

## BAB II

### KONSTRUKSI REGULASI PARADIPLOMASI DI YOGYAKARTA

Bab ini akan membahas terkait dengan regulasi undang-undang otonomi daerah di Indonesia kaitannya dengan Paradiplomasi di Yogyakarta dan Dinamika politik lokal di era otonomi daerah serta undang-undang keistimewaan dan kekhususan.

#### A. Regulasi Otonomi Daerah.

Otonomi daerah dan permasalahannya sebenarnya telah ada berbarengan dengan keberadaan UUD 1945 yang terwadahi dalam pasal 18 UUD 1945. Berangkat dari pasal tersebut lahir pula berbagai undang-undang tentang otonomi daerah untuk menjabarkan pasal 18 UUD 1945 tersebut. Keberadaannya mengikuti gerak dan tujuan politik dari setiap elit yang menguasai setiap sistem politik. Pada dasarnya undang-undang otonomi daerah tersebut bermaksud untuk memberikan keleluasan bagi setiap daerah untuk mengatur daerahnya sendiri.<sup>36</sup> Hal ini berangkat dari pemikiran akan luasnya wilayah dan beragamnya budaya dan adat di Indonesia.

Runtuhnya Orde Baru dan lahirnya gerakan reformasi yang menuntut demokrasi telah berdampak pada pola kerja hubungan pusat dan daerah. Tuntutan tersebut telah melahirkan reformasi sehingga desentralisasi kekuasaan dapat dirasakan oleh daerah. Otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, undang-undang ini mengalami kelemahan sehingga direvisi menjadi Undang-undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Seiring dengan perkembangan zaman undang-undang nomor 32 Tahun 2004 telah direvisi menjadi Undang-undang Nomor. 23 Tahun

---

<sup>36</sup> Gustiana A. Kambo. *Etnisitas dalam Otonomi Daerah*. Jurnal Politik, Universitas Hasanudin hal. 1

2014 tentang pemerintahan daerah, yang sekarang masih diterapkan. ketiga undang-undang tersebut yang mengatur tentang sistem pemerintah daerah.

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD 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.<sup>37</sup> Pada Pasal 18 yang menyatakan: “Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Selanjutnya dalam Penjabaran Pasal 18 ditetapkan antara lain: *Pertama*. “Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Propinsi dan propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil”. *Kedua*. “Di daerah-daerah yang bersifat *otonom (streek and locale rechts gemeenshappen)* atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Dan *Ketiga*. “Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan”.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 2, *Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014* tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>38</sup> .Wiyaya, A.W. Titik berat otonomi pada daerah tingkat II. Edisi Kesatu, Cetakan Ketiga (jakarta: PT. RajaGrafindo Persada 1998), hal. 29.

Sesuai dengan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia telah tercantum dalam mandat konstitusi NRI Tahun 1945 maka pemerintahan daerah dengan leluasa mengurus sendiri urusan pemerintahannya, sesuai khaidah asas otonomi dan tugas pembantuan, yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>39</sup>

Dalam Undang-Undang 23 tahun 2014, masih menerapkan pola *residual power* atau *open arrangement*, bahkan urusan pemerintah dibagi menjadi urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkruen dan urusan pemerintahan umum (pasal 9) urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama) urusan pemerintah konkruen adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Kebijakan desentralisasi telah memberikan ruang kepada Pemda untuk mempunyai kewenangan dan kemandirian serta keleluasaan dalam mengelola potensi daerah. Kemampuan daerah dalam memanfaatkan kebijakan desentralisasi, kreativitas dan inovasi menghasilkan derajat kemajuan daerah yang berbeda. Pemerintah

---

<sup>39</sup> HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada 2005), hal.25

daerah harus mampu membaca konteks domestik dengan segala kemampuan biokrasi, lembaga politik, masyarakat, infrastruktur dan sebagainya. Bahkan, tantangannya semakin nyata dalam menghadapi arus globalisasi, yang semakin menyertakan siapa pun di dalamnya. Realita ini menghadirkan landasan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang sejak awal menelaah mengenai jalinan kerjasama daerah, melampaui batas negara.<sup>40</sup>

## **B. Tinjauan Yuridis Kerjasama Luar Negeri Pemerintah Daerah**

Yang menjadi dasar dalam kajian fundamental pada tinjauan yuridis ini adalah berkenaan dengan basis kewenangan yang diperoleh pemerintah daerah sebagai daerah otonom dalam bertindak sebagai pelaku dalam hubungan dan kerjasama luar negeri, dan pengaturan lainnya yang lebih teknis dari Kementerian Luar Negeri (KEMENLU, Departemen luar negeri) dan Kementerian Dalam Negeri (KEMENDAGRI, Departemen dalam negeri).

Sebelum era otonomi daerah pada reformasi tahun 1998, pemerintah pusat sudah memiliki seperangkat aturan untuk mengatur kemungkinan hubungan kerjasama antara pemerintah daerah dengan pihak asing, meskipun belum dalam bentuk aturan hukum yang kokoh karena bukan berbentuk Undang-Undang, namun masih dalam bentuk peraturan menteri dalam negeri, yakni Permendagri No 1 Tahun 1992 tentang penyelenggaraan hubungan dan kerjasama luar negeri di jajaran Departemen Dalam Negeri.<sup>41</sup>

### **1. UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri**

---

<sup>40</sup> Dwi Wahyu Handayani. *KAJIAN INTERMESTIK: Ruang Kerjasama Daerah Tanpa Batas*, Hal. 89-9, Proceeding Seminar Nasional.

