis* – dan bukan sebagai *isu politis*.

Pada saat ini, Provinsi Aceh, Papua, dan Jakarta adalah tiga daerah di Indonesia yang ditatakelola dengan model "otonomi khusus". Selain ketiganya, yang sedang dalam proses, adalah Yogyakarta.

Isu yang penting diangkat adalah bagaimana model-model kekhususan masing-masing, Aceh dan Papua mempunyai kesamaan dalam hal kekhususan, yaitu mereka mendapatkan bagian pendapatan atas kekayaan yang ada di daerah

mereka di atas hak yang diperoleh oleh daerah-daerah lain di Indonesia, seperti yang diatur pada UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Jakarta mempunyai kekhususan karena otonomi ada di tingkat provinsi. DIY mengajukan kekhususan sebagai monarki yang ada pada sebuah negara republik modern. Berikut ini dipaparkan matriks perbandingan kekhususan antar daerah tersebut.

Isu	Aceh	Papua	Jakarta	DIY
Pelaksanaan	2001, diperkuat 2007	2001	1961	Belum dilaksanakan
Bentuk kekhususan utama	Pembagian kekayaan yang lebih besar dibanding provinsi lain	Pembagian kekayaan yang lebih besar dibanding provinsi lain	Otonomi di tingkat provinsi	Hak kemonarkian, termasuk hak politik, pemerintahan, dan anggaran
Bentuk kekhususan pendukung	Adanya kelembagaan khas di tingkat daerah	Adanya kelembagaan khas di tingkat daerah	Anggaran disusaikan dengan kebutuhan sebagai ibukota	Adanya kelembagaan khas di tingkat daerah yang terdapat di daerah. Lepasnya daerah-dan keterbelakangan rakyat daerah. Pemerintah pusat, bagaimanapun juga, menghendaki setiap daerah terlepas dari belenggu kemiskinan dan menjadi kawasan yang maju.
Bentuk kekhususan penyerta	Adanya peristiwalahan khas di tingkat daerah	Adanya peristiwalahan khas di tingkat daerah	Kedudukan protokoler Gubernur di tingkat nasional	Berkaitan dengan alasan penyerta, untuk kasus Aceh dan Papua, Pemerintah Pusat juga mempunyai persamaan. Isu yang mendorong pemberian otonomi khusus adalah memelihara kekayaan nasional yang terdapat di daerah. Lepasnya daerah-dan keterbelakangan rakyat daerah. Pemerintah pusat, bagaimanapun juga, menghendaki setiap daerah terlepas dari belenggu kemiskinan dan menjadi kawasan yang maju.
Asal utama inisiatif kekhususan	Daerah	Daerah	Pusat	Daerah (monarki)

Dari segi isu, penyebab daerah meminta otonomi khusus, juga mempunyai persamaan dan perbedaan, terutama dengan melihat kualifikasi isunya. Untuk Aceh dan Papua, isu pokok yang mendorong permintaan otonomi khusus adalah kekayaan alam yang tidak dinikmati daerah, melainkan dinikmati oleh Pusat, baik sebagai sebuah entitas kelembagaan maupun secara perorangan atau kelompok, terutama yang dekat dengan elit kekuasaan. Alasan pendukung bagi Aceh dan Papua untuk meminta otonomi khusus juga sama, yaitu tingginya tingkat kemiskinan di daerah sebagai akibat tidak adanya transfer kesejahteraan kepada daerah sebagai imbalan transfer ekonomi ke pusat. Alasan penyerta, atau instrumental, untuk Aceh dan Papua juga sama, yaitu kuatnya keinginan elit politik daerah untuk menjadi pelaku politik utama di daerah.

Untuk alasan pokok, pada kasus Aceh dan Papua, Pemerintah Pusat mempunyai persamaan. Isu pokok yang mendorong pemberian otonomi khusus adalah ancaman disintegrasi/gerakan pro kemerdekaan yang tidak pernah dapat diselesaikan secara tuntas. Lepasnya Timor Timur merupakan pengalaman buruk bagi setiap Presiden Indonesia. Siapa pun Presiden Indonesia, akan senantiasa merupakkan monopoli mereka yang berlitar belakang militer, yang senantiasa dikenali sebagai kelompok yang lepasnya bagian dari Republik. Isu ini bukan berada dalam kecemasan akan lepasnya bagian keutuhan Indonesia dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berkaitan dengan alasan pendukung, untuk kasus Aceh dan Papua, Pemerintah Pusat juga mempunyai persamaan. Isu yang mendorong pemberian otonomi khusus adalah sama dengan isu yang diangkat oleh daerah, yaitu kemiskinan dan keterbelakangan rakyat daerah. Pemerintah pusat, bagaimanapun juga, menghendaki setiap daerah terlepas dari belenggu kemiskinan dan menjadi kawasan yang maju.

Berkaitan dengan alasan penyerta, untuk kasus Aceh dan Papua, Pemerintah Pusat mempunyai persamaan. Isu yang mendorong pemberian otonomi khusus adalah memelihara kekayaan nasional yang terdapat di daerah. Lepasnya daerah-dan keterbelakangan rakyat daerah. Pemerintah pusat, bagaimanapun juga, menghendaki kekayaan alam yang menjadi bagian utama pendapatan nasional menjadi kecemasan bagi setiap elit politik Pusat. Dengan demikian, meskipun masuk kategori minor, isu ini menjadi penting dipertimbangkan.

