
Studi perbandingan pemberian otonomi asimetris pada keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan kekhususan Provinsi Papua

A. Rahman, Ishviati J. Koenti, Endang Sulistyaningsih¹

Abstract: *The asymmetric autonomy granting to Special Region of Yogyakarta and Papua Province raises a new problem. In the other hand, the exercise is not maximal. On the other hand, it creates a heartburning to the other region. Base on the those things, the problem can be formulated into two things: the first, how is the comparision of autonomy granted to Special Region of Yogyakarta dan Papua Region? The second, how is the exercise of the autonomy in Special Region of Yogyakarta and the autonomy in Papua Region? This Question will be explored by library research method and conceptual and comparative approach. The result of this research is, the first, the special status granted is base on the reason of jurisprudence and the analysis of politics. The second, the exercise of the authority in Special Region of Yogyakarta has exercised well, while in Papua, it has not yet worked at all.*

Keywords: *Asymmetric Decentralisation, Special Region of Yogyakarta, Papua.*

PENDAHULUAN

Perkembangan ketatanegaraan dalam konteks Negara modern mutlak diikuti dengan modifikasi sistem pemerintahan, baik dalam negara dengan susunan kesatuan maupun federasi. Perkembangan ini bukan hanya dalam bentuk pemahaman kedaulatan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945,² melainkan bersamaan dengan itu kedaulatan negara harus diseimbangkan dengan pengakuan hak-hak asasi manusia. Karena itu, negara wajib menjaga, melindungi dan memenuhinya.³

¹ Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Janabadra

² Bandingkan dengan pendapat Elazar, yang dikutip oleh Suksi, bahwa, memiliki lebih dari satu pemerintahan dalam satu wilayah menjadi fenomena umum yang mencerminkan realitas keterbatasan kedaulatan Negara yang tumbuh di abad 20. Lihat, Markku Suksi, *Sub-State Governance Trough Territorial Autonomy: A Comparative Study In Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, edisi CD-ROM, 2011, Springer, New York, hlm. 3

³ Triyanto, *Negara Hukum dan HAM*, Ombak, Yogyakarta, 2013, hlm. 83-84

Indonesia dengan susunan negara kesatuan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari perkembangan tersebut. Susunan kesatuan yang identik dengan sentralisasi kekuasaan dituntut untuk menyerahkan sebagian wewenangnya kepada daerah. Penyerahan wewenang tersebut dikenal dengan desentralisasi.

Dengan system desentralisasi mendorong kemandirian daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan potensi dan karakter masing-masing daerah.⁴ Penerapan otonomi daerah menurut Dede dkk, sebenarnya merupakan pilihan politis. Mengingat keragaman etnis, kondisi geografis daerah-daerah yang kemudian atas keragaman tersebut desentralisasi menjadi prinsip utama otonomi daerah yang tidak dapat dilepaskan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi pemerintahan.⁵

Pembentukan otonomi khusus dan daerah istimewa sejatinya telah memiliki dasar yang kuat dalam konstitusi. Pasal 18B ayat (1) dan (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Selanjutnya dikatakan (ayat (2), bahwa “negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Secara teoretik, negara wajib memenuhi hak-hak tersebut sebagaimana ditentukan oleh konstitusi. Pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat oleh negara salah satunya adalah melalui formula otonomi khusus dan istimewa. Dengan demikian kesatuan masyarakat adat dapat mengakomodir hak-haknya sepanjang tidak bertentangan dengan NKRI.

⁴ Ziko Ostaki, Francisca Romana Harjiyatni, dan Sri Handayani Retna Wardani, “Tinjauan Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Dengan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Kajian Hasil Penelitian Hukum*, Vol. 2 (1), Mei 2018 :306- 332, hlm. 307.

⁵ Dede Mariana dan Caroline Paskarina, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2008, hlm. 110

Faktanya, dua dari empat daerah asimetris di Indonesia, yakni Aceh yang diatur dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dan Papua dengan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, adalah daerah yang pernah diwarnai dengan konflik dan disertai ancaman disintegrasi.

Pendapat di atas dikuatkan oleh Jaweng, yang mengatakan bahwa otonomi khusus yang diberikan kepada Papua, Papua Barat dan Aceh, adalah untuk meredam ketegangan antara Pusat dan Daerah.⁶ Artinya otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua dan Aceh lebih cenderung alasan-alasan sosial-politik, bukan fakta sejarah.⁷ Otonomi khusus tersebut sebagai pelembagaan resolusi konflik akibat sparatisme.

Adapun rumusan masalah tersusun sebagai berikut: (1) Bagaimanakah perbandingan pemberian otonomi pada Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Papua?; (2) Bagaimanakah pelaksanaan otonomi di Daerah Istimewa Yogyakarta dan otonomi di Provinsi Papua?

METODE

Adapun metode penelitian ini adalah penelitian Kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan data sekunder. Adapun bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primier, sekunder dan tersier. Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).