<sup>41</sup> Rizqii Sandra Zenita. *Praktek Paradiplomacy Pemda DIY Dalam Exploitasi Air Sungai Bawah Tanah Di Gua Bribin Di Kabupaten Gunungkidul 2004-2015. Tesis, Pascasarjana UMY*, hal. 22.

Kepastian hukum dan pengaturan kewenangan mengenai wewenang kemandirian daerah untuk melakukan hubungan luar negeri dalam bentuk kerjasama, secara jelas diatur pula dalam UU No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri ini dalam beberapa pasal, yakni;

- a. Pasal 1, ayat (1); “Hubungan Luar Negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh pemerintah di tingkat pusat dan daerah atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negeri”. Ayat (4); “Menteri adalah menteri yang bertanggung jawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri”.
- b. Pasal 5, ayat (1); “ Hubungan luar negeri diselenggarakan sesuai dengan politik luar negeri, peraturan perUndang-Undangan nasional, dan hukum serta kebiasaan internasional”. Ayat (2); “Ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) berlaku bagi semua penyelenggara hubungan lar negeri, baik pemerintah maupun non-pemerintah”.
- c. Pasal 7, ayat (1); “Presiden dapat menunjuk pejabat Negara selain Menteri Luar Negeri, pejabat pemerintah, atau orang lain untuk menyelenggarakan hubungan luar negeri di bidang tertentu”. Ayat (2); “Dalam melaksanakan tugasnya, pejabat Negara selain Menteri Luar Negeri, pejabat pemerintahan atau orang lain sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Menteri.”
- d. Pasal 28 ayat (1); “Menteri menyelenggarakan sebagian tugas umum pemerintahan dan pembangunan dalam bidang hubungan

luar negeri dan politik luar negeri.” Ayat (2); “Koordinasi dalam penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan politik luar negeri diselenggarakan oleh menteri”.<sup>42</sup>

Dasar pemikiran yang melandasi Undang-undang Hubungan Luar Negeri ialah bahwa penyelenggaraan yang berkaitan dengan hubungan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri memerlukan aturan-aturan yang secara jelas mengatur semua dimensi yang menyangkut instrumen dan mekanisme pelaksanaan kegiatan yang dimaksud.

Ketentuan-ketentuan yang mengatur penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri yang ada sebelum dibentuknya Undang-undang ini baru mengatur beberapa aspek saja dan penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri belum secara menyeluruh dan terpadu. Oleh karena itu diperlukan adanya suatu produk hukum yang kuat yang dapat menjamin terciptanya kepastian hukum bagi penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri, termasuk koordinasi antarinstansi pemerintah dan antarunit yang ada di Departemen Luar Negeri. Dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri, indonesia terikat oleh ketentuan-ketentuan hukum dan kebiasaan internasional, yang merupakan dasar bagi pergaulan dan hubungan antarnegara. Oleh karena itu Undang-undang tentang Hubungan Luar Negeri ini sangat penting artinya, mengingat Indonesia telah meratifikasi Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik, Konvensi Wina 1963 Tentang Hubungan Konsuler, dan Konvensi tentang

---

<sup>42</sup> Takdir Ali Mukti, *Paradiplomacy... Op cit*, Hal. 69-70

Misi Khusus, New York 1969.<sup>43</sup> Undang-undang tentang Hubungan Luar Negeri merupakan pelaksanaan dari ketentuan dasar yang tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945 dan ketetapan-ketetapan MPR yang berkenaan dengan hubungan luar negeri, termasuk sarana dan mekanisme pelaksanaannya, perlindungan kepada warga negara Indonesia di luar negeri dan aparatur hubungan luar negeri.

## **2. UU No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Hubungan Internasional**

Undang-Undang tentang perjanjian Internasional merupakan implementasi Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membuat perjanjian Internasional dengan kesepakatan Dewan Perwakilan Rakyat. Penegasan Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 bersifat ringkas sehingga memerlukan penjabaran lebih lanjut. sebab itu diperlukan seperangkat perundang-undangan yang secara kongkrit mendefinisikan kewenangan lembaga eksekutif dan legislatif dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional serta aspek-aspek lain yang diperlukan dalam mewujudkan hubungan yang dinamis antara kedua lembaga tersebut.