Berbeda dengan Jakarta. Jakarta sebenarnya bukan daerah yang "meminta otonomi khusus", melainkan dibentuk untuk menjadi daerah dengan "otonomi khusus". Otonomi khusus bagi Jakarta diberikan lebih karena kepentingan Pusat, atau pemerintah nasional, untuk mempunyai Ibukota Negara dengan dukungan penuh dari sisi keamanan, kesejahteraan, dan sebagai etalase nasion. Isu pendukung pemberian otonomi khusus adalah keinginan untuk menjadikan Jakarta sebagai pusat perkembangan ekonomi nasional sehingga kendali ekonomi secara nasional relatif dapat dikontrol dari satu "titik". Keberadaan kantor-kantor pusat perusahaan-perusahaan besar di Jakarta sangat memudahkan Pemerintah mengontrol aktor-aktor ekonomi nasional. Sedangkan alasan penyerta, adalah pengendalian kekuatan-kekuatan politik melalui kontrol terhadap pusat kekuatan politik nasional. Kontrol ini membantu Pemerintah mengelola politik yang semakin pluralistik.

Berbeda dengan Yogyakarta. Dari kajian yang dibuat oleh Tim JIP-UGM, nampak ada ambiguitas untuk mengajukan Yogyakarta sebagai sebuah daerah otonomi

khusus monarki. Padahal, kepentingan yang paling menonjol atau pokok dari permintaan terhadap otonomi khusus adalah mempertahankan monarki daerah, tetapi tetap di dalam sebuah negara republik. Wacana ini nampak dari isu-isu yang diangkat lebih banyak berasal dari kontribusi Yogyakarta sebagai suatu monarki daripada isu-isu kekhususan yang lain.

Ambiguitas ini terjadi karena tidak ada payung hukum yang mencukupi untuk membingkai wacana monarki dalam republik. Ambiguitas ini juga berkaitan dengan kepentingan dari elit lokal, terutama Raja, untuk pada momentum tertentu dapat berkiprah di tingkat nasional, terutama sebagai pimpinan nasional (Presiden). Melepasakan posisi raja terlalu riskan, tetapi mempertahankan posisi raja dapat memperkecil ruang gerak untuk meningkatkan kekuasaan politik. Ambiguitas juga dinampakkan dari semangat "demokrasi" di satu sisi, namun di sisi lain yang ditonjolkan adalah "demokrasi yang diinisiasi" oleh Kraton. Di dalam kenyataannya, kekuatan dari monarki adalah kekuatan ekonominya. Dengan *Sultandat Grond* dan *Pakualamanat Grond* saja, kekuasaan Sultan dan Paku Alam, membentang di sebagian besar kawasan utama Yogyakarta. Peluang diberikannya "otonomi khusus" bagi Yogyakarta oleh Pemerintah Pusat akan ditentukan seberapa jauh Pemerintah mampu menenggang kekuasaan monarki atas aset-aset ekonomi dan sosial di daerah tersebut.

Dari segi isu pendukung, Yogyakarta mengarah kepada upaya memperkuat hak-hak politik dan ekonomi bagi monarki yang didukung oleh sebagian besar masyarakat Yogyakarta, baik karena alasan kultural, sosial, politik, maupun ekonomi. Pemerintah Pusat, memberikan otonomi khusus yang bersifat kekinian (atau temporer untuk saat ini), yaitu mencegah potensi konflik, terutama (pada saat ini) konflik antar elit, khususnya elit Pusat dan elit Yogyakarta. Kondisi ini berkembang mengingat kekuatan wibawa elit di Pusat dan Yogyakarta relatif setara. Berbeda dengan pada masa Orde Baru, di mana posisi Soeharto (Presiden) jauh lebih superior dibanding Sultan HB IX (Sultan Yogyakarta pada saat itu) maupun Paku Alam (Gubernur Yogyakarta pada saat itu).

Dari segi isu penyerta, antara Pemerintah Pusat dan Yogyakarta mengerucut kepada satu persamaan, yaitu menjadikannya sebagai kawasan yang khas atau unik. Dibanding daerah-daerah lain di Indonesia, Yogyakarta merupakan kawasan yang unik dan berpotensi menjadi kekayaan nasional yang sangat berharga. Keunikan ini juga dapat ditinjau dari segi politik dan administrasi negara. Keberadaan suatu monarki dalam negara republik dengan relasi yang positif dan saling mendukung adalah keunikan yang sangat berharga dari berbagai segi.

Secara keseluruhan, isu pokok, pendukung, dan penyerta bagi permintaan (daerah) akan otonomi khusus dan pemberian (oleh Pusat) otonomi khusus disampaikan pada tabel berikut ini