⁶ Nyimas Latifah Letty Aziz, "Potret Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Istimewa" Bunga Rampai, *Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia; Jakarta, 2018, hlm. 13

⁷ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media; Bandung, 2014, hlm. 108-109

Tinjauan Pustaka

Negara Hukum

Indonesia adalah Negara yang dengan tegas menyatakan dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) amandemen ke III, bahwa “Negara Indonesia adalah Negara hukum.” Oleh sebab itu seluruh aktivitas negara tidak boleh lepas dari hukum, baik badan-badan/lembaga Negara, maupun individu.

Abdul Mukthie Fadjar⁸ mengartikan Negara hukum sebagai: “negara hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur Negara yang diatur menurut hukum. Setiap tindak penguasa maupun rakyatnya harus berdasar hukum dan sekaligus dicantumkan tujuan Negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya.”

Menurut Sudikno,⁹ hukum dengan sendirinya adalah kekuasaan. Kekuasaan untuk mengusahakan ketertiban masyarakat. Konsekuensi dari hal tersebut adalah membatasi individu. Sedangkan yang menjalankan untuk menerapkan sanksi adalah penguasa. Walaupun hukum adalah kekuasaan, ia tidak boleh dijadikan sebagai hukum kekuasaan, hukum bagi yang berkuasa.

Menurut Kusumohamidjojo,¹⁰ tugas utama hukum tetaplah menegakkan perdamaian dan ketertiban. Lebih dari sekedar ketertiban, perdamaian dan keadilan, menurut Satjipto Rahardjo,¹¹ Masyarakat menginginkan apa yang disebut dengan nilai dasar hukum oleh Radbruch, yakni kepastian, kemanfaatan dan keadilan.

Mewujudkan semua nilai itu secara bersamaan tentu bukan hal yang mudah. Apabila terjadi pertentangan diantara ketiga nilai tersebut maka yang perlu

⁸ Abdul Mukthie Fadjar, *Sejarah Elemen dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang, hlm. 6

⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cet. Ke-IV, Liberty, Yogyakarta, 2008, hlm. 20-21

¹⁰ Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum, Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, 2016, Yrama Widya, Bandung, hlm. 90

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. ke-VIII, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 19

dipertimbangkan, menurut Sudikno, pertama-tama adalah keadilan dengan tanpa mengabaikan kepentingan umum.¹²

Agar hukum tidak dijadikan sebagai hukum kekuasaan bagi yang berkuasa, maka dalam negara hukum dikenal beberapa elemen penting yang merupakan syarat mutlak, di antaranya adalah, (i) asas pengakuan dan penghormatan hak-hak asasi manusia, (ii) asas legalitas, (iii) asas pembagian kekuasaan, (iv) asas peradilan yang bebas dan tidak memihak, (v) asas kedaulatan rakyat, (vi) asas demokrasi, (vii) asas konstitusional.¹³

Hukum merupakan pelembagaan kehendak. Pelembagaan kehendak ini, dalam konteks negara modern tidak berarti kehendak seorang diri (individu/raja), melainkan kehendak negara. Pelembagaan kehendak tersebut merupakan usaha agar apa yang dicitakan dapat diwujudkan, baik yang sifatnya umum maupun khusus.

Kelsen, berpendapat bahwa negara yang memiliki ketentuan atau aturan legal dibayangkan sebagai seseorang. Apa yang dimaksud orang di sini adalah sebatas personifikasi dari kesatuan ketentuan legal.¹⁴ Dengan demikian antara negara dan hukum tidak lagi dipertentangkan. Negara dan hukum adalah satu kesatuan wujud yang melembaga.

Salah satu fungsi konstitusi sebagai salah satu syarat negara hukum adalah mengatur kekuasaan sekaligus membatasinya. Konstitusi tertulis ataupun tidak adalah cerminan kehendak negara yang berusaha mewadahi seluruh kehendak politik masyarakat. Minimal kehendak tersebut adalah agar rakyat terlindungi dari penguasa negara dengan kekuasaan yang absolute. Apabila negara, dalam hal ini adalah Pemerintah bertindak sewenang-wenang, dapat diketekuman sanksi di dalam konstitusi.

¹² Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, cet. ke-VI, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012, hlm. 24

¹³ Abdul Mukthie Fadjar, *Sejarah...*, *Op. Cit.*, hlm. 34

¹⁴ Hans Kelsen, *Dasar-dasar Hukum Normatif, Prinsip-prinsip untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik*, terjemah oleh Nurlita Yusron, *What is Justice?: Justice, Polite, and Law in the Mirror of Science*, Cet. III, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 335

Bagi Wheare¹⁵ konstitusi adalah pembatasan kekuasaan. Pemerintahan konstitusional adalah pemerintahan yang dijalankan kebalikan dari pemerintahan sewenang-wenang. Selain menyadari kemampuan yang terbatas baik kemampuan pengetahuan, politik dan pemerintahan dalam memegang kekuasaan, ia juga harus menyadari bahwa kekuasaan itu dibatasi oleh konstitusi.