*Internasional agreements* dimaksud dalam undang-undang ini adalah setiap perjanjian dibidang hukum publik, diatur oleh hukum internasional, dan dibuat oleh pemerintah dengan negara, organisasi internasional, atau subyek hukum internasional lain. Bentuk dan nama perjanjian internasional dalam praktiknya cukup beragam, antara lain : perjanjian, konvensi, perjanjian, nota kesepahaman,

---

<sup>43</sup> Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia 2012. *Panduan Umum: Tata cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintah Daerah Revisi tahun 2006*, hal 59-60

protokol, piagam, deklarasi, tindakan akhir, pengaturan, pertukaran catatan, menit yang disepakati, rekording reksi, proses verbal, modus vivendi, dan *latter of intent*. Pada umumnya bentuk dan nama perjanjian menunjukkan bahwa materi yang diatur oleh perjanjian tersebut memiliki bobot kerjasama yang berbeda tingkatannya. Namun demikian, secara hukum perbedaan tersebut tidak mengurangi hak dan kewajiban para pihak yang tertuang di dalam suatu perjanjian internasional.<sup>44</sup>

Dalam Undang-undang Nomor. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, disebutkan bahwa;

- a. Pasal 1, poin nomor (1), “Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.” Poin nomor (9), “Menteri adalah menteri yang bertanggung jawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri”
- b. Pasal 5 ayat (1), bahwa “Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non-departemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan kordinasi mengenai rencana tersebut dengan menteri”.

Berhubungan dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang tersebut, dan dengan telah terjadinya praktik-praktik kerjasama luar negeri oleh beberapa pemerintah daerah di Indonesia selama ini, Jawahir Thontowi mencatat ada tiga pertanyaan yang dapat dimunculkan. *Pertama*, apakah pemerintah daerah dalam hukum pertanggung jawaban internasional dapat dijadikan sebagai salah

---

<sup>44</sup> *Ibid*, hal 78-79.



satu subyek hukum internasional? *Kedua*, apa status hukum *Memorandum of Understanding* dalam hukum internasional, dan apa implikasinya apabila terjadi konflik? *Ketiga*, apakah pemberian wewenang kepada pemerintah daerah untuk melakukan kerja sama luar negeri bertentangan dengan kerangka konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam konteks Undang-Undang Dasar 1945?.

Pemerintah daerah dalam bertindak melakukan perjanjian internasional dengan pihak asing wajib mengantongi surat *kuasa* (kekuasaan *penuh*) dari Menteri Luar Negeri, sebab dalam konteks ini, pemerintah daerah tidak bisa melangkahi kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dalam masalah pengaturan dan pelaksanaan kebijakan dan politik luar negeri RI. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2000, dijelaskan bahwa seseorang yang mewakili Pemerintah RI, dengan tujuan menerima atau menandatangani naskah perjanjian suatu perjanjian atau meningkatkan diri pada perjanjian internasional, memerlukan Surat Kuasa. Sedangkan, dalam ayat (2), disebutkan bahwa Pejabat yang tidak memerlukan Surat Kuasa sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 Angka 3 adalah: a. Presiden; dan b. Menteri.<sup>45</sup> Dengan surat kuasa ini menegaskan bahwa jika ada sengketa atau konflik dalam perjanjian internasional yang ditandatangani oleh pemda, maka secara otomatis negara, dalam arti pemerintah pusat, akan terlibat langsung melalui aparat diplomatiknya untuk menandatangani masalah tersebut. Namun, sejauh ini, Damos Dumoli Agusman menyatakan bahwa dalam praktek diplomasi Indonesia saat ini, sebenarnya belum ada kecenderungan untuk mengarahkan

---

<sup>45</sup> Takdir Ali Mukti, *paradiplomacy... Op. cit* hal, 70-73

penyelesaian sengketa atas suatu perjanjian internasional melalui pengadilan internasional.

### **C. Undang-Undang Penanaman Modal**

Penanaman modal asing di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yang telah ditandatangani Presiden tanggal 26 April 2007 adalah untuk mengganti Undang-Undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.

Setidak-tidaknya ada tiga pertimbangan utama perlunya Indonesia memiliki Undang-Undang Penanaman Modal yang baru. Pertama, untuk mempercepat pembangun nasional, mengelola potensi ekonomi menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan modal yang berasal, baik dalam negeri maupun luar negeri. kedua, untuk menghadapi perubahan perekonomian global dan keikutsertaan Indonesia dal berbagai kerjasama Internasional, perlu diciptakan iklim penanaman modal yan kondusif, promotif, memberikan kepastian hukum, keadilan, dan efesien dengan tetap memperhatikan kepentingan ekonominasional. Ketiga, Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang No, 6 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri dan perubahan-perubahannya perlu diganti karena tidak sesuai dengan kebutuhan percepatan perkrmbagan perekonomian dan pembangunan hukum nasional, khususnya dibidang penaman modal.<sup>46</sup>

Undang-Undang ini menyatakan bahwa Pemerinah, dalam hal ini Pemerintah Pusat yang dipimpin oleh Presiden, yang menetapkan kebijakan dasar penanaman modal untuk :

---

<sup>46</sup> Erman Rajagukguk, *Hukum Investasi Di Indonesia: Anatomi Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal*, Cetakan Pertama (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia 2007), hal 41-45.

1. Mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanaman modal untuk penguatan daya saing perekonomian nasional; dan
2. Mempercepat peningkatan penanaman modal. Dalam menetapkan kebijakan dasar tersebut, Pemerintah:
  - a. Memberi perlakuan yang sama bagi penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional; Dalam penjelasannya, yang dimaksud dengan “perlakuan yang sama” yaitu Pemerintah tidak membedakan perlakuan terhadap penanaman modal yang telah menanamkan modalnya di Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Prinsip ini diangkat dari prinsip yang dianut dalam “Trade Related Investmen Measure - WTO” yaitu tidak membedakan modal asing dan modal dalam negeri yang telah berusaha disuatu negara.
  - b. Kebijakan dasar penanaman modal mencakup menjamin kepastian hukum, kepastian berusaha, dan keamanan berusaha bagi penanaman modal sejak proses pengurusan perizinan sampai dengan berakhirnya kegiatan penanaman modal sesuai dengan pengaturan perundang-undangan,
  - c. Selanjutnya, kebijakan dasar penanaman modal termasuk pula membuka kesempatan bagi perkembangan dan perlindungan kepada usaha mikro, kecil dan menengah, dan koperasi. Kebijakan dasar tersebut akan diwujudkan dalam bentuk Rencana Umum Penanaman Modal.

Pengaturan penanaman modal asing berdasarkan Undang-undang Penanaman Modal selanjutnya diatur dalam berbagai instrumen peraturan perundang-undangan yang sifatnya cukup kompleks, karena cakupan

pengaturan yang sifatnya multi dimensi. Berikut adalah berapa peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Penanaman Modal yang perlu diperhatikan dalam pemahaman awal mengenai kedudukan dan pengaturan penanaman modal asing di Indonesia:

1. Peraturan Pemerintah No, 45 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian Intensif dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal di Daerah.
2. Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2007 tentang Kriteria dan Persyaratan Penyusunan Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal;
3. Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2010 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal;
4. Peraturan Presiden No. 27 Tahun 2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Bidang Penanaman Modal;
5. Peraturan Kepala BKPM No. 6 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pelaksanaan, Pembinaan, dan Pelaporan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Bidang Penanaman Modal;
6. Peraturan Kepala BKPM No. 12 Tahun 2009 tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal;
7. Peraturan Kepala BKPM No. 13 Tahun 2009 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal sebagaimana diubah dengan peraturan Kepala BKPM No. 7 Tahun 2010;
8. Peraturan Kepala BKPM No. 14 Tahun 2009 tentang Sistem Pelayanan Informasi dan Perizinan Investasi secara Elektronik;
9. Peraturan Kepala BKPM No. 89/SK/2007 tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Fasilitas Pajak Penghasilan bagi Perusahaan

Penanaman Modal di Bidang-bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah-daerah Tertentu;

10. Peraturan Kepala BKPM No. 12 Tahun 2011 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengajuan Permohonan Fasilitas Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan.

Peraturan prosedur penanaman modal di Indonesia berkembang sangat dinamis sejak terjadinya reformasi pada sekitar tahun 1999, terlebih sejak diberlakukan otonomi daerah, hal ini dikarenakan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal yang semula ada ditangan pemerintah dialihkan kepada pemerintah daerah baik itu pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten atau pemerintah daerah kota.

Selain peraturan perundang-undangan yang mengatur secara langsung masalah penanaman modal sebagaimana disebutkan di atas, peraturan perundang-undangan di bidang lainnya juga perlu diperhatikan, seperti peraturan yang mengatur masalah kewenangan pemberian izin sehubungan dengan penanaman modal, lingkungan hidup, ketenagakerjaan, perpajakan, kebapeanan, pertahanan, alih teknologi (*transfer of teknologi*), persaingan usaha yang sehat, perlindungan konsumen, hak atas kekayaan intelektual, peraturan-peraturan yang bersifat sektoral seperti telekomunikasi, perhubungan, industri, perdagangan, perkebunan, kehutanan, atau bahkan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> David Kairupa, *Aspek Hukum Penanaman Modal Asing Di Indonesia*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kencana Media Group, 2013), hal 14-17.

## **1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.**

Dalam UU 23 tahun 2014, masih menerapkan pola *residual power* atau *open arrangement*, bahkan urusan pemerintah dibagi menjadi urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkruen dan urusan pemerintahan umum (pasal 9) urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama) urusan pemerintah konkruen adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.<sup>48</sup>

Landasan yang dipakai dalam kerjasama daerah terdapat pada Undang-undang Pemerintah Daerah Nomor 23 tahun 2014 pasal 363 bahwa kerja sama dapat dilakukan oleh daerah dengan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kerjasama dengan pihak luar negeri ini tidak menjadi hal yang wajib, sebagaimana kerjasama antardaerah dalam lingkup internal. Pasal 367 menjelaskan bahwa kerja sama daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri meliputi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; pertukaran budaya; peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan; promosi potensi daerah; dan kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dilaksanakan setelah mendapat persetujuan pemerintah pusat.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> *Op Cit.* Dwi Wahyu Handayani. *KAJIAN INTERMESTIK: Ruang Kerjasama Daerah Tanpa Batas*, Hal. 91.

<sup>49</sup> *Ibid.* Hal. 92.

Sebelumn, pra-tahapan penandatanganan perjanjian internasional, pemerintah daerah harus mengikuti mekanisme internal daerah yaitu adanya pendapat dan pertimbangan DPRD kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah serta adanya persetujuan DPRD terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Selain itu juga Pemda harus berkoordinasi dengan Departemen Luar Negeri dan pemerintah pusat. Dalam penerapan undang-undang otonomi daerah di yogyakarta juga mengikuti mekanisme yang sama dengan daerah lain di indonesia.