Isu Pendukung Permintaan/ Pemberian Otonus	Ach	Papua	Jakarta	Yogyakarta
Pokok	Daerah (permintaan)	Kekayaan alam tidak dinikmati daerah	Kekayaan alam tidak dinikmati daerah	Keberadaan sebagai Ibukota Negara den- gan dukun- gan penuh
	Pusat (pemberian)	Ancaman disintegrasi/ Gerakan Aceh Merdeka yang tidak pernah da- pat diselesaikan secara tuntas	Ancaman disin- tegrasi/gerakan pro kemerdekaan yang tidak pernah dapat diselesaikan secara tuntas	Kekuasaan monarki atas aset-aset ekonomi dan sosial di daerah tersebut
	Daerah (permintaan)	Kemiskinan dan keterbelakangan rakyat daerah	Kemiskinan dan keterbelakangan rakyat daerah	Hak-hak politik dan ekonomi bagi monarki
Pendukung	Pusat (pemberian)			Pusat perkeman- gan ekonomi nasional
	Daerah (permintaan)	Keinginan elit politik daerah untuk menjadi petaka politik utama di daerah	Keinginan elit politik daerah untuk menjadi petaka politik utama di daerah	Mencegah potensi konflik, terutama (pada saat ini) konflik antar elit
Penyerta	Pusat (pemberian)	Memelihara ke- kayaan nasional yang terdapat di daerah	Memelihara kekayaan nasional yang terdapat di daerah	Pengenda- lian keku- tan-kekuatan politik melalui kon- rol terhadap pusat keku- tan politik nasional
				Kawasan yang khas, unik

Dengan memperhatikan pemetaan di atas, dapat dipahami jika otonomi daerah di Aceh, Papua, dan Jakarta dapat dilaksanakan dengan cepat dibanding Yogyakarta. Pemahaman tersebut digambarkan berikut ini.

		Desakan daerah		Akseptansi tinggi	Alasan utama yang didesakkan Aceh dan Papua bermula dari alasan kultural, yang kemudian berkembang menjadi alasan sosial, sehingga menjadi sebuah gerakan sosial atau gerakan publik, yang selanjutnya berkembang menjadi desakan ekonomi karena kawasan tersebut menuntut keadilan ekonomi atas kekayaan lokal yang diekstraksi ke Pusat selama puluhan tahun tanpa <i>trade-off</i> yang memadai. Pada akhirnya, desakan tersebut mengerucut menjadi alasan politik, dengan tawaran yang sulit untuk ditolak Pusat : otonomi khusus atau meninggalkan Indonesia.
Kuadran I	Kuadran II	Aceh	Papua		
Tinggi		Jakarta (Riau)		Akseptansi rendah	Hal yang khas adalah, alasan yuridis-formal yang dicantumkan pada setiap undang-undang otonomi khusus <i>tidak menyebutkan klausul</i> atau <i>isu</i> tentang desakan ekonomi atau politik, namun mencantumkan alasan-asalan kultural, yaitu kekhasan suatu daerah dari <i>aspek sosial-budaya</i> , sebagaimana dapat dilihat pada undang-undang otonomi khusus Aceh dan Papua. Dengan demikian, <i>rujukan faktual/dari otonomi khusus adalah masalah ekonomi dan politik, namun rujukan teksual atau yuridis-formal adalah sosial dan budaya</i> .
				Rendah	Yogyakarta dapat belajar dari daerah-daerah tersebut untuk memastikan bahwa pergerakan keotonomi-khususannya dapat mencapai hasil. Dengan kondisi yang masih berhenti di desakan kultural yang dipaksakan lalu diberi bingkai legal, masih belum memadai dalam melakukan tawar-menawar dengan Pusat.

Akseptansi Pusat

Aceh dan Papua mendesakkan kepentingannya dan akseptansi Pusat tinggi. Jakarta tidak perlu mendesakkan kepentingannya, tetapi akseptansi Pusat tinggi. Riau tidak terlalu mendesakkan kepentingannya menjadi otonom karena itu otonomikhusus berhenti di tingkat wacana elit sehingga Pusat tidak memerlukan diri untuk meresponsnya. Yogyakarta mendesakkan kepentingannya, tetapi akseptansi Pusat rendah. Pertanyaannya adalah, mengapa Yogyakarta tidak segera mendapatkan dukungan, terutama dukungan Pusat dan daerah-daerah lain? Ada dua alasan. Pertama, Yogyakarta belum mampu menciptakan kesebangunan kepentingannya dengan kepentingan Pusat atau nasional, seperti Jakarta. Kedua, barangkali pemetaan di bawah ini dapat menjelaskannya.

Otonomi Khusus: Pilihan atau Keharusan?

Isu yang menjadi relevan kini adalah "apakah otonomi khusus menjadi sebuah pilihan atau keharusan? Belajar dari kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta,

maka kebijakan otonomi khusus bagi Indonesia berhadapan dengan tiga permasalahan yang mendasar.

Pertama, dengan dipilihnya kebijakan desentralistik dalam sistem politik dan selanjutnya pada penyelenggaraan administrasi negara, maka pada dasarnya setiap daerah di Indonesia, yang disebut sebagai "daerah", adalah daerah otonom yang khusus. Pasal 1 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangan. Pasal 2 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 juga menyebutkan bahwa Pemerintah daerah merilangkan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang menjadi urusan Pemerintah (pusat), dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Isu kritis bagi Indonesia bukanlah menambah derajat atau tingkat keotonoman menjadi berkriteria "khusus" atau bahkan "lebih khusus", melainkan kepada bagaimana kebijakan desentralisasi diimplementasikan secara konsisten.