Negara Kesatuan

Memiliki satu Konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah konsekuensi dari pilihan kesatuan. Satu Undang-Undang Dasar tersebut berlaku untuk seluruh wilayah negara.¹⁶ Sekalipun pada perkembangannya negara kesatuan menerapkan desentralisasi. Menurut Saragih, kekuasaan yang dijalankan antara Pusat dan Daerah tidaklah sama dan tidak sederajat.¹⁷

Ditinjau dari sudut susunan pemerintahannya, negara kesatuan dibagi menjadi dua bentuk; (i) bentuk pemerintahan sentralisasi; (ii) bentuk pemerintahan desentralisasi.¹⁸ Susunan pemerintahan ini dalam kerangka negara kesatuan berbeda dengan susunan sebagaimana negara federal.

Yamin, dalam bukunya juga kembali menjelaskan bahwa kehendak bangsa Indonesia bukanlah federalisme, melainkan unitarisme, kesatuan.¹⁹ Menurutnya, sejak Indonesia merdeka memiliki dua corak istimewa, yakni Republik dan unitarisme ber-otonomi²⁰

Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi adalah kebalikan dari sentralisasi. Apabila sentralisasi dimaknai sebagai pemerintahan yang terpusat, segala kekuasaan menumpuk dalam satu

¹⁵ K. C Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern*, terjemah oleh Imam Baehaqie, Modern Constitutions, cet. ke-V, Nusa Media, Bandung, 2015, hlm. 208

¹⁶ Soehino, *Hukum Tatanegara, Sistem Pemerintahan Negara*, 1993, Liberty, Yogyakarta, hlm. 22

¹⁷ Moh. Kusnardi dan Binta R. Saragih, sebagaimana dikutip oleh Andi Mustari Pide, dalam *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, 1999, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm. 28

¹⁸ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris...*, *Op. Cit.*, hlm. 2

¹⁹ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, 1951, Djambatan, Jakarta, hlm. 32

²⁰ *Ibid.*, hlm. 81

Pemerintah, maka desentralisasi adalah sebaliknya. Pasal I ke-8 Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud “Desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.”

Desentralisasi asimetris mengemuka karena adanya perbedaan kebutuhan dalam pelaksanaan, karakter dan sifat-sifat khusus yang dimiliki oleh daerah otonom. Desentralisasi asimetris sebagai buah dari perkembangan sistem pemerintahan yang dipercaya mampu menjawab tantangan untuk mengakomodir pelbagai perbedaan tertentu yang bersifat khusus dan istimewa yang ada di dalam suatu negara.

Karakteristik yang berbeda dalam mengurus rumah tangga memungkinkan untuk diterapkannya desentralisasi asimetris²¹ Perlakuan berbeda untuk mendapatkan hasil yang sama sudah mesti harus dipilih untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan.

Menurut Ni'matul Huda,²² desentralisasi asimetris di Indonesia tidak didasarkan atas mekanisme penataan baru sesuai dengan semangat dari otonomi daerah, melainkan dari tuntutan sporadik yang mengancam integrasi nasional. Pendapat ini didasarkan pada praktik pemberian otonomi khusus terhadap Papua dan Aceh.

Pilihan desentralisasi asimetris merupakan pilihan paling rasional untuk Indonesia. Tetapi bukan berdasarkan tuntutan sporadik atau menunggu ancaman disintegrasi, melainkan lahir dari sebuah desain matang dengan pertimbangan-pertimbangan khusus yang berdasarkan pada keunikan-keunikan daerah²³

Rasionalitas penerapan desentralisasi asimetris tersebut bukan hanya didasarkan pada pertimbangan sosiologis maupun filosofis, melainkan juga rasional menurut

²¹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris...*, *Op. Cit.*, hlm. 35

²² *Ibid.*, hlm. 69

²³ *Ibid.*,

hukum. Dikatakan rasional menurut hukum karena Konstitusi telah memberikan dasar (Pasal 18B) untuk diterapkannya desentralisasi asimetris.

Umumnya, kebijakan asimetris dibedakan menjadi tiga jenis dalam hubungannya antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Menurut Veljanovski, sebagaimana ditulis oleh Ni'matul Huda, ketiga jenis tersebut yaitu: Political asymmetry, administrative asymmetry, dan fiscal asymmetry. Political asymmetry, diterapkan terutama untuk alasan-alasan non ekonomi dan alasan politik di sebuah negara di mana didalamnya terdapat unit-unit lokal dengan kapasitas yang berbeda-beda atau berbeda dalam hal tanggungjawabnya. Adapun administrative asymmetry dapat dicapai kesepakatan antara pusat dan daerah di mana kapasitas disetujui dengan mempertimbangkan kapasitas administratif dari kekuasaan lokal. Fiscal asymmetry, dalam konteks kedua model sebelumnya harus diikuti dengan dimensi finansial.²⁴

Pembentukan model asimetris tersebut menurut Richard M. Bird, adalah untuk menjawab kebutuhan spesifik di mana dalam proses desentralisasi terdapat kelompok-kelompok penduduk yang berbeda baik dari segi etnik, bahasa maupun sejarahnya.²⁵ Hal-hal yang bersifat khusus itulah yang menuntut negara untuk memperhatikan, menghormati dan menghargai sebagai satu kesatuan bangsa yang majemuk.