#### **D. Tata Kelola Daerah Istimewa Dan Daerah Khusus.**

##### **1. Provinsi Nangroe Ace Darusallam**

Sebelum berlakunya undang-undang nomor 11 tahun 2006, lebih tepatnya dalam pembahasahan revisi perubahan undag-undang nomor 18 tahun 2001, ditenga masyarakat, para elit politik, para pakar, dan diantara Anggota DPR sempat terjadi perbedaan presepsi yang sangat tajam. Pihak yang menentang rencana pembahasan perubahan Undang-undang Nomor 18 tahun 2001, pendekatan kemanusiaan dan pendekatan kesejahteraan, serta demokrasi oleh masyartakat Aceh, tetap dalam konteks NKRI. Secara eksplisit, undang-undang Nomor 11 tahun 2006, memberikan keleluasan penuh untuk pembagian urusan pemerintahan, yaitu: kewenangan membentuk lembaga peradilan yang bebas dri pengaruh manapun. Secara umum, Undang-undang tersebut terdiri dari 273 Pasal. Jika dilihat dari kepentingan warga masyarakat Aceh, seluru pasal-pasal tersebut, saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Suryadi. *Otonomi Khusus DI Papua dan Aceh sebagai perwujudan imlementasi peranan hukum dalam kesajhτεραan masyarakat*. Pusat penelitian dan pengembangan hukum, Badan

UU No.11 Tahun 2006 yang mengatur dengan tegas bahwa Pemerintahan Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan 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. Istilah otonomi khusus tidak disebutkan dalam judul Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, namun terdapat beberapa ketentuan yang menyarankan bahwa Aceh mempunyai “otonomi khusus”. Hal ini dapat dilihat dari beberapa ketentuan antara lain:

- a. Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dijelaskan 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.
- b. Pasal 22 ayat (2) menyebutkan DPRA dan DPRK mempunyai hak untuk membentuk alat-alat kelengkapan DPRA/DPRK sesuai dengan kekhususan Aceh.



- c. Pasal 78 ayat (2)b: yang berkaitan dengan tujuan khusus partai politik lokal disebutkan memperjuangkan cita-cita partai politik lokal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai kekhususan dan keistimewaan Aceh.
- d. Pasal 179 ayat 2 sub b yang berkaitan dengan salah satu sumber pendapatan daerah Dana Otonomi Khusus. Dalam Penjelasan umum disebutkan Perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus.

Terkait hal tersebut menurut pasal 7 UU No. 11 Tahun 2006 ditetapkan:

- a. Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.
- b. Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.
- c. Dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah dapat:
  - 1) melaksanakan sendiri;
  - 2) menyerahkan sebagian kewenangan Pemerintah kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota;
  - 3) melimpahkan sebagian kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah dan/atau instansi Pemerintah; dan

- 4) menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dan gampong berdasarkan asas tugas pembantuan”.

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam melahirkan harapan dan membuka peluang untuk tumbuhnya kreatifitas, diskresi dan kebebasan bagi Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta masyarakat Aceh pada umumnya Untuk menemukan kembali indentitas diri dan membangun wilayahnya. Peluang ini di tanggapi secara positif oleh berbagai komponen masyarakat dan pemerintah. Tanggapan positif ini memang diperlukan untuk mencegah timbulnya kemungkinan bahwa pengalaman dahulu pada massa orde baru akan berbalik kembali ke sistem pemerintah yang sentralisasi. Pemberian keistimewaan dan kekhususan kepada Aceh selalu didahului dengan kekecewaan bahkan pemberontakan terhadap Pemerintah Pusat yang kemudian melahirkan berbagai perlawanan dari rakyat Aceh.

Hal lain yang progresif dalam UU NO. 18 tahun 2001 adalah pengaturan tentang hak pilih. Di dalam pasal 18 ditentukan bahwa pilih Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam mempunyai hak: a) memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; b) mengawasi proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; c) mengajukan penarikan kembali (*recall*) anggota DPRD; d) mengajukan pemberhentian sebelum habis masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; e) mengajukan usulan kebijakan pelaksanaan pemerintah daerah; f) mengajukan usulan penyempurnaan dan perubahan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan g) mengawasi penggunaan anggaran. Adanya hak

*recall* terhadap anggota DPRD dan pengajuan pemberhentian kepala daerah begitu juga wakil kepala daerah.<sup>51</sup>

UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Darusallam. Yang menjadi mendasar dari UU ini adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan merumus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam dan sumber daya manusia, menumbuhkembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata masyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh, mengfungsikan secara optimal DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darusallam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan di provinsi Nanggroe Aceh Darusallam dan mengaplikasikan syariat Islam dan kehidupan bermasyarakat.