Pada pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa Pemerintah Pusat hanya mengurusi enam hal, yaitu:

- 1) Politik luar negeri
- 2) Pertahanan
- 3) Keamanan
- 4) Yustisi
- 5) Moneter dan fiskal nasional
- 6) Agama

Di luar itu, menjadi urusan dari Pemerintah Daerah. Tantangan pertama justru bkenaan dengan Pemerintah Pusat, yaitu *bagaimana melakukan eksekusi desentralisasi*. Ini karena kebijakan UU No. 32 Tahun 2004 pasal 10 tersebut mempunyai lima konsekuensi yang berurutan bagi Pusat:

1. Pusat harus menyerahkan urusan-urusan di luar keenam urusan tersebut ke tingkat daerah.
2. Konsekuensinya, pada urusan-urusan di luar urusan Pusat, tugas Pemerintah Pusat terbatas pada pengembangan kebijakan (*policy development*), pembinaan (*supervisory*), pengendalian (*control*) untuk memastikan kebijakan dilaksanakan dengan baik, termasuk penyesuaian dengan konteks di mana kebijakan dilaksanakan.
3. Konsekuensinya, lembaga-lembaga pemerintahan di luar enam urusan tersebut disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsinya yang baru sesuai Undang-undang. Bentuk terakhir dari konsekuensi tersebut adalah

ditransformasikannya lembaga-lembaga pemerintah berportofolio, yang berbentuk Departemen, menjadi lembaga-lembaga pemerintah non-portofolio, yang berbentuk Kementerian.

4. Konsekuensi selanjutnya adalah proses restrukturisasi sumberdaya manusia Departemen yang menjadi Kementerian, dalam bentuk perampungan dari ribuan pegawai menjadi ratusan pegawai. Ribuan pegawai tersebut diperlukan oleh daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dengan baik. Karena itu, perlu ditata transfer sumberdaya manusia dari Pusat ke Daerah.
5. Konsekuensi yang menyertainya adalah penataan ulang alokasi APBN dari anggaran yang fokus kepada Pusat menjadi anggaran yang fokus kepada daerah. Sekitar 70% APBN akan mengalir ke daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Disebut Khusus karena berkenaan dengan kebutuhan pembiayaan yang bersifat sementara dengan pertimbangan terdapat kebutuhan khusus bagi daerah tersebut, misalnya kemiskinan dan keterbelakangan yang tinggi atau akut, karena adanya tragedi kemanusiaan, termasuk bencana alam dan wabah penyakit (*outbreak*), di daerah tersebut.

Dengan demikian, agenda yang pertama dan pokok adalah menyusun rancangan strategis implementasi kebijakan desentralisasi yang dapat dilaksanakan, sehingga dalam kurun waktu 5 tahun ke depan, penyelenggaraan administrasi negara yang desentralistik dapat dilaksanakan secara penuh.

Kedua, desakan untuk mendapatkan otonomi khusus, tidak mempunyai landasan hukum administrasi negara yang berlaku, yaitu UUD 1945 dan UU No. 32 Tahun 2004. UUD 1945 Pasal 18 b mengemukakan bahwa:

- 1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-masyarakat hukum adat berserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pada penjelasannya, yang dimaksud dengan "satuan khusus" tersebut tidaklah dalam bentuk administrasi di tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota. Pada penjelasannya, kawasan khusus tersebut dijabarkan sebagai berikut:

"Dalam territorial Negara Indonesia terdapat 250 zalfbesturende

landschappen dan *volkgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa”.

Ketidaaan ruang bagi sebuah “provinsi” dengan status istimewa di dalam UUD 45 tidak dipandang Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII. Dalam Maklumat mereka pada tanggal 5 September 1945 yang menyatakan integrasinya ke dalam Republik Indonesia, mereka sekaligus menyatakan bahwa daerahnya (Provinsi Yogyakarta) adalah sebuah daerah yang “istimewa” di dalam Republik Indonesia. Dalam maklumatnya, mereka menyatakan “Bhawa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia”.

Secara formal, Presiden Soekarno dapat dinilai tepat ketika menolak keistimewaan suatu daerah di Indonesia, karena begitu Indonesia lahir sebagai kesatuan yang baru, maka bentuk-bentuk kesatuan yang bersifat masa lalu atau tradisional tidak relevan lagi. Kendalanya, kekuasaan tradisional itu justru bagian yang tidak terpisahkan dari Indonesia yang baru, bahkan menjadi kontributor bagi Indonesia itu sendiri.

Dukungan dari kekuasaan tradisional, seperti yang ditunjukkan Yogyakarta pada tahun 1945 kepada Pemerintahan Indonesia, merupakan sebuah pilihan strategis. Di satu sisi, ini mengintegrasikannya dengan Indonesia sehingga menjadikan potensi konflik baik elit maupun territorial dan, di sisi lain, menjadikan dirinya mempunyai posisi kontributif yang tidak dapat diabaikan oleh Pusat, yang pada saat itu memerlukan dukungan dari setiap daerah di Indonesia. Dukungan ini, berikutnya, dijadikan sebagai modal untuk menarik posisi istimewa di dalam sebuah republik yang baru lahir. Pemberian hak untuk menggunakan nama “istimewa” dengan segala atributnya bagi Yogyakarta adalah bentuk paling nyata keberhasilan langkah strategis dari monarki Yogyakarta terhadap kebijakan politik Pemerintah Pusat.