PEMBAHASAN

Pemberian Otonomi Asimetris terhadap Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kekhususan Provinsi Papua.

DIY

Pemberian status istimewa kepada Daerah Istimewa Yogyakarta adalah karena sejarah asal-usulnya sebagai *zelfbesturendelandschappen*, pemerintahan sendiri yang telah ada sebelum Indonesia merdeka serta kontribusinya dalam mengisi

²⁴ *Ibid.*, hlm. 72

²⁵ *Ibid.*, hlm 71

kemerdekaan. Karenanya diakui sebagai daerah istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Bahwa di balik alasan tersebut terdapat alasan lain diberikannya status istimewa adalah pertimbangan yang berasal dari luar pertimbangan hukum. Semisal kontribusi sejarah perjuangan DIY atas kemerdekaan Indonesia, merupakan alasan lain (alasan subjektif yang dapat dibenarkan secara politik), yang tentu masih dapat diperdebatkan dan sulit untuk mengukur apa dan sampai di mana ukuran kontribusi terhadap kemerdekaan bila bangsa Indonesia bersepakat bahwa kemerdekaan adalah perjuangan seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, ketentuan khusus dalam UUK DIY adalah: (1) Asal-usul Kesejarahan, bahwa secara nyata Kasultanan dan Kadipaten di Yogyakarta, ada dan masih hidup (berkuasa di wilayahnya) sebelum dan sampai detik-detik Indonesia merdeka. Setelah merdeka, dua wilayah kekuasaan (Kasultana dan Kadipaten) disatukan; (2) Memiliki peran penting dalam proses kemerdekaan dan menjaga integrasi nasional, yang dapat dibuktikan secara autentik melalui fakta-fakta sejarah; (3) Memiliki kontribusi penting dalam mengisi kemerdekaan. Baik langsung (di dalam pemerintahan), maupun tidak langsung (kebudayaan).

Papua

Konsideran UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, menunjukkan beberapa alasan diberikannya otonomi khusus terhadap Provinsi Papua. Alasan tersebut antara lain: (1) Kesatuan masyarakat adat, dan satuan-satuan masyarakat adat (local entity) tersebut berada di wilayah teritorial provinsi Papua (territorial entity), yang di dalamnya terdapat; (2) Kebudayaan yang menjadi karakter khas masyarakat Papua, sesuai dengan; (3) Sejarah masyarakat lokal Papua. Berdasarkan beberapa hal tersebut maka negara berkepentingan untuk melindungi; (4) Hak-hak asasi dan/atau hak dasar masyarakat asli Papua, untuk menjamin kesetaraan hak dan kewajiban sebagai warga negara dan menikmati; (5)

Pembangunan daerah. Berdasarkan pertimbangan bahwa provinsi Papua memiliki ketimpangan yang jauh tertinggal dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia.

Secara umum pengakuan tersebut merupakan pengejawantahan dari perintah konstitusi terhadap satuan-satuan daerah yang bersifat khusus dengan pertimbangan hak asal-usul. Selain itu pertimbangan pembagian keuangan dan pemanfaatan sumber daya alam yang belum benar-benar adil dan mensejahterakan masyarakat Papua. Konflik juga menjadi alasan politik diberikannya pengakuan status otonomi khusus.

Pelaksanaan

Daerah Istimewa Yogyakarta

Keistimewaan untuk Daerah Istimewa Yogyakarta dilaksanakan melalui Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) sebagaimana telah berjalan sebagai berikut: **Pertama**, tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUK Jo. Pasal 3 Perdais Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, adalah Sultan Hamengkubuwono yang bertakhta dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur. Persyaratan tersebut merupakan bagian dari urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini juga diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2), Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015.

Masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) UUK Jo Pasal 14 ayat (1) Perdais Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, adalah 5 (lima) tahun dihitung sejak dilantik. Sedangkan terkait dengan periodisasi, Gubernur dan Wakil Gubernur tidak terikat dengan ketentuan 2 (dua) periode. Karena Gubernur dan Wakil Gubernur diangkat interval 5 (lima) tahun

selama masih memegang takhta Kasultanan untuk Gubernur dan Kadipaten untuk Wakil Gubernur.

Ketentuan tersebut adalah salah satu keistimewaan bagi DIY, yakni, pertama, diangkat dari Kasultanan dan Kadipaten yang sedang bertahta. Kedua, tidak terikat dengan periodisasi menjabat sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Ketiga, jabatan tidak dapat diduduki oleh pihak lain di luar Kasultanan dan Kadipaten yang tidak atau belum bertahta. Keempat, proses pengisian jabatan tidak melalui jalur politik (pemilihan umum).