Undang-undang ini menitik-beratkan otonomi khusus pada Provinsi Nanggroe Aceh Darusallam yang pelaksanaannya diletakan pada daerah kabupaten dan kota atau nama lain secara proporsional. Kekhususan ini merupakan peluang yang berharga untuk melakukan penyesuaian atruktur, susunan, pembentukan dan penamaan pemerintahan di tingkat lebih bawah yang sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh, diatur dalam Peraturan Daerah yang disebut dengan Qanum. Qanum Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan

---

<sup>51</sup> *Ibid*, hal. 240.

mengikuti asas *lex specialis derogat lex generalis* dan Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materi terhadap Qanun.<sup>52</sup>

Pelaksanaan Syari'at Islam yang diberikankan untuk Pemerintahan Aceh merupakan Otonomi Khusus yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus. Kelahiran UU ini dilatarbelakangi konflik Aceh yang berupa gerakan separatisme dilakukan Gerakan Aceh Merdeka pada Tahun 1976 dan gerakan reformasi yang dilakukan mahasiswa menuntut perubahan di segala aspek, terutama pola hubungan pusat dan daerah yang selama ini berlaku sistem sentralisasi berubah menjadi desentralisasi dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembentukan undang-undang otonomi khusus di Aceh, merupakan perwujudan peranan hukum menuju kesejahteraan masyarakat aceh. Di daerah provinsi lainnya, tetap berlaku undang-undang otonomi yang berlaku seragam, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

## **2. Provinsi Papua**

Pada 21 November 2001 lahirlah UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua. Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang diberi Otonomi Khusus. Keputusan politik penyatuan Papua menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakikatnya menjadi cita-cita luhur. Namun kenyataannya berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangu

---

<sup>52</sup> Ni'matul Huda, *DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Cetakan pertama (Bandung: Nusa Media 2014), hal. 238-239.

yang sentralistik belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya kemungkinan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum dan belum sepenuhnya manampakkan penghormatan terhadap hak asasi manusia di Provinsi Papua.

Lahirnya kebijakan otonomi khusus Provinsi Papua ibaratnya berenang melawan arus. Arus yang dilawan itu adalah tuntutan merdeka. Namun berkat perjuangan yang tidak kenal lelah dari banyak pihak, jalan tengah berupa otonomi khusus Provinsi Papua dapat dihasilkan. Kajian dalam sub bab ini akan difokuskan pada latar belakang pemberian status otonomi khusus dan perjalanan otonomi khusus di Papua. Hal ini dimaksudkan untuk melihat efektifitas pemberlakuan otonomi khususnya di Papua.

Sebelum dikeluarkan UU No. 21 Tahun 2001, di Provinsi Irian Jaya telah muncul aspirasi yang berkembang dalam masyarakat yang menginginkan dilakukan pemekaran Provinsi Irian Jaya yang dituangkan dalam Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya tanggal 10 Juli 1999, Nomor 10/DPRD/1999 tentang persetujuan DPRD Provinsi Daerah tingkat I Irian Jaya, menjadi tiga Provinsi, yaitu Provinsi Irian Jaya Tengah dan Provinsi Irian Jaya Barat, maka dikeluarkanlah UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya dan Kota Sorong.<sup>53</sup>

Penjelasan Umum UU No. 21 Tahun 2001 menguraikan, bahwa pelanggaran HAM, pengabaian hak-hak dasar penduduk asli dan adanya perbedaan pendapat mengenai sejarah penyatuan Papua kedalam NKRI adalah masalah-masalah yang perlu diselesaikan.

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hal. 286.

Upaya penyelesaian terhadap masalah tersebut selama ini kurang menyentuh akar masalah dan aspirasi masyarakat Papua, sehingga memicuberbagai bentuk kekecewaan dan ketidakpuasan. Berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap hak asasi manusia Provinsi Papua.

Hal-hal mendasar menjadi isi Undang-Undang ini adalah: *pertama*, pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan khusus; *kedua*, pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaan secara strategis dan mendasar; *ketiga*, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan

Penjelasan Umum UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Berciri: 1) partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama dan kaum perempuan. 2) pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunanberkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat; dan *keempat*, pembagian wewenang, tugas, dan tanggungjawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serja Majelis Permusyawaratan 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.<sup>54</sup>

Berdasarkan latar belakang pembentukan UU Otonomi Khusus Papua dapat diketahui bahwa tujuan pemberian otonomi khusus adalah untuk menyelesaikan akar masalah Papua sesuai dengan aspirasi masyarakat Papua. Namun demikian, substansi UU Otonomi Khusus Papua tidak mencakup upaya penyelesaian seluruh akar persoalan di Papua. UU Otonomi Khusus Papua hanya dapat digunakan sebagai instrumen normatif untuk menyelesaikan akar persoalan berupa “kesenjangan, persamaan kesempatan, serta perlindungan hak dasar dan HAM”. Untuk persoalan yang berakar pada konflik dan perbedaan pendapat mengenai proses dan legalitas penyatuan Papua sebagai bagian dari Indonesia sama sekali tidak disinggung walaupun dalam realitas masih menunjukkan kuatnya pengaruh akar persoalan ini dalam konflik di Papua. Konsekuensinya, tujuan pemberian Otonomi Khusus juga bukan untuk menyelesaikan perbedaan pendapat tersebut. Dengan sendirinya, persoalan aspirasi pemisahan diri yang bersumber pada perbedaan persepsi legalitas Pepera tidak dapat diselesaikan melalui pemberian Otonomi Khusus.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> *Ibid*, hal. 288.

<sup>55</sup> *Ibid*, hal 289.