Dengan demikian, meskipun berupa sebuah “penyimpangan”, tetapi ini diterima sebagai sebuah *fakta sejarah* yang eksistensinya berjalan bersama dengan berjalannya Republik Indonesia. Meskipun pada perkembangannya, status “istimewa” lebih bersifat pemberian ruang yang penuh bagi monarki untuk menguasai dan melaksanakan administrasi publik di tingkat daerah. Beruntung, monarki di Yogyakarta adalah monarki yang mengabdi kepada rakyat daerah, sehingga di satu sisi terbentuk sebuah tata kelola yang relatif tidak demokratis tetapi membela rakyat, di sisi lain, terbangun aliansi antara monarki dan rakyat.

daerah untuk tetap mempertahankan bentuk sebuah provinsi dengan status “istimewa”, meski hanya terbatas pada alokasi kekuasaan politik di tingkat daerah kepada monarki saja.

Kekhususan suatu otonomi juga tidak mendapatkan ruang di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Bagian Kedua, yang mengatur tentang Kawasan Khusus, yaitu pada pasal 9 ayat (1), disebutkan bahwa untuk menyelenggarakan fungsi pemerintah tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional, Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Pada dasarnya tidak terdapat ruang bagi “provinsi khusus” atau “kabupaten/kota khusus”, tetapi sebuah kawasan sempit, yang karena ada kebutuhan tertentu, diberikan perlakuan berbeda. Sebagaimana disampaikan pada penjelasan pasal tersebut, *kawasan khusus adalah kawasan strategis yang secara nasional menyangkut hajat hidup orang banyak dari sudut politik, sosial, budaya, lingkungan dan pertahanan, dan keamanan. Dalam kawasan khusus diselenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu sesuai kepentingan nasional. Kawasan khusus dapat berupa kawasan otorita, kawasan perdagangan bebas, kegiatan industri, dan sebagainya.*

Dengan demikian, keberadaan atau pemberian “otonomi khusus” kepada suatu daerah di Indonesia pada Indonesia kontemporer lebih merupakan sebuah “penjumlahan” atau “selisih” dari kekuatan tawar dari “daerah” (yang menuntut otonomi khusus) dan “pusat” (yang berkepentingan mempertahankan keberadaan daerah tersebut dalam kesatuan republik Indonesia). Apabila posisi tawar daerah lebih kuat, hasilnya adalah pemberian otonomi khusus, seperti kasus Aceh dan Papua. Sebaliknya, apabila posisi Pusat kuat, maka hasilnya adalah tidak ada pemberian otonomi khusus, seperti kasus Riau.

Hal yang perlu dicermati, dengan melihat data kemiskinan di tingkat daerah, ternyata pemberian otonomi khusus beserta transfer dananya, tidak serta-merta berbanding lurus dengan meningkatnya perekonomian dan kesejahteraan di daerah yang bersangkutan. Di Aceh, menurut Laporan Kajian Kemiskinan Aceh 2004-2007 dari Bank Dunia (2008), dilaporkan bahwa tingkat kemiskinan pada tahun 2004 adalah 28,4%, tahun 2005 sebesar 32,6%, tahun 2006 sebesar 26,5%, dan setelah Otsus tetap pada angka 26,7%. Di Papua, pada tahun 2004 kemiskinan mencapai 38,6%, tahun 2005 sebesar 40,8%, tahun 2006 sebesar 40,4%, dan tahun 2007 tetap tinggi, 40,7%.

Secara gestalt, pemberian otonomi khusus berjalan secara *decoupling* dengan tujuan otonomi itu sendiri. Temuan penelitian Tim Partnership di Papua

menunjukkan bahwa masyarakat mencurigai elit politik dan budaya di Papua yang mendapatkan keuntungan terbesar dari dana Otonomi Khusus. Dalam konteks akuntabilitas hasil (*output*) dan kemanfaatan (*outcome*), kebijakan pemberian otonomi khusus sulit untuk diterima pertanggungjawabannya, terkecuali akuntabilitas pada faktor input.

Kasus Yogyakarta merupakan kasus yang berbeda, karena terjadi di dalam kurun waktu sebelum Indonesia kontemporer. Yogyakarta adalah "kawasan dengan otonomi yang diperoleh (bukan diberikan) di dalam keberadaan mereka sebagai kawasan yang mempunyai derajat kemerdekaan tertentu terhadap penjajah" yang menyatakan diri kepada Republik Indonesia sebagai sebuah "kawasan dengan segenap keberadaan yang melekat pada dirinya". Dengan demikian, Yogyakarta menilai mempunyai *hak* yang melekat sebagai sebuah "kawasan khusus" daripada kawasan yang "diberi hadiah otonomi" oleh Pusat.

Di dalam praktik bernegara, kondisi ini sering disebut sebagai *kondisi obyektif* yang kemudian dianggap sebuah *keunikan* di dalam suatu *keuniversalan*. Perundangan terbaru UU No. 32 Tahun 2004 dimulai sangat merugikan keberadaan Yogyakarta sebagai sebuah daerah khusus, sehingga mendorong Yogyakarta untuk memperoleh kembali keberadaannya sebagai sebuah *kawasan khas* yang tidak dapat dipersamakan dengan daerah lain mana pun di Indonesia.

Kasus Jakarta merupakan kasus yang lazim ada di setiap negara modern di dunia yang memberlakukan kekhususan bagi setiap Ibukota Negara dalam rangka memberikan dukungan kepada fungsi Kepala Negara dan/atau Kepala Pemerintahan untuk menjalankan roda kenegaraan dan kepemerintahan. Sebagai perbandingan adalah kawasan khusus Washington sebagai Ibukota Negara AS, Perfektorat Tokyo sebagai Ibukota Negara Kerajaan Jepang, dan Putra Jaya sebagai Ibukota Pemerintahan Malaysia. Otonomi bagi Jakarta adalah otonomi territorial, yaitu keotonominan hanya ada pada tingkat provinsi, tidak pada kota dan kabupaten.