Kelembagaan Pemerintahan Daerah DIY

Pemerintah Daerah dan DPRD DIY telah membentuk Perdas Nomor 3 Tahun 2015 yang telah diganti dengan Perdas Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Ruang lingkup dari Perdas ini mencakup tiga hal, antara lain adalah; (1) pembentukan Perangkat Daerah; (2) jabatan pada Perangkat Daerah; dan (3) *Parampara Praja*.

Selain badan atau lembaga struktural sebagaimana di atas, Pasal 22 Perdas Nomor 1 Tahun 2018 juga mengatur mengenai Parampara Praja. Menurut Pasal 1 angka 9, Parampara Praja adalah lembaga non struktural yang mempunyai tugas dan fungsi memberikan pertimbangan, saran dan pendapat mengenai urusan keistimewaan kepada Gubernur.

Parampara Praja sebagai lembaga non struktural terdiri dari 9 (sembilan) orang dari beberapa unsur, antara lain adalah unsur akademisi/teknokrat, unsur Kasultanan dan unsur Kadipaten, serta unsur masyarakat yang dipilih dan diangkat oleh Gubernur dengan masa kerja 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali. Sebagai lembaga non struktural yang dipilih dan diangkat oleh Gubernur, maka Parampara Praja bertanggungjawab langsung kepada Gubernur.

Pasal 22 ayat (5) Perdas Nomor 1 Tahun 2018, Parampara Praja difasilitasi oleh Paniradya Kaistimewan. Akan tetapi bentuk fasilitasi seperti apa yang harus diberikan oleh Paniradya Kaistimewaan tidak jelas. Selain ketidakjelasan tersebut,

kedudukan Parampara Praja sebagai lembaga non struktural, juga terdapat persoalan lain mengenai sejauh mana kualitas keberadaan lembaga tersebut, atau urgensi keberadaan lembaga tersebut terhadap keberlangsungan pembangunan dan pengelolaan keistimewaan. Karena Posisi Parampara Praja tetap berada di bawah Gubernur yang secara otomatis kultur kerjanya tidak jauh berbeda dengan perangkat atau lembaga daerah struktural lainnya.

Kebudayaan

Pemeliharaan objek kebudayaan dilakukan dengan dua cara. Pertama, pemberian legalitas, kedua, perlindungan. Pemberian legalitas objek kebudayaan menurut Pasal 11 Perdas Nomor 3 Tahun 2017 dapat berupa; a) register atau tanda daftar; dan, b) hak kekayaan intelektual. Pemberian register dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui tahapan-tahapan; 1) inventarisasi dan dokumentasi; 2) pengkajian; dan, 3) penetapan. Sedangkan pemberian hak kekayaan intelektual dilakukan melalui proses pengusulan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hak kekayaan intelektual.

Perlindungan objek kebudayaan dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui upaya-upaya yang diatur dalam Pasal 12 Perdas Nomor 3 Tahun 2017, yakni; a) penyelamatan dengan cara rehabilitasi, restorasi, rekonstruksi, dan/atau repatriasi; b) pengamanan melalui pemutakhiran data secara berkelanjutan, pewarisan objek kebudayaan kepada generasi penerus, pemindahan objek kebudayaan, dan/atau penyimpanan objek kebudayaan; dan/atau, c) perawatan dengan cara konservasi dan preservasi.

Pelaksanaan pemeliharaan dan pengembangan budaya tersebut tidak hanya dilakukan oleh unsur Pemerintah Daerah saja, melainkan juga masyarakat, akademisi, praktisi, seniman, budayawan, kurator, Kasultanan dan Kadipaten. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah membentuk Dewan Kebudayaan berdasarkan Pasal 30 Perdas Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan.

Pertanahan

Tanah Kasultanan dan Kadipaten terdiri dari tanah keprabon dan tanah bukan keprabon. Tanah keprabon menurut Pasal 7 ayat (1) Perdais Nomor 1 Tahun 2017 adalah tanah yang digunakan Kasultanan maupun Kadipaten untuk bangunan istana dan kelengkapannya. Kepemilikan tersebut diawali dengan pembentukan Keraton sebagai badan hukum.

Penetapan Kasultana dan Kadipaten sebagai badan hukum ditetapkan langsung oleh Undang-undang yang hanya berlaku khusus untuk DIY. Karena penetapannya dilakukan secara khusus, oleh Undang-undang khusus, maka badan hukum Kasultanan dan Kadipaten merupakan badan hukum khusus yang bentuknya lain daripada yang lazim dipraktikkan.