### **3. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).**

Tepanya pada 31 Agustus 2012 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta. Kehadiran Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 sesungguhnya melengkapi kekurangan dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Jo Undang-Undang No 19 tahun 1950 jo Undang-Undang No 9 Tahun 1955 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Secara jelas Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan keistimewaan adalah keistimeaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Adapun kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk : a) mewujudkan pemerintahan yang demokratis; b) mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat; c) mewujudkan tata pemerintahan dan tata sosial yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka NKRI; d) menciptakan pemerintahan yang baik; dan e) melembagakan peran dan tanggungjawab Kesultanan dan Kadipaten dalam menjaga mengembangkan budaya yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Pelembagaan peran dan tanggungjawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa diwujudkan melalui pemeliharaan, pendayagunaan, serta pengembangan dan penguatan



nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Yogyakarta memiliki budaya gotong royong, tepa-sarira, dan banyak karya susastra tinggi, yang menjadikannya daerah yang memiliki budaya tinggi. Budaya tinggi tersebut hendaknya di wiraadatkan dan di-*upgrade* menjadi ‘budaya masa depan’ yang memiliki keunggulan daya saing di arena persaingan budaya global.

Jika bangsa ini mampu membangun ‘budaya maju’, proses menjadikan keistimewaan sebagai the excellent culture akan semakin cepat, karena Yogyakarta sudah memiliki modal ‘budaya tinggi’ tersebut. Yang diperlukan adalah budaya yang merupakan sebuah gran strategy untuk meningkatkan Human Capital Index (HCI), agar bisa mencapai tingkat manusia Yogyakarta yang utama. Oleh sebab itu, hendaknya Renaisans Kebudayaan dapat memanfaatkan perkembangan yang mengara ke Budaya Timur itu, dengan menjadikan Yogyakarta Laboratorium pengembangan budaya etniks budaya-budaya Nusantara sebagai kontribusi untuk penguatan semangat ke-Indonesiaan kita, karena disini anasir-anasir kebudayaan sebagian belum terbekukan dan tersisikan dalam diri manusia dan masyarakat yogyakarta.<sup>56</sup>

Di dalam pasal 6 ditegaskan bahwa kewenangan keistimewaan DIY berada di Provinsi. Kemudian dalam Pasal 7 ditegaskan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonomi mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Ini. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan meliputi: a. Tata cara

---

<sup>56</sup>*Ibid*, Hal. 152-153.

pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; c. Kebudayaan; d. Pertahanan; dan e. Tata ruang. Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan diatur dalam Perda. Dengan demikian di DIY ada dua macam produk hukum daerah, yaitu 1) Peraturan Daerah DIY (Perda) untuk mengatur penyelenggaraan urusan Pemerintahan Provinsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, dan 2) Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perda), untuk mengatur penyelenggaraan kewenangan Istimewa.<sup>57</sup>

#### **E. Dinamika Politik Otonomi Daerah Di Indonesia**

Pada tahun 1999, Indonesia mencatatkan sejarah dalam memasuki era desentralisasi sesungguhnya. Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi membuka peluang politik lokal mencari jalan keluar menuju kemandirian daerah. Pada prinsipnya, Undang-undang Nomor 22/1999 berusaha mendekatkan pemerintahan daerah agar lebih responsif kepada rakyatnya dan memberikan ruang transparansi lebih besar demi mencapai devolusi kekuasaan. Peran pemerintah pusat hanyalah terbatas sebagai penjaga malam saja karena sisa tanggung jawab setelah menjadi urusan daerah adalah meliputi: pertahanan keamanan nasional, kebijaksanaan luar negeri, masalah-masalah fiskal dan moneter, perencanaan ekonomi makro, sumber-sumber alam, kehakiman, dan agama. Daerah memiliki kewenangan mengurus pekerjaan umum, pendidikan dan kebudayaan, pemeliharaan kesehatan, pertanian, perhubungan, industri, perdagangan, investasi, masalah-masalah lingkungan, koperasi, tenaga kerja, dan tanah.

---

<sup>57</sup> *Ibid*, hal. 154.

UU tersebut telah memberikan dasar-dasar pemerintahan desentralisasi administratif yang sangat banyak kelemahannya. Aturan-aturan mengenai pemerintahan daerah tersebut mengandung kelemahan karena tidak mengikutsertakan masukan dari daerah-daerah. Sekelompok elit bekerja secara tergesa-gesa melahirkan model desentralisasi ala Barat. Desentralisasi tersebut memang sengaja dirancang atas dasar titipan dari pemikiran-pemikiran barat yang sangat ingin memberlakukan model desentralisasi mereka ke negara-negara berkembang, tanpa memperhatikan sendi-sendi kelembagaan di Indonesia yang sama sekali lemah dan tidak demokratis. Dalam masa ini terdapat peluang yang besar munculnya raja-raja kecil setelah lama memasuki dan terkungkung dalam sistem terpimpin dan atau otoriter. Euforia kepemimpinan telah meningkatkan eskalasi ketidastabilan politik lokal. Meningkatnya korupsi dan kepemimpinan yang mengutamakan kepentingan sendiri. Namun demikian pada masa ini telah melahirkan kebebasan pers yang luar biasa.<sup>58</sup>