Ketiga, Indonesia berhadapan dengan sebuah tawaran baru, *bentuk baru otonomi*, dari bentuk yang ada. Otonomi yang dikenal hari ini adalah otonomi berjenjang, yaitu otonomi di tingkat provinsi dan di tingkat kabupaten/kota. Permasalahan yang dihadapi adalah ineffisiensi yang dengan cepat menjadi inefektivitas administrasi publik di tingkat daerah. Ini muncul karena tiga penyebab:

- a. Karena otonomi, maka Kepala Daerah di Provinsi dan Kabupaten/Kota dipilih melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) yang dilaksanakan secara langsung. Proses ini menghasilkan pimpinan dengan

perbedaan asal partai politik antara di tingkat provinsi (Gubernur) dan tingkat di bawahnya yaitu Kabupaten (Bupati) dan Kota (Walikota). Konsekuensinya, koordinasi di antara kabupaten/kota oleh provinsi sangat rentan oleh resistensi politik.

- b. Karena otonomi, maka biaya administrasi negara di tingkat daerah menjadi sangat mahal, terlebih jika terjadi perkembangan pemekaran wilayah. Setiap perangkat daerah otonom baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, harus dilengkapi dengan perangkat eksekutif dan legislatif yang memerlukan pembiayaan yang lengkap pula. Besarnya biaya administrasi publik ini di masa depan berpotensi secara signifikan untuk menurunkan biaya pembangunan atau biaya publik.
- c. Karena otonomi, setiap provinsi dan kabupaten/kota mempunyai lembaga legislatif. Dengan prinsip daerah yang dibagi habis -provinsi dibagi habis menjadi kabupaten/kota— maka keberadaan lembaga legislatif di tingkat provinsi menjadi tidak efektif. Legislatif di tingkat provinsi tidak secara jelas mewakili siapa karena warga telah terwakili oleh lembaga legislatif di tingkat kabupaten/kota. Terkecuali, legislatif di provinsi mewakili kabupaten/kota, sehingga merupakan representasi kawasan di bawah provinsi.

Pencermatan kepada tiga permasalahan yang dihadapi kebijakan otonomi khusus bagi Indonesia di atas membawa kepada upaya untuk menjawab pertanyaan kritis bagi Indonesia masa depan, sebagaimana disebutkan di depan (Pendahuluan), yaitu: "Berkenaan dengan desentralisasi dan perkembangan variannya di masa depan, Indonesia menghadapi lima permasalahan kritis. Pertama, apakah administrasi negara yang desentralistik di masa depan akan tetap mengakomodasi "otonomi khusus" yang sekarang ada dan yang akan ada. Artinya, apakah Indonesia akan bertahan dengan kombinasi desentralisasi umum dan desentralisasi khusus dalam ruang republik Indonesia dengan segala kerumitannya. Kedua, apakah bentuk kekhususan tersebut pada akhirnya hanya merupakan *sebutan tanpa perbedaan* ataukah memang ada *pembedaan* yang berpotensi menciptakan kecemburuan antar daerah. Ketiga, apakah ke depan tidak ada lagi *otonomi khusus* karena desentralisasi telah dijalankan secara konsisten. Keempat, apakah bentuk akhir dari desentralisasi Indonesia adalah federasi Indonesia. Kelima, akankah Indonesia menemukan bentuk baru dari desentralisasi yang efektif di dalam kerangka negara republik kesatuan.

Pilihan-Pilihan di Masa Depan

Ujung dari pertanyaan di atas adalah *bagaimana otonomi daerah di Indonesia masa depan?* Skenario masa depan desentralisasi Indonesia berada pada rentang lima pilihan, dengan ranking pilihan yang, secara berurutan, dipaparkan berikut ini.