Selain tanah keprabon, juga ada tanah bukan keprabon atau Dede Keprabon. Pasal 8 Perdais Nomor 1 Tahun 2017 membagi tanah Dede Keprabon antara lain adalah; (a) Tanah Desa yang asal-usulnya dari Kasultanan dan Kadipaten dengan hak Anggaduh; (b) tanah yang telah digunakan oleh masyarakat/institusi dan telah memiliki Serat Kekancingan; (c) tanah yang telah digunakan oleh masyarakat/instansi dan belum memiliki Serat Kekancingan; dan. (d) tanah yang belum digunakan.

Tanah-tanah tersebut merupakan warisan budaya yang peruntukannya sebesar-besar kepentingan masyarakat. Semua tanah harus di daftarkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk tanah Kasultanan di daftarkan oleh Kasultanan sedangkan tanah Kadipaten dilakukan oleh Kadipaten.

Tata Ruang

Kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten pada kawasan inti kota mengikuti filosofi Catur Gatra Tunggal. Filosofi tersebut sebagaimana Pasal 6 ayat (2) Perdais Nomor 2 Tahun 2017, meliputi empat elemen pembentuk identitas kota yang terdiri atas; 1) Karaton sebagai pusat Pemerintahan; 2) Alun-alun sebagai pusat kegiatan sosial budaya; 3) Masjid Gede sebagai pusat kegiatan spiritual dan, 4)

Pasar sebagai pusat kegiatan ekonomi. Selain elemen tersebut juga diperlukan adanya bagian inti kota yaitu Kutha Gara.

Pengaturan tata ruang ditujukan untuk menjaga, melindungi dan melestarikan kebudayaan, adat istiadat dan cagar budaya. Oleh karena itu pada zona inti dan zona penyangga diberikan ketentuan mengenai bangunan-bangunan atau aktivitas yang tidak diperbolehkan serta ketentuan arsitektur pada bangunan-bangunan baru.

Papua

Sesuai dengan definisi otonomi khusus yang tertera secara eksplisit dalam Pasal 1 huruf b, yang menyatakan bahwa “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.” Definisi otonomi khusus ini bukan definisi yang dapat dijadikan ketentuan (termasuk kategorisasi syarat) untuk daerah lain yang ingin daerahnya dijadikan daerah khusus, melainkan terbatas khusus untuk Papua.

Wewenang khusus yang diakui tersebut memiliki arti bahwa ada wewenang yang memang lahir dari daerah dan bukan merupakan pemberian dari Pusat. Artinya ada suatu praktik pemerintahan yang dijalankan berdasarkan prakarsa atau kebiasaan masyarakat Papua yang kemudian diakui oleh negara sebagai wewenang khusus. Tetapi ada pula wewenang yang datang karena diberikan oleh Pemerintah Pusat khusus untuk Papua agar tujuan diberikannya otonomi khusus tercapai.

Dengan demikian, wewenang khusus dalam rangka otonomi khusus Papua datang dari 2 (dua) sumber. Pertama, wewenang tersebut lahir dari kebiasaan masyarakat Papua, kedua, wewenang yang datang atau diberikan oleh Pemerintah Pusat. Keduanya diakui dan diberikan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.

Wewenang luas tersebut (yang tidak dirinci satu-persatu), menuntut kreativitas daerah dan kepekaan terhadap perkembangan sosial masyarakat. Sekalipun otonomi

husus telah diberikan sejak tahun 2001, ternyata masih banyak peraturan daerah khusus (perdasus) yang belum dibuat. Akibatnya otonomi khusus tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Terutama yang sangat penting dalam rangka untuk memberikan pelayanan mendasar dalam hal perbaikan gizi masyarakat Papua. Perogram tersebut sesungguhnya penting untuk pertumbuhan dan perkembangan masyarakat.

Selain perbaikan gizi, yang menyentuh langsung kepada masyarakat adalah Jaminan Sosial. Program jaminan sosial merupakan perintah untuk dibentuk Perdasus agar tujuan dari diberikannya otonomi khusus dapat tercapai. Justru yang terjadi dalam kurun waktu 9 (sembilan) tahun (2006-2015) yang banyak dibuatkan Perdasi adalah Perusahaan Daerah (PT), baik pembentukan, penggabungan, perubahan nama maupun penyertaan modal.

Undang-undang Otonomi Khusus Papua juga memerintahkan untuk dibentuk Perdasus mengenai pengawasan pelaksanaan otonomi khusus, baik pengawasan hukum, politik dan pengawasan sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 67. Akan tetapi Perdasus tersebut belum dibuat sampai saat ini. Otonomi khusus dalam hal pembagian dana perimbangan sudah tinggal 7 (tujuh) tahun, dan untuk dana otonomi khusus tinggal 2 (dua) tahun. Artinya, pembagian dana perimbangan akan berubah formula atau besaran pembagiannya antara Pusat dan Daerah pada tahun 2026, dan 2021 untuk dana dalam rangka otonomi khusus juga akan berakhir.