Setelah berlangsungnya pelaksanaan UU tersebut, terdapat kesadaran bahwa perlunya merevisi substansi yang dianggap lemah pada UU tersebut. Sebagai upaya perbaikan maka pemerintah pada masa itu telah melahirkan Undang-undang Nomor 32/2004 dan 33/2004, masing-masing tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dalam konteks ini otonomi daerah telah menjadi bagian dari sistem pemerintahan nasional. Otonomi daerah menurut Undang-Undang adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom

---

<sup>58</sup> *Politik Lokal Terhadap Efektifitas Pemerintahan Daerah*. Kedeputian Politik, Hukum, Pertahanan, Dan Keamanan Kementrian Perencanaan Pembangunan Nasional Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 2014. Hal. 21-22

didefinisikan sebagai 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 NKRI.<sup>59</sup>

Apabila dicermati maka secara eksplisit otonomi daerah adalah amanah dari UUD 1945 yang selanjutnya telah diamandemen. Pada UUD tersebut terdapat pengakuan secara legal adanya kebutuhan akan penghormatan kepada daerah bahwa pengelolaan otonomi daerah yang selanjutnya dilaksanakan oleh pemerintah daerah mengakui adanya perbedaan karakter daerah sehingga memerlukan pengaturan yang tidak sama. Istilah desentralisasi simetris dan asimetris diterapkan untuk mengakomodir keragaman tersebut. Pengaturan tentang keragaman tersebut dapat dicermati pada Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1) dan (2). Dalam Pasal 18A ayat (1) dinyatakan bahwa “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Selanjutnya dalam Pasal 18B ayat (1) dan (2) diatur bahwa (1) Negara mengakui dan menghormati Satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang. (2) 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, yang diatur dalam undang-undang.<sup>60</sup>

Dalam konteks ini secara eksplisit upaya afirmasi terhadap keragaman dilaksanakan dengan pola pemberlakuan desentralisasi

---

<sup>59</sup> *Ibid.* Hal 22.

<sup>60</sup> *Ibid.* Hal 23.

asimetris. Pada masa ini pemberlakuan otonomi khusus sebagai konsekuensi dari amanah UUD telah dilaksanakan dengan pemberlakuan otonomi khusus., antara lain terbitnya Undang-Undang (UU) Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua. Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka muncul otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan. Dalam desentralisasi terdapat desentralisasi simetris dan asimetris, yang dalam perkembangannya merupakan solusi untuk menghargai dan menghormati keragaman daerah. Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) merupakan desentralisasi luas mencakup desentralisasi politik, ekonomi, fiskal, dan administrasi, namun tidak harus seragam untuk semua wilayah negara, mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah. Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) adalah pemberlakuan kewenangan khusus pada wilayah-wilayah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan pelbagai permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penerapan kebijakan desentralisasi asimetris (*assymetric decentralization*) atau otonomi asimetris (*assymetric authonomy*), merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan.

Sebagai aktualisasi pelaksanaan UU tersebut pemilu sebagai instrumen memilih atau menetapkan pemimpin berdasarkan kehendak masyarakat telah dapat dilakukan dengan baik. Pemerintah memfasilitasi pemilihan langsung, dan memfasilitasi peran serta masyarakat dalam Pemilu. Pada masa tersebut masyarakat mengaktualisasikan peran politiknya dalam memilih langsung pemimpin tanpa harus "terbebani" oleh latar belakang politik tertentu. Sebuah perkembangan politik lokal yang cukup menggembirakan.

Perkembangan desentralisasi dan politik pemerintahan pada masa selanjutnya dengan adanya pergantian presiden Megawati ke Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) memberikan warna baru dengan adanya kebijakan pemekaran atau perluasan administratif dari suatu wilayah tertentu. Perkembangan ini meningkatkan adanya kabupaten atau kota baru sebagai konsekuensi pemekaran. Konsekuensi logis terkait kondisi tersebut adalah adanya pemimpin-pemimpin lokal baru yang lahir dari kondisi tersebut. Sumberdaya alam yang dikelola oleh satu pemerintahan daerah kemudian terpecah dan dikelola oleh pemerintahan yang lain. Kondisi-kondisi tersebut pada beberapa kasus memberikan singgungan antar daerah yang tidak diharapkan antara lain adanya konflik antar daerah atas batas wilayah. Dan dalam prakteknya pemanfaatan sumberdaya sebagai kegiatan produktif masyarakat juga menemui persolaan sengketa dan atau konflik horisontal.<sup>61</sup>

Pada perkembangannya UU 32/2004 telah mengalami beberapa perbaikan khususnya terkait judicial review yang akhirnya membolehkan calon-calon independen untuk berkompetisi dalam pemilihan pemimpin daerah. Dengan kondisi tersebut, maka upaya mencari pemimpin yang benar-benar memperhatikan kehendak masyarakatnya diasumsikan akan

---

<sup>61</sup> *Ibid.* Hal. 23.

mudah dapat diwujudkan. Struktur parpol sebagai institusi politik yang menghegemoni peilkada, mendapatkan tantangan positif dalam bentuk munculnya calon-calon independen (non partai) yang diusung oleh kalangan masyarakat sendiri. Namun demikian meskipun kondisi tersebut telah dapat dijalankan dan beberapa daerah memilih calon independen, dominasi peran parpol nasional dan kekuatan finansial calon pemimpn daerah masih sangat kuat mempengaruhi keterpilihan pemimpin di daerah.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibid.* Hal. 24.