- Pilihan pertama, Indonesia menemukan bentuk baru dari desentralisasi yang efektif di dalam kerangka negara republik kesatuan. Untuk itu, terdapat dua pilihan. Pilihan pertama, adalah meletakkan desentralisasi politik di tingkat provinsi dan meletakkan desentralisasi administratif di tingkat kabupaten/kota. Dengan demikian, pimpinan Provinsi didapatkan melalui Pilkada, sementara pimpinan Kabupaten/Kota didapatkan melalui DPRD di tingkat Kabupaten/kota, sebagai representasi politik lokal. Di tingkat provinsi, DPRD terdiri dari wakil-wakil DPRD Kabupaten/Kota. Pemikiran ini didasarkan kepada fakta obyektif bahwa otonomi khusus pada suatu provinsi yang disertai dengan pemberian otonomi kepada kabupaten dan kota di bawahnya pada dasarnya bukanlah otonomi khusus. Jakarta adalah otonomi khusus yang faktual, karena otonomi ada di Provinsi. Pada kasus yang berbeda adalah Provinsi Gorontalo. Meskipun bukan otonomi khusus, tetapi karena Gubernur mempunyai kemampuan untuk mengelola secara *directive* kepada Bupati dan Walikota, maka secara faktual yang terjadi adalah “otonomi khusus”¹. Pilihan kedua, meletakkan desentralisasi politik di tingkat kabupaten dan kota dan menjadikan kepala provinsi sebagai pejabat pusat dengan tugas territorial, yang sejarah dengan pejabat pusat menteri dengan tugas sektoral. Dengan demikian, politik desentralisasi dilaksanakan dalam bentuk *ebih datar*, dengan menjadikan Kabupaten/Kota sebagai titik otonomi. Pemberian otonomi pun ditata dengan tiga model, yaitu *daerah otonom* yang dikelola secara otonomi penuh oleh daerah dengan dukungan keuangan dari pusat yang terbatas, *daerah semi otonom*, yaitu daerah yang dikelola secara otonomi tetapi mendapatkan bimbingan yang ketat dari Pusat melalui provinsi dan kepadaanya diberikan dukungan finansial yang lebih besar, dan daerah *proto otonom*, yaitu pengelolaan daerah berada di bawah pengarahan Pusat melalui provinsi dan mendapatkan dukungan keuangan lebih besar dari dua daerah sebelumnya. Penentuan tingkat keotonoman ditentukan dengan
- Pilihan ketiga, bentuk kekhususan tersebut pada akhirnya hanya merupakan *sebutan tanpa pembedan*. Jika pun ada perbedaan, terutama dukungan finansial atau kekhususan hak atas pendapatan di daerah, hanya bersifat sementara dengan batasan waktu paling lama 10 tahun. Untuk melaksanakannya, maka setiap daerah yang mendapatkan kondisi kekhususan perlu merumuskan ‘rancangan sebelum menjadi daerah yang sama dengan yang lain.
- Pilihan keempat, tetap mengakomodasi “otonomi khusus” yang sekarang ada dan yang akan ada. Artinya, Indonesia akan bertahan dengan kombinasi desentralisasi umum dan desentralisasi khusus dalam ruang Republik Indonesia dengan segala kerumitannya. Untuk mendukungnya, maka diperlukan kebijakan desentralisasi yang berparadigma *pluralistik/daripada uniformistik*. Untuk mencapai keberhasilan, diperlukan anggaran penyelenggaraan otonomi daerah (bukan anggaran pembangunan daerah) yang sangat besar untuk menjalankan mesin otonomi daerah yang raksasa.
- Pilihan kelima, mengubah Indonesia menjadi negara federal, dengan penataan sebagaimana tata kelola negara federal. Di dalam konteks negara federal, setiap daerah adalah “negara” yang mengatur secara mandiri urusannya, mempunyai *kabinet* di tingkat negara federal, meski tetap menerahkan urusan unitarian, seperti pertahanan, keamanan, moneter, dan hubungan luar negeri kepada Pemerintah Nasional.

¹ Sebagai pembeda, lihat strategi dan pengalaman Fadel Muhammad pada Provinsi Gorontalo. Fadel Muhammad, 2008, *Reorienting Local Governance*, Jakarta: Elex/Gramedia.

Pertanyaan selanjutnya, apakah setiap pilihan –yang disusun sesuai ranking prioritas—tersebut merupakan pilihan mandiri atau takah pilihan kombinatif? Tidak 2 Asalan kultural kurang memadai untuk diterima karena setiap daerah mempunyai hak atas keunikan kultural masing-masing.

tiga metode yang digunakan secara bersamaan, yaitu *penilaian oleh Pemerintah, permintaan dari daerah, dan hasil asesmen bersama antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang bersangkutan.*

- Pilihan kedua, tidak ada lagi otonomi *khusus* karena desentralisasi telah dijalankan secara konsisten. Ruang yang diberikan hanya “keistimewaan”, yang muncul karena dua alasan: sebagai ibukota -karena alasan administratif, dan sebagai sebuah daerah yang khas -misalnya daerah monarki karena alasan politik². Catatan yang diberikan adalah, pertama, daerah istimewa tersebut tidak diberikan keistimewaan dalam hal keuangan. Kedua, daerah istimewa diberikan beban lebih berat dari daerah lainnya, yaitu beban untuk lebih mandiri secara finansial sebagai pengimbang hak politik dan administrasi yang diberikan.

- Pilihan ketiga, bentuk kekhususan tersebut pada akhirnya hanya merupakan *sebutan tanpa pembedan*. Jika pun ada perbedaan, terutama dukungan finansial atau kekhususan hak atas pendapatan di daerah, hanya bersifat sementara dengan batasan waktu paling lama 10 tahun. Untuk melaksanakannya, maka setiap daerah yang mendapatkan kondisi kekhususan perlu merumuskan ‘rancangan sebelum menjadi daerah yang sama dengan yang lain.
- Pilihan keempat, tetap mengakomodasi “otonomi khusus” yang sekarang ada dan yang akan ada. Artinya, Indonesia akan bertahan dengan kombinasi desentralisasi umum dan desentralisasi khusus dalam ruang Republik Indonesia dengan segala kerumitannya. Untuk mendukungnya, maka diperlukan kebijakan desentralisasi yang berparadigma *pluralistik/daripada uniformistik*. Untuk mencapai keberhasilan, diperlukan anggaran penyelenggaraan otonomi daerah (bukan anggaran pembangunan daerah) yang sangat besar untuk menjalankan mesin otonomi daerah yang raksasa.
- Pilihan kelima, mengubah Indonesia menjadi negara federal, dengan penataan sebagaimana tata kelola negara federal. Di dalam konteks negara federal, setiap daerah adalah “negara” yang mengatur secara mandiri urusannya, mempunyai *kabinet* di tingkat negara federal, meski tetap menerahkan urusan unitarian, seperti pertahanan, keamanan, moneter, dan hubungan luar negeri kepada Pemerintah Nasional.

ada jawaban yang paling dapat diandalkan. Melakukan pilihan tunggal memang tidak mudah, namun menggabungkan atau mengombinasikan pilihan akan menjadikan pilihan "banci".