Selain itu, evaluasi pelaksanaan UU Otonomi khusus berdasarkan Pasal 78, dilakukan setiap tahun setelah akhir tahun ketiga sejak Undang-undang otonomi khusus diberlakukan. Evaluasi yang diperintahkan Pasal 78 tersebut tampaknya belum dilakukan secara maksimal, terbuka dan melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga pelaksanaan otonomi khusus belum membuahkan progres yang baik, bahkan cenderung stagnan.

Perbedaan DIY dan Papua

Daerah Istimewa Yogyakarta dan Papua sama-sama sebagai daerah otonom asimetris. Keduanya memiliki perbedaan mendasar. Baik dalam hal proses pemberian pun ihwal kewenangan.

Proses Pemberian

Melihat dasar-dasar tersebut, baik teoretik maupun praktik pemberian otonomi khusus dan istimewa mencakup dual hal. Pertama, alasan yuridis; dan, kedua, alasan politis. Alasan yuridis mencakup ketentuan-ketentuan yang telah ada dalam konstitusi. Sedangkan alasan-alasan politis mencakup pencapaian resolusi, integrasi dan hal lain yang dibenarkan secara politik.

Berkaitan dengan pemberian otonomi asimetris terhadap DIY dan Provinsi Papua, sesungguhnya terdapat perbedaan yang mendasar antara keduanya. Baik dalam proses pemberiannya maupun pertimbangan yang melatarbelakangi. Dari segi prosesnya. Pemberian status istimewa terhadap DIY diawali dengan maklumat Sultan dan Adipati yang kemudian direspon oleh Pemerintah Pusat dan ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Provinsi.

Sedangkan status khusus provinsi Papua diberikan setelah terjadi konflik berkepanjangan yang mengancam disintegrasi. Meski pemberian otonomi khusus (asimetris) tidak selalu (harus) diawali dengan konflik, tetapi faktanya bahwa pemberian otonomi khusus untuk Papua dilatarbelakangi oleh konflik dan ketertinggalan daerah/kemiskinan.

Khusus untuk Papua, jika dilihat dari sudut pandang tersebut, pemberian otonomi khusus adalah pelembagaan resolusi konflik. Karena sejak integrasi Papua ke dalam NKRI belum pernah ada wacana maupun inisiatif dari Pemerintah Pusat untuk memberikan status khusus.

Pertimbangan dalam UU Otonomi Khusus Papua dan UUK DIY memiliki perbedaan yang bertolak belakang. Pemberian status istimewa terhadap DIY adalah karena pertimbangan sejarah asal-usul dan kontribusinya untuk dan dalam mengisi kemerdekaan Indoensia. Artinya, pemberian istimewa terhadap DIY didasarkan pada

“prestasi” daerah sejak perjuangan sampai dengan mengisi kemerdekaan. Sebaliknya status khusus untuk Papua, diberikan sebagai pengakuan atas kegagalan pemerintahan pada seluruh sektor pelayanan publik, termasuk dalam upaya mewujudkan keadilan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia.

Perbedaan alasan menurut ketentuan yuridis juga dapat diketemukan dari wewenang yang diakui dari keduanya. Pertama, DIY diberikan keistimewaan didasarkan pada Pasal 18B ayat (1), yakni sebagai pengakuan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa, yang disebut dengan *zelfbesturende landschappen*. Kedua, Papua diberikan berdasarkan Pasal 18B ayat (2), yakni sebagai pengakuan atas kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup beserta hak-hak tradisionalnya yang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.

Kewenangan

Kewenangan antara DIY dan Papua sesungguhnya berbeda hampir di seluruh wewenangnya. Akan tetapi terdapat perbedaan mendasar dari wewenang keduanya, antarlain: (1) Dari segi pengisian jabatan Gubernur, DIY diangkat dari Kasultanan yang bertakhta sedangkan Papua dipilih; (2) Pada sektor pertanahan, DIY memiliki wewenang khusus, yakni tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten dijadikan hak milik dengan terlebih dahulu menjadikan Keraton sebagai badan hukum kemudian tanah-tanah tersebut dijadikan sebagai kekayaan yang merupakan warisan budaya. Sementara untuk Papua, tanah-tanah hak ulayat pengelolaannya diserahkan kepada kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup; (3) Dari segi keuangan, DIY tidak memiliki formula khusus dalam hal dana bagi hasil, sedangkan Papua memiliki formula khusus yang berbeda dengan pembagian dana bagi hasil pada umumnya; (4) Alat kelengkapan daerah. Alat kelengkapan daerah DIY hanya terdiri dari DPRD dan Gubernur, sedangkan Papua terdiri dari DPRP, MRP dan Gubernur. Sekalipun MRP sebagai lembaga representasi kultural, tetapi keberadaan tersebut diperintahkan secara langsung oleh UU Otsus yang kedudukannya di wilayah Provinsi; (5) Badan yang

bersifat lokal. DIY memiliki Keraton (Kasultanan dan Kadipaten) sebagai wujud pengakuan negara, sedangkan Papua memiliki lembaga adat, seperti Pengadilan adat yang sifatnya khusus dan berada di setiap kesatuan masyarakat hukum adat di wilayah Papua.

Adapun persamaan dari keduanya adalah terletak pada keberadaan suatu praktik hubungan antar masyarakat dan antara masyarakat dengan kekuasaan lokal-tradisional dalam satu komunitas. Praktik tersebut tidak dapat dijangkau oleh wewenang biasa sebagaimana wewenang yang diserahkan untuk daerah-daerah lain di Indonesia. Pelbagai kondisi tersebut menuntut negara untuk memperhatikan kondisi-kondisi tertentu dengan memberikan otonomi asimetris.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan, maka penulis dapat mengambil kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

Pertama pemberian otonomi khusus dan istimewa terhadap Papua dan DIY secara garis besar didasarkan dengan dua alasan besar, yaitu alasan yuridis dan alasan politis. Hal itu tercermin dalam wewenang yang dimiliki masing-masing daerah (DIY dan Papua).

Kedua pelaksanaan otonomi di DIY telah berjalan dengan baik. Sedangkan Papua sebaliknya. Keadaan tersebut karena DIY lebih jelas wewenangnya sehingga lebih mungkin untuk melaksanakan yang terangkum dalam Perdas. Adapun Papua, wewenang yang diberikan tidak jelas dan rinci seperti DIY, sehingga sulit untuk menangkap apa wewenang yang sesungguhnya telah diberikan kepada Papua. Selain itu, salah satu faktor kurang baiknya pelaksanaan wewenang karena belum dibentuknya beberapa Perdasus yang diperintahkan langsung oleh undang-undang untuk menjalankan wewenang khusus.

Saran

Untuk Pemerintah Pusat, pemberian otonomi khusus Papua harus dilakukan evaluasi secara terbuka sekaligus memberikan wewenang yang jelas dan konkret untuk menjawab perkembangan kebutuhan dasar masyarakat Papua. Kedua, pengawasan dan pendampingan secara khusus penting untuk keberlangsungan pelaksanaan wewenang khusus dan istimewa.

Untuk Pemerintah Daerah, khusus Papua, agar melaksanakan UU Otsus dengan baik. Mencermati dan lebih peka terhadap perkembangan dan kebutuhan dasar masyarakat, baik kebutuhan substitusi mau pun kebutuhan konkret lainnya. Kedua, untuk DIY agar tujuan keistimewaan benar-benar terwujud, maka sebaiknya penggunaan dana lebih diprioritaskan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat ketimbang kegiatan yang sifatnya seremonial.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mukthie Fadjar, Sejarah Elemen dan Tipe Negara Hukum, Setara Press, Malang.
- Andi Mustari Pide, dalam Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI, 1999, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Budiono Kusumohamidjojo, Teori Hukum, Dilema antara Hukum dan Kekuasaan, 2016, Yrama Widya, Bandung.
- Dede Mariana dan Caroline Paskarina, Demokrasi dan Politik Desentralisasi, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2008.
- Hans Kelsen, Dasar-dasar Hukum Normatif, Prinsip-prinsip untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik, terjemah oleh Nurlita Yusron, What is Justice?: Justice, Polite, and Law in the Mirror of Science, Cet. III, Nusa Media, Bandung, 2014.
- K. C Wheare, Konstitusi-konstitusi Modern, terjemah oleh Imam Baehaqie, Modern Constitutions, cet. ke-V, Nusa Media, Bandung, 2015.
- Markku Suksi, Sub-State Governance Trough Territorial Autonomy: A Comparative Study In Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions, edisi CD-ROM, 2011, Springer, New York.
- Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Cet. Ke-IV, Liberty, Yogyakarta, 2008.
- Muhammad Yamin, Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia, 1951, Djambatan, Jakarta.

- Ni'matul Huda, Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus, Nusa Media; Bandung.
- Nyimas Latifah Letty Aziz, "Potret Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Istimewa" Bunga Rampai, Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa, Yayasan Pustaka Obor Indonesia; Jakarta, 2018.
- Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.
- Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.
- Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.
- Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengelolaan Kebudayaan.
- Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2017 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, Daerah yang Berstatus Istimewa atau Khusus.
- Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Cet. ke-VIII, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soehino, Hukum Tatanegara, Sistem Pemerintahan Negara, 1993, Liberty, Yogyakarta.
- Sudikno Mertokusumo, Teori Hukum, cet. ke-VI, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012.
- Tim BPHN, Pembentukan Otonomi Khusus di Bali dan Pengaruhnya bagi Keutuhan NKRI, 2011.
- Triyanto, Negara Hukum dan HAM, Ombak, Yogyakarta, 2013.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 13 Tahun 20012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
- Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus Papua (Perubahan).

Ziko Ostaki, Francisca Romana Harjiyatni, dan Sri Handayani Retna Wardani, “Tinjauan Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Dengan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta”, Kajian Hasil Penelitian Hukum, Vol. 2 (1), Mei 2018 :306- 332.