Pertanyaan akhir, apakah ini pembelajaran ataukah *check-mat* bagi Indonesia? Jawabannya tergantung di sisi mana kita berada. Bagi kita yang melihat desentralisasi sebagai sebuah fakta politik, maka ruang-ruang bagi perubahan yang *out of the box* menjadi sesuatu yang mustik dilakukan karena menghilangkan keuntungan-keuntungan politik sebagai hasil dari terpenuhinya kepentingan-kepentingan politik dari setiap pihak. Kita juga dapat melihatnya sebagai pembelajaran, jika kita kembali kepada sebuah fakta yang sangat mendasar, bahwa desentralisasi adalah fakta manajemen, sebagai sebuah pilihan tentang bagaimana suatu kehidupan bersama yang ada dalam sebuah entitas bernama negara dikelola agar memberikan kebaikan bagi setiap warganya. Pilihan ini pulalah yang diamanatkan oleh para pendiri bangsa, pada konstitusi UUD 1945. Konstitusi yang berisi misi mengapa Negara dan Pemerintahan Indonesia dibentuk.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Syukur, "Budaya Birokrasi di Indonesia" dalam Alfian dan Nazaruddin Sjamsuddin (eds), Profil Budaya Politik Indonesia, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991
- Bodanis, David, The Undercover Economics, Little Bron, London 2006.
- Eisenstadt, S.N., Traditional Patrimonialism and Modern Neo-patrimonialism, Sage Publication, Beverly Hills, California, 1973.
- Koentjaraningrat, Irian Jaya: Membangun Masyarakat Majemuk, Djambatan, Jakarta, 1993.
- Kumar, Khrisnan, Civil Society, dalam Adam Kuper dan Jessica Kuper, Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial, Rajawali Press, Jakarta, 2000.
- Lay, Cornelis, dan Purwo Santoso (editor), "Perjuangan Menuju Puncak", Kajian Akademik Pemekaran Kabupaten Puncak dari Kabupaten Puncak Jaya, S2PLOD UGM, 2006
- Mansoben, Johsz R, Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya, Indonesia: Studi Perbandingan, PhD Thesis, Leiden University, 1994
- McLeod, Jason, Morning Star Rising: Maximising The Effectiveness of The Non Violent Struggles in West Papua. Thesis, 2002, School of Social Sciences, La Trobe University
- Nugroho, Riant, Public Policy, Elex/Gramedia, Jakarta, 2008.
- Rahmawati, Arifah, Papua Ethno-Political Conflict: Causes, Context, and Policy Implication, Thesis, 2004, Naval Post Graduate School Monterey, California.

- Rais, Amien, Selamatkan Indonesia, PPSK Press, Yogyakarta, 2008
- Reinert, Erik S., How Rich Countries Got Rich...and Why Poor Countries Stays Poor (New York & Carol Graff, 2007).
- Shatifan, Nina, Rahmi Yunita, Riant Nugroho, Dwidjowijoto and Muhamad Abas, Thematic Assessments on Strengthening Local Governance Central Sulawesi and North Maluku, UNDP-Bappenas, 2004.
- Wing, John Robert, Irian Jaya Development and Indigenous Welfare The Impact of Development on The Population and Environment of The Indonesian Province of Irian Jaya (Melanesia West New Guinea or West Papua), Thesis, University of Sydney, 1994.
- Zollner, Siegfried, Budaya Papua dalam Transisi: Ancaman akibat Modernisasi, Jawanisasi dan Diskriminasi dalam Theodor ratgeber, ed., Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya di Papua Barat: Studi Realitas Sosial dan Perspektif Politis, 2006.
- Publikasi Khusus
- Buku Komite Penanggulangan Kemiskinan 2003
- Democratic Center Cenderawasih University, Principal Thoughts Concerning Development Policies in Papua Province, Jayapura, June 2003
- Evaluasi Otsus Provivinsi Papua, Studi Wilayah Pantura, 1 November 2007
- Publikasi awal Millenium Development Goals di Provinsi Papua dan Papua Barat.
- Laporan Pekembangan Mutakhir Beberapa Indikator Terpilih 33 Provinsi di Seluruh Indonesia, Bappenas
- Laporan BPS, Maret 2007
- Laporan Evaluasi Otonomi Khusus Papua Bidang Kebijakan Umum, 2008, Jakarta: Kemitraan untuk Tata Kelola yang Baik.
- Laporan Studi Evaluasi Kebijakan Otonomi Khusus Papua, Bidang Kebijakan Umum, Departemen Dalam Negeri
- Laporan Pengelolaan Dana Penerimaan Khusus dalam Rangka Pelaksanaan Otsus Papua 2002-2006, Pemprov Papua, 2007.
- Peta Alur Dana Pemerintah Pusat ke Provinsi Papua dan Irian Jaya Barat Tahun 2006-2007, presentasi Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2007.
- Undang-Undang No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua
- Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah