

E-
Book_Otonomi_Khusus_Propin
si_Kepulauan_1.pdf
by

Submission date: 08-Jun-2022 11:09AM (UTC+0700)

Submission ID: 1852712310

File name: E-Book_Otonomi_Khusus_Propinsi_Kepulauan_1.pdf (1.16M)

Word count: 34715

Character count: 230023

OTONOMI KHUSUS PROPINSI KEPULAUAN

Peluang dan Tantangan Dalam Sistem
Desentralisasi di Indonesia



Ismail DP atau lengkapnya Dr. Ismail Daeng Parany, M.Pd, adalah dosen di Jurusan Pendidikan Agama Islam Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ambon. Gelar Sarjana (S1) diperoleh dari IAIN Alauddin Makassar dan gelar Magister (S2) diperoleh dari Universitas Negeri Makassar.

Minatnya pada studi-studi kebijakan publik, mendorong Ismail melanjutkan studi doctoral di bidang kebijakan public Universitas Negeri Makassar dan meraih gelar Doktor (S3). Saat ini Ismail di percaya sebagai Wakil Rektor II IAIN Ambon bidang administrasi dan keuangan.

Muhammad Ipaloot, adalah dosen di Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Seram Timur. Ipaloot menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) di STAI Seram Timur dan melanjutkan pendidikan Magister (S2) di Program Ilmu Hukum Universitas Padjajaran Bandung.

Ipaloot banyak menulis tentang "Hukum Adat Tentang Laut dan Pesisir pada Masyarakat Seram Timur". Saat ini Ipaloot mengabdikan di al-mamaternya dan menjabat sebagai Ketua Program Studi Hukum (Al-Ahwal Al-Syakhsiyah)

Dr. Ismail DP, M.Pd
Muhammad Ipaloot, S.Hi, MH

OTONOMI KHUSUS PROPINSI KEPULAUAN

Peluang dan Tantangan Dalam Sistem
Desentralisasi di Indonesia



DITERBITKAN OLEH LP2M IAIN AMBON
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) AMBON

OTONOMI KHUSUS PROPINSI KEPULAUAN

• Dr. Ismail DP, M.Pd

OTONOMI KHUSUS PROPINSI KEPULAUAN
Peluang dan Tantangan dalam Sistem Desentralisasi di Indonesia

Dr. Ismail DP, M.Pd
Muhamad Ipaloat, S.HI, MH

LP2M IAIN Ambon

OTONOMI KHUSUS PROPINSI KEPULAUAN

Peluang dan Tantangan dalam Sistem Desentralisasi di Indonesia

Penulis :
Dr. Ismail DP, M.Pd
Muhamad Ipaloat, S.HI, MH

6
ISBN: 978-602-5501-25-8

Editor: Dr. Saidin Ernas, M.Si
Penyunting: Tim LP2M IAIN Ambon
Desain Sampul dan Tata Letak: SDesign

Diterbitkan oleh:
LP2M IAIN Ambon
Jl. H. Tarmidzi Taher Kebun Cengkeh Batu Merah Atas Ambon 97128
Telp. (0911) 344816
Handpone 081311111529
Faks. (0911) 344315
e-mail: Lp2miainambon16@gmail.com
publikasilp2miainambon@gmail.com
6
Cetakan Pertama, November 2018

Hak cipta yang dilindungi undang-undang.
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan
dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

Kata Pengantar

Syukur kepada Allah SWT, ditengah berbagai kesibukan dan pekerjaan yang bertumpuk, akhirnya penulisan buku dengan judul **“OTONOMI KHUSUS PROVINSI KEPULAUAN Peluang dan Tantangan dalam Sistem Desentralisasi di Indonesia,”** dapat kami selesaikan tepat pada waktunya. Hal ini merupakan rahmat yang luar biasa dari Allah SWT.

Bagi kami tim penulis yang teribat dalam proyek penelitian dan penulisan ini, desentralisasi asimetris dalam bentuk nyata otonomi khusus atau keistimewaan tertentu bagi provinsi dengan karakteristik kepulauan di Indonesia, merupakan sebuah gagasan yang secara filosofis memiliki dasar yang kuat dalam konstitusi negara. Hal ini telah berhasil diterapkan untuk DKI Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua dan Nangroe Aceh Darusalam. Keempat wilayah tersebut telah menikmati keistimewaan berdasarkan karakteristik lokal yang dimilikinya. Namun demikian, studi ini menunjukkan bahwa perjuangan untuk mewujudkan sebuah model kekhususan yang sama bagi provinsi dengan karakteristik kepulauan di Indonesia bukan merupakan suatu kerja yang mudah. Aktor-aktor negara yang memiliki otoritas dalam menentukan kebijakan tersebut, tampaknya belum memiliki *political will* yang kuat bagi pembentukan otonomi khusus provinsi Kepulauan. Alhasil, hingga penelitian ini dilakukan draft RUU Provinsi kepulauan masih jalan ditempat, tersandera oleh berbagai kompleksitas kepentingan, yang dalam laporan ini kami sebut sebagai “faktor-faktor” yang menggagalkan perjuangan otonomi khusus provinsi kepulauan di Indonesia.

Studi tentang kegagalan mewujudkan keistimewaan atau status otonomi khusus tersebut, merupakan bagian dari ikhtiar ilmiah untuk memberi sumbangan akademik pada proses pembangunan wilayah kepulauan dalam kerangka negara kepulauan, sebagai diamanatkan konstitusi. Seingga di masa depan provinsi kepulauan bisa maju dan berkembang dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁶ Selama proses penulisan buku ini kami telah dibantu oleh banyak pihak yang turut menentukan kesuksesan penerbitan buku ini. Oleh sebab itu, perkenan kami menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya atas bantuan dan perhatian yang telah diberikan, meskipun kami sangat menyadari bahwa ucapan terimakasih tentu belumlah sebanding dengan semua kebajikan dan ketulusan yang telah kami terima.

Ucapan terimakasih yang tulus kami sampaikan kepada Rektor IAIN Ambon Dr. H. Hasbollah Toisuta, M.Ag, yang telah menetapkan kami sebagai penerima bantuan Hiba Penelitian LP2M IAIN Ambon 2018, sekaligus

memberikan izin kepada kami, yang saat ini memangku jabatan Wakil Rektor II, untuk memanfaatkan waktu-waktu tertentu guna menyelesaikan proyek penelitian hingga penulisan buku ini. Trimakasih juga kepada Pimpinan dan staf di LP2M, yang telah mensupport penelitian kami dengan alokasi anggaran, dukungan administrasi dan berbagai kebutuhan teknis lainnya. Ucapan terimakasih juga harus kami sampaikan kepada para reviewer dan tim penilai yang telah banyak memberikan masukan konseptual terhadap naskah proposal, laporan akhir penelitian, hingga hasil-hasil peneliti tersebut layak untuk dipublikasikan dalam bentuk buku.

Ucapan terimakasih yang tulus juga harus kami sampaikan kepada para informan, yang telah memberi kesempatan wawancara yang sangat bersahabat dan terbuka selama proses penelitian ini. Demikian juga kepada sejumlah instansi pemerintah di Pusat; DPD RI dan DPR RI, Kementerian Dalam Negeri serta instansi pemerintah pusat di dua Provinsi (Maluku dan Kepulauan Riau) yang telah menerima kami dengan tangan terbuka dalam kegiatan observasi lapangan.

Akhirnya kami berharap semoga buku ini bisa membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi pengembangan ilmu pengetahuan, maupun secara praksis sebagai masukan bagi proses pembangunan Provinsi Kepulauan di Indonesia. Sebagai sebuah karya ilmiah, tentu kami sangat megarapkan masukan dan kritik yang konstruktif dari khalayak pembaca untuk menyempurnakan laporan penelitian ini.

Ambon, Oktober 2018
Tim Peneliti

Daftar Isi

Halaman Depan	I
Kdt	Ii
Kata Pengantar	Iii
Daftar Isi	v
BAB I PENDAHULUAN	
A Membincangkan Kembali Urgensi Otonomi Khusus	2
B Permasalahan dan Pembahasan Buku Ini	9
BAB II KONSTRUKSI TEORITIK OTONOMI KHUSUS; DARI DESENTRALISASI SEIMETRIS KE ASIMETRIS	
A Berbagai Studi yang Relevan	12
B Memahami Desentralisasi Seimetris dan Asimetris	15
1. Kongsruksi Desentralisasi dan Otonomi	16
2. Kerangka Teoritis Desentralisasi Asimetris	23
BAB III GAGASAN DAN PERJUANGAN OTONOMI KHUSUS PROVINSI KEPULAUAN	
A. Filosofi Indonesia Sebagai Negara Kepulauan (<i>State Archeplago</i>)	30
B. Sejarah Desentralisasi dan Pembentukan Pemerintahan Daerah	35
1. Masa Pemerintahan Hindia Belanda dan Jepang	36
2. Masa Orde Lama	38
3. Masa Orde Baru	41
4. Masa Reformasi hingga Saat Ini	44
C. Otonomi Khusus dalam Sistem Desentralisasi di Indonesia	53
1. Keistemewaan Ibu Kota Negara Jakarta	60
2. Keistemewaan Yogyakarta	66
3. Otonomi Khusus untuk Aceh	71
4. Otonomi Khusus untuk Papua	74
D. Gagasan Pembentukan Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan	77
E. Perjuangan Menuju Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan	82
1. Bersama Menuntut Otonomi Provinsi Kepulauan	84
2. Pembentukan Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan	87
3. Perumusan dan Pengusulan RUU Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan	94
4. Keberlanjutan Perjuangan Komunitas Provinsi Kepulauan	103

BAB IV	FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB GAGALNYA PEMBENTUKAN OTONOMI KHUSUS PROVINSI KEPULAUAN	
A.	Problem Hukum Provinsi Kepulauan dan Penolakan Pemerintah	114
B.	Politik Penganggaran dan Negosiasi Alokasi Sumber Daya	119
C.	Marjinalitas dan Lemahnya Konsolidasi Politik	124
D.	Dari Negosiasi Politik ke Negosiasi Ekonomi	127
BAB V	PENUTUP	132
	Daftar Pustaka	135
	Tentang Penulis	141

BAB I

PENDAHULUAN

Gerakan reformasi yang bergulir sejak tahun 1998, telah melahirkan berbagai perubahan yang cukup mendasar dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia. Salah satu diantaranya adalah semakin menguatnya tuntutan berbagai pihak untuk menjalankan desentralisasi dan otonomi daerah.¹ Hal ini kemudian terwujud dengan ditetapkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Secara normatif kedua undang-undang membawa spirit desentralisasi dengan memberikan kewenangan yang semakin luas kepada pemerintahan daerah (terutama Kabupaten/Kota) untuk mengurus kepentingan masyarakat daerah menurut prakarsa dan inisiatif sendiri.²

Selama dua dekade terakhir, pelaksanaan otonomi daerah telah terbukti sebagai inovasi politik yang penting dan strategis di Indonesia, selain sebagai pemicu (*trigger*) dalam mendorong kemajuan di sejumlah daerah, otonomi daerah juga merupakan kebijakan politik yang efektif dalam merawat integrasi nasional.³ Beberapa daerah yang semula pernah mengalami pergolakan politik sejak beberapa dekade, seperti Papua dan Aceh kemudian berhasil distabilkan, setelah mendapatkan status otonomi khusus sesuai dengan kondisi dan karakteristik masing-masing daerah.

¹ Lihat Harold Crouch, *Political Reform in Indonesia After Suharto*, (Singapore: ISEAS, 2010), h. 3

² Abdul Gafar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar & JIP UGM, 2003), hal. 22

³ Syamsul Hadi et.al (2006) *Disintegrasi Pasca Orde Baru Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006), h. 1-12

A. Membicarakan Kembali Urgensi Otonomi Khusus

Bila dicermati secara konseptual, hak-hak eksklusif yang diperoleh Papua dan Aceh, demikian juga keistimewaan yang didapatkan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, merupakan bentuk nyata dari praktik desentralisasi asimetris yang kemudian lebih dikenal dengan otonomi khusus. Berdasarkan aneka negosiasi politik yang panjang, keempat provinsi tersebut akhirnya berhasil memperoleh otonomi khusus untuk mengelola pemerintahan di wilayah masing-masing berdasarkan karakter dan kekhususan daerah. Dan sejauh yang bisa diamati momentum otonomi khusus tersebut, membuka ruang perkembangan yang sangat signifikan di keempat wilayah tadi.

Namun tampaknya logika kekhususan yang menjadi konsep dasar dari desain desentralisasi asimetris yang diterapkan terhadap keempat provinsi tersebut ternyata hanya setengah hati, sebab wilayah-wilayah yang lain yang juga memiliki berbagai bentuk kekhususan tidak memperoleh keistimewaan serupa. Kasus yang paling nyata adalah upaya dari delapan provinsi dengan karakteristik kepulauan di Indonesia untuk mendapatkan status otonomi khusus provinsi kepulauan yang secara tegas telah ditolak oleh pemerintah pusat. Padahal sebagaimana diketahui kedelapan provinsi yang terdiri dari Provinsi Maluku, Provinsi Maluku Utara, Provinsi Sulawesi Utara, Provinsi Nusa Tenggara Timur, Provinsi Nusa Tenggara Barat, Provinsi kepulauan Riau, Provinsi Bangka Belitung, adalah provinsi-provinsi dengan karakter khusus.⁴ Terutama karakter kewilayahan yang terdiri dari lautan yang luas dan gugusan pulau-pulau kecil yang mesti dikelola dengan cara-cara yang berbeda pula.

⁴ DPD RI, *Draft RUU Percepatan Pembangunan Provinsi Kepulauan*, (Jakarta: 2012)

Tabel. 1
Daftar Provinsi Kepulauan di Indonesia

No	Nama Provinsi	Luas Wilayah			Jumlah Kab/Kota	Jumlah Penduduk
		Keseluruhan	Lautan	Daratan		
1	Maluku	581.376 km ²	527.191 km ²	54.185 km ²	11	1.715.548
2	Maluku Utara	145.81 km ² ,	113.796 km ²	32.004,57 km ²	10	1.209.342
3	Sulawesi Utara	14.360,56 km ²			15	2.771.159
4	Sulawesi Tenggara	148.140 km ²	110.000 km ²	38.140 km ²	17	2.500.000
5	Nusa Tenggara Timur	248.718,10 km ²	200.000 km ²	48.718,10 km ²	22	5.203.514
6	Nusa Tenggara Barat	49.312,19 km ²	29.159,04 km ²	20.153,15 km ²	10	4.500.212
7	Provinsi Bangka Belitung	18.725 km ²	16.424,14 km ²	65.301 km ²	7	1.368.978
8	Provinsi Kepulauan Riau	252.601 km ²	242.496,96 km ²	10.104,04 km ²	7	1.864.142

Ket: diolah dari berbagai sumber

Otonomi khusus untuk provinsi dengan karakteristik kepulauan dimaksudkan untuk menyesuaikan kebijakan pembangunan dengan karakteristik masyarakat kepulauan yang memiliki perbedaan alam dan topografi kewilayahan yang khas. Selama Indonesia merdeka paradigma pembangunan yang berorientasi daratan (*continental oriented*) telah merugikan provinsi-provinsi dengan karakteristik kepulauan. Bahkan pada zaman otonomi daerah seperti saat ini, daerah-daerah kepulauan tetap dirugikan dengan berbagai indikator pembangunan yang masih menganut paradigma kontinental (daratan). Terutama dalam alokasi sumber daya dan berbagai dana pembangunan, seperti anggaran Dana Alokasi Khusus (DAK) atau Dana Alokasi Umum (DAU) yang masih tetap menganut paradigma

kontinental karena menggunakan variabel luas wilayah daratan dan jumlah penduduk. Asumsi yang demikian dinilai sangat tidak adil juga membuat daerah dengan karakteristik kepulauan dan lautan yang luas, sulit untuk membangun wilayahnya berdasarkan karakteristik lokal yang ada. Implikasinya sudah bisa diduga, beberapa provinsi kepulauan terus menjadi provinsi dengan tingkat kemiskinan yang tinggi di Indonesia dan sulit melakukan percepatan pembangunan.

Sebagai contoh Provinsi Maluku yang memiliki 1342 pulau dan garis pantai yang panjang serta hamparan laut yang luasnya mencapai 93% dari keseluruhan luas Provinsi Maluku. Di Maluku proses pembangunan tidak bisa dilakukan secara maksimal, sebab terbatasnya mobilisasi sumber daya pembangunan serta anggaran yang selalu tidak memadai dari pemerintah pusat. Hal ini berdampak sistemik terhadap tingkat kemiskinan di Maluku yang menempati angka tertinggi ke-3 di Indonesia. Itulah mengapa, pembangunan di Maluku memerlukan pendekatan dan *treatment* khusus yang sesuai dengan kebutuhan wilayah dan karakteristik *socio-cultural* masyarakat pesisir⁵. Hal ini mengingat komunitas masyarakat yang ada di daerah pesisir dan kepulauan seperti Maluku, tersegregasi berdasarkan teritorial pulau. Masalah-masalah yang dihadapi sangat spesifik, antara lain adalah, (a) terbatasnya sarana dan prasarana pelayanan dasar; (b) terbatasnya kemampuan keuangan daerah; (c) sarana dan prasarana transportasi laut dan udara yang sangat minim; (d) biaya transportasi dalam rangka pelayanan pemerintahan yang sangat mahal; (e) terbatasnya aksesibilitas masyarakat secara umum; (f) masih adanya isolasi fisik dan sosial; (g) adanya ketergantungan fiskal yang sangat tinggi kepada Pemerintah; (h) belum berkualitasnya berbagai layanan pemerintahan baik layanan publik maupun

⁵ Darul Qutni Tahapali, *Otonomi Khusus Bidang Kelautan, Suatu Pendekatan Multi Aspek Perencanaan dan Penganggaran untuk Maluku* (Yogyakarta; Galang Press), h. 1-3

¹³ sipil; (i) masih adanya disparitas ekonomi antar daerah; (j) rendahnya kualitas sumberdaya manusia⁶.

Pada dasarnya provinsi-provinsi yang memiliki karakteristik sebagai suatu daerah kepulauan belum mendapat perhatian dari sudut kekhususan dan keragaman daerah. ¹³ Secara yuridis normatif, pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan pemerintahan yang bersifat khusus sebagaimana dimaksud pada Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, belum dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan maupun praktek penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan maupun pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan hukum melalui undang-undang terhadap daerah-daerah kepulauan menjadi satuan pemerintahan yang bersifat khusus, sehingga dapat memacu pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. ¹⁷ RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan seharusnya mengedepankan model desentralisasi asimetris, yakni pelimpahan wewenang khusus kepada daerah tertentu beserta alasan-alasan unik yang subyek wewenangnya menentukan relasi daerah khusus dengan pemerintah atau daerah lainnya serta arah kebijakan dan tata kelola pemerintahannya bertujuan untuk penguatan kapasitas pemerintah daerah, administrasi pemerintahan, dan kesejahteraan rakyat.⁷

Menyadari hal tersebut maka sejak tahun 2005, provinsi kepulauan di Indonesia mendeklarasikan sebuah cita-cita bersama untuk mendorong suatu otonomi khusus bagi provinsi kepulauan. Sejumlah delegasi dikirimkan untuk melakukan pertemuan, dan membuat komitmen bersama memperjuangkan suatu hak khusus bagi provinsi kepulauan. Pertemuan

⁶ Lihat penjelasan Draft RUU Percepatan Pembangunan Provinsi Kepulauan (DPD RI, 2012).

⁷ John McGarry, "Asymmetry in Federations, Federacies, and Unitary State", *Journal of Ethnopolitics*, Vol.6, No.1, March 2007, pp 105-116.

tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan berbagai aksi bersama untuk mendorong suatu regulasi yang mengatur tentang hak-hak khusus provinsi kepulauan. Darul Qutni Tahapali (2006) seorang Anggota DPRD asal Maluku mencatat, “perjuangan dimulai dengan menggalang dukungan politik dari tujuh provinsi kepulauan dan membuat tim sekretariat bersama untuk memperjuangkan cita-cita tersebut. Pemerintah Provinsi Maluku dan Provinsi Kepulauan Riau yang ditunjuk sebagai inisiator menyediakan alokasi anggaran dalam APBD, dan bertindak sebagai tuan rumah secara bergantian dalam berbagai pertemuan pembahasan strategi perjuangan politik dan hukum yang akan dilakukan.”⁸

³ Pada awalnya tujuh provinsi kepulauan secara bersama mengajukan draft Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan sebagai bagian dari model desentralisasi asimetris yang telah diterapkan di Aceh, Papua, Yogyakarta dan DKI Jakarta.⁹ Namun tampaknya gagasan tersebut mendapat resistensi dari anggota legislatif dan senator pemerintah provinsi lainnya. Resistensi terkait dengan muatan kekhususan yang dianggap menegasikan kepentingan provinsi lainnya, demikian juga bertentangan dengan berbagai regulasi yang telah ada. Sehingga sepanjang tahun 2010 hingga 2012 Panitia Khusus Draft RUU terus mengalami perubahan mengikuti dinamika politik nasional, serta tawar menawar kepentingan (*bargaining position*) dengan berbagai pihak yang dianggap memiliki akses politik untuk meluluskan RUU tersebut. Salah satu kesempatan yang akhirnya diambil adalah perubahan dari Undang-undang Otonomi khusus kepada konteks pembangunan ekonomi dan anggaran semata.

⁸ ¹⁷ Ni Tuhepaly, *Ibid.*, h. 12

⁹ RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan akan mengedepankan model desentralisasi asimetris, yakni pelimpahan wewenang khusus kepada daerah tertentu beserta alasan-alasan unik yang subyek wewenangnya menentukan relasi daerah khusus dengan pemerintah atau daerah lainnya serta arah kebijakan dan tata kelola pemerintahannya bertujuan untuk penguatan kapasitas pemerintah daerah, administrasi pemerintahan, dan kesejahteraan rakyat.

Sehingga RUU mengalami perubahan menjadi RUU Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan (RUU PPDK).

Keberhasilan langkah awal pembahasan akhirnya tercapai setelah Dewan Perwakilan Daerah RI yang memiliki kewenangan untuk ikut membahas RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah akhirnya mengesahkan RUU PPDK pada sidang paripurna DPD RI yang digelar tanggal 14 Desember 2012. Mengikuti kemajuan proses di DPD RI, pada tahun 2012 DPR RI mulai membentuk Panitia Khusus RUU Percepatan Pembangunan Provinsi Kepulauan (RUU PPPK). Bagi DPR dan DPD, UU PPDK sebagai perlakuan khusus untuk daerah provinsi berciri kepulauan merupakan terobosan yang tepat sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan mengingat masyarakat di daerah kepulauan masih tertinggal dan terbelakang dalam wilayah Indonesia yang terdiri atas pulau-pulau, baik pulau besar maupun pulau kecil dan lautan yang luas.

Tampaknya pemerintah pusat menolak nalar hukum dan politik pembangunan yang digunakan DPD RI dan DPRRI, pemerintah menyebut UU PPDK memiliki kelemahan mendasar. Dalam rapat koordinasi dan dengar pendapat dengan pemerintah yang dihadiri oleh Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi, pemerintah secara resmi menolak RUU PPDK. Pemerintah menginginkan agar isu pembangunan daerah kepulauan tidak diatur dengan undang-undang tersendiri, tetapi cukup diintegrasikan kedalam UU Nomor 34 tentang Pemerintah Daerah yang rencananya akan direvisi oleh pemerintah atau dengan UU tentang Desa. Bagi Pemerintah, upaya percepatan pembangunan daerah provinsi berciri kepulauan dapat diupayakan optimal tanpa menimbulkan masalah.¹⁰ Dengan kalimat lain,

¹⁰ Notulen Rapat Koordinasi Kementerian Dalam Negeri dengan Komisi II DPR RI, diakses melalui situs resmi Kementerian dalam Negeri, 20 Maret 2012. Yang dimaksudkan dengan menimbulkan masalah di sini adalah pertentangan dengan berbagai aturan perundang-undangan yang sudah ada.

percepatan pembangunan daerah provinsi berciri kepulauan tidak perlu diatur dengan undang-undang tersendiri. Pemerintah justru menyinggung beberapa undang-undangan beserta peraturan pelaksanaannya yang telah bersinergi, seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, serta Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Dengan demikian cita-cita mewujudkan sebuah sistem otonomi bagi daerah dengan karakteristik kepulauan dinyatakan gagal.

Kegagalan mewujudkan hak-hak khusus untuk provinsi kepulauan menimbulkan berbagai pertanyaan mendasar dan tentu saja kritik konseptual tentang keseriusan pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintahan nasional yang ramah terhadap karakter khusus kewilayahan di Indonesia.¹¹ Konsep desentralisasi reguler (*seimetris*) yang selama ini diberlakukan secara seragam ternyata belum mampu menjawab kebutuhan-kebutuhan daerah kepulauan yang sangat spesifik. Setidaknya hal itu bisa dilihat dari perkembangan provinsi-provinsi dengan karakteristik kepulauan yang proses pembangunannya selalu terhambat. Beberapa provinsi kepulauan seperti Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Timur dan Nusa Tenggara Barat merupakan provinsi dengan angka kemiskinan paling tinggi di Indonesia.¹²

¹¹ Robert Endi Jaweng, *Kritik terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, dalam Jurnal Analisa CSIS Vol. 40, Nomor 2, Juni 2011.

¹² Lihat "10 Provinsi Termiskin di Indonesia", dalam *Lintas Nasional*, diakses melalui <http://www.lintasnasional.com/2016/01/08/ini-10-provinsi-termiskin-di-indonesia/>, 12 September 2018

B. Permasalahan dan Pembahasan Buku Ini

Fenomena gagalnya perjuangan politik untuk mewujudkan hak-hak khusus bagi provinsi kepulauan di Indonesia adalah sebuah refleksi yang terang bahwa paradigma pembangunan yang terdesentralisasi masih terkendala oleh sudut pandang normatif yang masih sentralistis. Meskipun dibungkus dengan berbagai alasan rasional dan legal, namun bagi penulis buku ini, penolakan tersebut secara politik menyiratkan beberapa hal yang perlu dikaji lagi secara komprehensif. Melalui buku ini, tim penulis hendak mencermati berbagai hambatan politik yang terjadi, proses negosiasi yang dilakukan oleh berbagai aktor dan institusi-institusi negara yang terlibat dalam perjuangan mewujudkan otonomi khusus provinsi kepulauan, terutama yang dilakukan oleh dua pemerintah Provinsi, yakni Maluku dan Kepulauan Riau. Buku ini juga akan menganalisis argumentasi politik, hukum dan ekonomi yang digunakan para pihak yang terlibat dalam pembahasan RUU PPDK, yang bukan tidak mungkin hanya sekedar untuk melindungi suatu kepentingan tertentu.

Berdasarkan gambaran ini, maka fokus permasalahan yang diangkat dalam buku ini adalah tentang “kegagalan mewujudkan otonomi khusus bagi provinsi kepulauan di Indonesia.” Dengan demikian, buku ini secara spesifik hendak menjawab beberapa pertanyaan kunci. *Pertama*, bagaimana gambaran bentuk-bentuk perjuangan politik komunitas Provinsi Kepulauan yang telah dilakukan selama ini untuk mewujudkan hak-hak khusus bagi Provinsi Kepulauan di Indonesia? *Kedua*, mengapa perjuangan Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan gagal diwujudkan di Indonesia, factor hukum dan politik seperti apa yang menjadi penghambatnya? *Ketiga*, bagaimana *grand design* pemerintah untuk mengembangkan Provinsi Kepulauan dalam konteks Otonomi Daerah?

Kajian atas sejumlah pertanyaan kunci tersebut, diharapkan dapat memberi dua manfaat sekaligus, baik secara akademis dalam rangka mengkonstruksi kembali gagasan-gagasan teoritis dan konseptual tentang otonomi khusus, maupun dalam menjabarkannya secara praksis dalam berbagai rumusan kebijakan dan program.

Pertama, secara teoritis, penelitian akan melakukan refleksi terhadap konsepsi desentralisasi dan praktik otonomi daerah di Indonesia, juga sejarah dan pengalaman panjang terkait kebijakan otonomi khusus di Indonesia. Terutama sebagaimana dijabarkan melalui teori desentralisasi asimetris yang lebih memberi ruang sosial, politik, ekonomi dan hukum bagi masyarakat Indonesia yang beranekaragam untuk mengelola daerahnya berdasarkan karakteristik kewilayahan yang dimiliki. Seperti karakteristik geografis laut dan kepulauan, serta keunikan budaya dan ruang sosial yang menjadi ciri utama masyarakat Indonesia.

Kedua, secara praksis penelitian diharapkan bisa menjadi masukan bagi para pengambil kebijakan, baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk melanjutkan kembali pembahasan RUU PPDK yang telah terbengkalai dan terlupakan. Khususnya untuk pemerintah dan masyarakat di provinsi Maluku akan menjadi suatu masukan yang sangat berharga untuk menggali kembali faktor-faktor kegagalan dalam memperjuangkan RUU yang mengatur tentang Provinsi Kepulauan. Negosiasi politik yang buntu selama beberapa tahun, harus menjadi pelajaran berharga untuk mengidentifikasi berbagai potensi baru untuk melanjutkan negosiasi dan pembahasan RUU PPDK. Sebagai bagi masyarakat kepulauan, laut dan pulau bukan sekedar fakta geografis, tetapi juga identitas, harga diri dan kedaulatan yang harus terus diperjuangkan untuk mewujudkan Indonesia yang sejahtera.

Data-data yang ditampilkan dalam buku ini, meruakan pengembangan dari hasil penelitian yang dilakukan di dua Provinsi di

Indonesia, yakni Provinsi Maluku dan Provinsi Kepulauan Riau. Data-data dikumpulkan dengan metode kualitatif, dan sumber data dikelompokkan kedalam dua bentuk, yakni data primer dan data sekunder. Sumber data primer adalah observasi langsung di Ambon Maluku, dan Pangkal Pinang Kepulauan Riau. Data primer juga diperoleh dari proses wawancara dan kajian pustaka terhadap berbagai pemikiran tentang desentralisasi yang terkait dengan provinsi kepulauan. Sedangkan sumber data sekunder adalah informasi di media masa, atau laporan-laporan penelitin lain yang memiliki relevansi dengan penelitian ini. Termasuk juga data-data tentang proses perjuangan menuju otonomi atau memperkuat RUU Provinsi Kepulauan.

Adapun data-data yang telah dikumpulkan dalam penelitian awal untuk buku ini, kemudian dikumpulkan dan dianalisis. Proses analisis yang dimaksud adalah sebagai berikut. “Pertama”, menelaah data-data yang telah dikumpulkan dalam penelitian dan dikelompokkan secara tematis sesuai topic-topik yang menjadi pertanyaan utama dalam penelitian. “Kedua”, mengkaji kaitan data dengan konteks eksternal, seperti lingkungan social, budaya, ekonomi, dan juga politik. Pada bagian ini akan ditentukan mengapa proses perjuangan dalam mewujudkan provinsi kepulauan cenderung tersumbat. “Ketiga”, dilanjutkan dengan menyusun/memproses data dalam satuan (*unitizing*), serta melakukan kategorisasi dan penafsiran terhadap data tersebut. Metode interpretatif fenomenologis digunakan untuk melihat makna yang telah didapatkan dari data-data yang terkumpulkan. Selanjutnya data-data tersebut dikelompokkan sesuai pertanyaan penelitian dan dideskripsikan dalam tulisan, sehingga menghasilkan sebuah pemahaman yang utuh.

BAB II

KONSTRUKSI TEORITIK OTNOMI KHUSUS; DARI DESENTRALISASI SEIMETRIS KE ASIMETRIS

Bagian ini akan mengkaji dua hal penting yang akan menjadi landasan teori dan konsep dalam kajian ini. *Pertama*, hasil *literatur review* terhadap berbagai buku, dan hasil-hasil penelitian yang dipublikasikan di berbagai jurnal yang memiliki relevansi dengan kajian dan studi ini. Pada bagian bagian ini, penulis juga akan mendiskusikan tentang perbedaan-perbedaan khusus yang akan didiskusikan melalui studi ini. *Kedua*, kajian terhadap teori yang akan digunakan sebagai kerangka analisis dalam membedah permasalahan utama, sehingga diharapkan dapat melahirkan satu konsepsi baru yang bisa memberi kontribusi teorotik dan praksis terhadap kajian dedesntralisasi di Indonesia.

A. Berbagai Studi yang Relevan

Sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, maka sejak itu pula telah muncul berbagai publikasi yang berisi kajian dan laporan hasil penelitian tentang desentralisasi dan otonomi daerah. Sebagian mengkaji tentang dasar-dasar teoritik dan konseptualisasi gagasan, serta sebagian lagi mengkaji tentang praktik dan implementasi desentralisasi. Berikut akan dideskripsikan beberapa studi yang relevan dengan kajian ini, sekaligus untuk memperlihatkan aspek-aspek signifikan yang hendak diangkat atau dikaji ulang melalui penelitian atas otonomi khusus provinsi kepulauan.

Pertama, Kajian yang dilakukan oleh Gabriele Ferrazi (2008) dengan judul *Special Autonomy: A Comman Form of Asymmetric Decentralization*". Ferrazi menawarkan konsepsi desentralisasi asymeric

sebagai kerangka konseptual untuk mengkaji proses desentralisasi di Indonesia. Baginya Indonesia telah berhasil melakukan percobaan yang bagus untuk Aceh dan Papua, demikian juga sebelumnya untuk Yogyakarta dan DKI Jakarta. Saatnya pemerintah menata wilayah lainnya dengan mempertimbangkan keragaman sosial, budaya, politik, ekonomi dan kondisi geografis dari masing-masing daerah.

Kedua, kajian yang dilakukan tim JPP UGM (2012) terkait desentralisasi asimetris di Aceh dan Papua, menempatkan kelembagaan sebagai indikator penting selain kewenangan, keuangan dan kontrol mengingat salah satu hal penting dalam desentralisasi asimetris di empat provinsi di Indonesia (Aceh, Papua, Papua Barat dan Yogyakarta) dibingkai dalam desain kelembagaan yang berbeda dengan provinsi lainnya (Tim-JPP 2012). Di Aceh, kelembagaan lembaga-lembaga adat yang bersifat konsultatif selain lembaga kontroversial Wali Nanggroe, mendapatkan perhatian penting. Kasultanan dan Pakualaman merupakan dua institusi pewaris kekuasaan daerah di Yogyakarta. Di Papua dan Papua Barat, lembaga adat dan gereja menjadi salah satu kekuatan politik penting yang pertimbangannya diperlukan dalam isu-isu krusial.

Ketiga, kajian yang dilakukan oleh Rober Endi Jaweng (2011) tentang *Kritik terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. Bagi Robert desain desentralisasi di Indonesia telah terjebak dalam konteks pemekaran semata. Padahal menurut hemat Robert, pemerintah Indonesia perlu melakukan desain ulang desentralisasi asimetris dalam penataan daerah-daerah yang ada. Termasuk membuat varian kekhususan/keistimewaan yang ada maupun akan terbentuk menjadi (kembali) terintegrasi sebagai bagian dari rezim desentralisasi. Selain itu pilihan lain adalah upaya mengembangkan politik kebijakan yang terarah-terukur dalam kerangka penataan daerah-daerah di Indonesia secara keseluruhan, serta pembentukan manajemen

khusus bagi penguatan kapasitas teknokrasi (pusat maupun daerah) dalam pelaksanaan maupun pengawasan secara efektif.

Keempat, dari konteks lokal di Maluku adalah catatan Darul Kutni Tuhepaly (2006), yang diberi judul “*Otonomi Khusus bidang Kelautan, Suatu pendekatan Multi Aspek Perencanaan dan Penganggaran untuk Maluku*”. Qutni adalah seorang politisi lokal di Maluku yang turut menajajaki kemungkinan terbentuknya otonomi khusus provinsi kepulauan. Senada dengan Qutni juga ada kajian Ahmad Suryana, yang melakukan kajian komparatif atas potensi Provinsi Kepulauan Riau dan Maluku Utara dalam pembangunan kepulauan di Indonesia. Menurut Suryana, provinsi kepulauan memiliki potensi ekonomi yang dapat dikembangkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.¹³ Meskipun kajian Qutni maupun Suryana tidak melahirkan suatu perdebatan konseptual yang mendasar dan bisa menjadi referensi akademik, namun catatannya memberikan berbagai informasi dan masukan berharga tentang dinamika politik dan proses negosiasi yang dilakukan oleh sejumlah pihak yang terlibat dalam inisiasi otonomi khusus provinsi kepulauan tersebut.

Bila kita mengkaji beberapa hasil kajian di atas, maka ada beberapa catatan penting yang bisa didapat. *Pertama*, kajian tentang desentralisasi asimetris masih merupakan suatu kajian yang langka dan belum begitu berkembang di Indonesia. Salah satu alasan konseptualnya mungkin bisa dilacak pada arus besar desentralisasi yang lebih menerima desentralisasi simetris yang seragam. Selain itu ketakutan yang berlebihan pada melemahnya negara kesatuan juga menjadi penghambat berkembangnya kajian tentang desentralisasi asimetris. *Kedua*, belum ada kajian yang spesifik mengkaji tentang pengalaman kegagalan perjuangan mewujudkan

¹³ Ahmad Suryana, *Pembangunan Daerah Kepulauan; Studi Kasus Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Maluku Utara* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017)

otonomi khusus provinsi kepulauan sebagai bagian dari kegagalan desentralisasi asimetris di Indonesia. Padahal kasus kegagalan mewujudkan otonomi khusus provinsi kepulauan (ataupun istilah yang lebih diperlunak) yakni RUU tentang percepatan pembangunan provinsi kepulauan bisa menjadi refleksi tentang bagaimana pemerintah mengelola pemerintahan di daerah yang beranekaragam. Oleh sebab itu melalui penelitian ini, tim peneliti bermaksud mengkaji tentang hal tersebut dengan harapan dapat menghasilkan kerangka konseptual yang berharga dalam penguatan desentralisasi yang semakin mensejahterakan di Indonesia.

B. Memahami Desentralisasi Seimetris dan Asimetris

Secara umum grand teori yang digunakan dalam mengkaji fenomena otonomi khusus yang akan menjadi lokus studi ini adalah teori desentralisasi asimetris yang telah dibahas oleh sejumlah ilmuwan social dan politik selama beberapa tahun terakhir. Secara umum model desentralisasi asimetris didasari kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Bahwa pembangunan harus berangkat dari keragaman di setiap daerah sehingga mampu mendorong kemajuan berdasarkan potensi lokalitas yang dimiliki setiap daerah. Format pengorganisasian negara kemudian dilihat sebagai wujud respon atas realitas keragaman masyarakat sebagai sumber input bagi berkerjanya sistem politik/pemerintahan. Untuk menjawab kebutuhan ini, para ahli politik, administrasi dan keuangan publik menyampaikan suatu gagasan pengelolaan sektor publik yang dilandasi esensi kebijakan dan kelembagaan plural dalam desentralisasi, yakni desentralisasi asimetris. Namun sebelum sampai pada apa yang disebut sebagai desentralisasi asimetris dan konsep-konsep dasar yang integral didalamnya, maka pada bagian ini akan dijelaskan lebih dahulu tentang apa itu desentralisasi dan bagaimana hubungannya dengan otonomi daerah.

1. Kontstruksi Desentralisasi dan Otonomi

¹⁹ Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.¹⁴ Dengan adanya desentralisasi maka munculkan otonomi bagi suatu pemerintah daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan.¹⁵ Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, Desentralisasi akhir-akhir ini seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintah karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintah di Indonesia.

Dengan adanya desentralisasi, maka akan berdampak positif pada pembangunan daerah-daerah yang tertinggal dalam suatu negara agar daerah tersebut dapat mandiri dan secara otomatis dapat memajukan pembangunan nasional, Menurut Josef Riwo Kaho, tujuan desentralisasi adalah, (a) mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan, (b) dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat, (c) dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan, (d) dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan kebutuhan khusus daerah, (e) mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat, (f)

¹⁴ Haryanto, *Masa Depan Politik Desentralisasi di Indonesi; Sebuah Studi Awal*, dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 9, Nomor 2, Juli 2016.

¹⁵ Syamsuddin haris. 2007. *Desentralisasi dan otonomi daerah* (Jakarta. LIPPI pres. 2007), h. 52

8 dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.¹⁶

Desentralisasi terbagi dalam beberapa bentuk kegiatan utama yaitu desentralisasi politik (devolusi) dan desentralisasi administrasi (dekonsentrasi). Devolusi menurut Rondinelli, sebagaimana dikutip Syamsudin Haris (2007) adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi kepada sub nasional dari pemerintah yang mempunyai tingkat otonomi tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi tersebut. Konsekuensi dari devolusi adalah pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi tertentu kepada unit-unit untuk dilaksanakan secara mandiri. Sedangkan dekonsentrasi menurut Rondinelli adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi dalam administrasi pemerintah pusat kepada unit-unit di daerah.¹⁷

Seperti yang sudah dijelaskan diatas, bahwa desentralisasi berhubungan dengan otonomi daerah. Menurut Haris, otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁸

Kewenangan otonomi daerah ini dapat dibedakan menjadi 2 yaitu otonomi luas dan otonomi terbatas. Kewenangan Otonomi luas menurut Haris adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan

¹⁶ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. 2007), h. 12

¹⁷ Syamsuddin Haris. *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*. (Jakarta. LIPPI pres. 2007), h. 4

¹⁸ Syamsuddin Haris. *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, h. 39

8

dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.¹⁹

Otonomi untuk daerah Provinsi diberikan secara terbatas yang meliputi kewenangan lintas kabupaten dan kota, dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah Kota, serta kewenangan bidang pemerintahan lainnya. Pemerintah provinsi secara administratif juga merupakan perpanjangan dari Presiden (pemerintah pusat). Sedangkan dalam Pelaksanaan otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota. Kewenangan Otonomi luas bagi kabupaten dan kota adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Secara konstitusional pemberian otonomi daerah dilakukan dengan mengacu kepada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 di bidang ketatanegaraan, pemerintah Republik Indonesia melaksanakan pembagian daerah-daerah dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, pemerintah beberapa kali membentuk Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah. Perubahan-perubahan terlihat karena masing-masing undang-undang menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi waktu terjadinya, sehingga akhirnya terbentuk Undang-Undang

¹⁹ Syamsuddin Haris. *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, h. 51. Konsekuensi dari dekonstrasi adalah Pemerintah Pusat membentuk instansi-instansi vertikal di daerah seperti TNI/Polri, Kehakiman, BPK, dan sebagainya.

⁸ Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Ada tiga alasan pokok dibentuknya Undang-Undang No 5 Tahun 1974 yaitu alasan politis, sosiologis dan konstitusional. Alasan politis adalah alasan karena perubahan struktur politis waktu itu. Alasan sosiologis yaitu karena situasi dan kondisi masyarakat yang semakin berkembang. Alasan konstitusional yaitu alasan perimbangan keadaan serta memperhatikan pendapat yang timbul dari sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).²⁰

Ketidakpuasan daerah yang awalnya dilakukan secara terselubung, belakangan mulai ditunjukkan secara terbuka. Tidak kurang dari masyarakat Kalimantan Timur, Aceh, Irian Jaya dan Riau telah melontarkan protes keras terhadap gaya sentralistis dan sekaligus eksploitatif Jakarta.²¹ Ketidakpuasan masyarakat di daerah-aerah, ditambah dengan krisis ekonomi yang membuat kemampuan finansial Pemerintahan Pusat melemah membuat Pemerintah Pusat tidak ada pilihan lain kecuali mencoba merebut hati masyarakat di daerah. Hasilnya, Pemerintah Pusat bersedia untuk mendesentralisasikan kewenangannya sebagaimana ditandai dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Substansi kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, serta agama dan kewenangan bidang lain, sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 ayat. Hal-hal yang mendasar dalam Undang-

²⁰ Dedek Buana, *Otonomi Daerah Menurut UU No. 5 Tahun 1974*, dalam <http://artikeiddk.com/otonomi-daerah-menurut-uu-no-5-tahun-1974/>. Diakses 12 September 2017

²¹ Berbagai pergolakan politik pasca reformasi yang terjadi di daerah-daerah tersebut, menunjukkan bahwa ada kekecewaan yang mendalam terhadap proses pembangunan yang dianggap mendiskriminasi dan menghilangkan potensi daerah. Bahkan di Di Aceh dan Papu, muncul perlawanan bersenjata yang banyak menimbulkan korban jiwa.

4 Undang tersebut adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terwakili dari partai-partai politik yang menang dalam pemilu diharapkan dapat benar-benar mewakili suara rakyatnya.

Beberapa substansi dasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bisa digaris bawahi secara singkat dalam beberapa butir kebijakan.²² 4 Pertama, semangat otonomi daerah yang lebih besar ini dimulai dengan perubahan simbolisasi pada nama daerah otonom. Istilah tingkatan daerah otonom (Dati dan Dati II) dihapuskan, dan diganti dengan istilah yang lebih netral yaitu Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Hal ini didasari semangat untuk menghindari citra bahwa tingkatan lebih tinggi secara hierarki lebih berkuasa daripada tingkatan lebih rendah. Kedua, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memperpendek jangkauan asas dekonsentrasi yang dibatasi hanya sampai pemerintahan Provinsi. Pemerintahan Kabupaten dan Kota telah terbebas dari intervensi pusat yang sangat kuat melalui perangkapan jabatan Kepala Daerah Otonom dan Kepala Administratif. Bupati dan walikota adalah kepada daerah otonom saja. Sementara itu, jabatan kepala wilayah pada kabupaten dan kota sudah tidak dikenal lagi.

Ketiga, bupati dan walikota dipilih secara mandiri oleh DPRD Kabupaten atau Kota tanpa melibatkan pemerintah Provinsi maupun Pemerintahan Pusat. Oleh karena itu, Bupati / Walikota harus bertanggung jawab kepada DPRD dan bisa diberhentikan oleh DPRD sebelum masa jabatan selesai. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran

²² Abdul Gaffar Karim. 2006. *Kompleksitas Persoala Otonomi Daerah di Indonesia*. (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2006), h. 42

yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat dan memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi dalam bentuk otonomi yang luas dan bertanggung jawab. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi yang luas dan bertanggung jawab tersebut, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peranan yang strategis di bidang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah.

Keempat, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini menghapuskan posisi wilayah administratif (*field administratif*) pada level Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Integrated Prefectoral System yang sentralistis yang digunakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 diubah menjadi Functional System, bukan sekedar Unintegrated Prefectoral System yang dikenal pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Kelima, Undang-Undang ini menempatkan pemerintahan kecamatan dan kelurahan sebagai perangkat daerah. Pemerintahan kecamatan menempati posisi sebagai perpanjangan tangan pemerintahan daerah otonom (desentralisasi), dan bukan sebagai aparat dekonsentrasi. Keenam, Undang-Undang ini mengenalkan Badan Perwakilan Desa yang menjadi lembaga perwakilan rakyat di tingkat desa. Ketujuh, UU ini memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah otonom yang meliputi seluruh bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter, dan fiskal dan kewenangan lainnya.

4 Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara eksekutif dan legislatif, sehingga terjalinnya hubungan yang harmonis antara

kedua lembaga tersebut. Pada Undang-Undang 22 Tahun 1999 banyak mendapat kritikan tentang ketentuan yang mengatur tentang penunjukan sekretaris daerah rawan intervensi dari kalangan partai politik yang ada di DPRD, dengan keharusan adanya persetujuan pimpinan DPRD sehingga dapat mengurangi bobot profesionalitas. Jabatan sekda sebagai bahan sharing kekuasaan pada akhirnya lebih dominan daripada pertimbangan kemampuan teknis dan profesionalitas. Kemudian ditambah lagi oleh perilaku dan kinerja DPRD yang merupakan wakil-wakil partai politik peserta pemilu 1999, belum mencerminkan sebagai pemegang amanah rakyat dalam rangka memenuhi aspirasi keinginan masyarakat daerah.²³

Legislatif dapat mengangkat kepala daerah dan memecatnya, sehingga adanya dominasi kekuasaan legislatif dibandingkan dengan eksekutif. Dengan perkembangan zaman dan berubahnya keadaan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, perlu adanya pergantian Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah (revisi). Revisi tersebut kemudian di sahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam Undang-undang tersebut dijelaskan bahwa eksekutif dan legislatif sama-sama dipilih oleh rakyat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah adalah revisi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu isu yang paling penting dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini adalah pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat daerah.²⁴ Kepala daerah

²³ Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. (Palembang: Raja Grafindo Persada, 2005), h. 115

²⁴ Muhammad Yuhdi Batubara, *Eksistensi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, dalam *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Th. 25, Nomor 1, Pebruari 2012.

adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 dilakukan oleh rakyat secara langsung.

Dalam Pasal 56 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dijelaskan bahwa “kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil” dan ayat 2 “pasangan calon sebagaimana dimaksud ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini”.

2. Kerangka Teoritis Desentralisasi Asimetris

Dari sudut literatur terlihat, ahli pertama yang memulai debat seputar desentralisasi asimetris adalah Charles Tarlton (1965) dari Universitas of California, USA. Menurut ilmuwan ini, pembeda inti antara desentralisasi biasa (simetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu level pemerintahan dengan sistem pemerintahan secara umum, pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetris ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component*

units”.²⁵ Adanya hubungan simetris antar setiap negara bagian/daerah dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama. Sementara dalam pola asimetris, satu atau lebih unit pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”. Berbedanya derajat otonomi dan kekuasaan yang ditandai tak seragamnya pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik/pemerintahan lainnya baik secara horisontal (negara bagian/daerah simetris) maupun vertikal (nasional).

Dari uraian tersebut terlihat esensi penting dalam konsep desentralisasi adalah muatan (jenis dan skala) kewenangan dan pola hubungan antar unit pemerintahan. Berbeda dari pola hubungan seragam antar unit pemerintahan dalam desentralisasi simetris, dalam desentralisasi asimetris terjalin keunikan dan perbedaan relasi antara suatu unit asimetris dengan unit nasional, dengan sesama unit sub nasional yang selevel maupun dengan sistem politik/pemerintahan secara keseluruhan. Dasar dari keunikan perbedaan tersebut adalah pada adanya derajat otonomi dan kekuasaan yang terpancar dalam substansi kewenangan yang juga berbeda (baca: lebih besar) yang dimiliki oleh unit-unit asimetris tersebut.

Kerangka pikir yang digunakan Tralton juga diadopsi sekaligus diperbaharui oleh Jhon McGarry (2007). Titik tekannya tidak hanya terkait substansi asimetri tetapi juga bentuk dasar legal pengaturannya. Menurut McGarry, model asimetri terjadi jika otonomi semua unit pemerintahan subnasional dijamin konstitusi dan terdapat sekurang-kurangnya satu unit lokal yang menikmati level otonomi yang berbeda (umumnya otonomi luas). Di negara Federal, sekaligus sebagai kebalikan dari negara unitaris,

²⁵Charles D Tarlton, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Specualtion*. Journal of Politics, Vol. 27, No. 4 (Nov., 1965).

keberadaan model asimetris diatur dalam konstitusi dan otoritas federal tak bisa secara sepihak menarik atau membatalkan status asimetris tersebut.²⁶ Dalam perspektif politik, asimetri yang diatur dalam konstitusi ini adalah bukti pengakuan negara akan keragaman sifat nasionalitas satu atau lebih wilayah.

Dalam hal bentuk negara, walau pada awalnya Tarlton menulis tema asimetris dalam kerangka negara federal, perkembangan dikemudian hari menunjukkan bahwa konsep dan penerapan kebijakan atas model tersebut mulai diadopsi di negara-negara kesatuan, berupa *special autonomy*, *special territory*, atau yang di Indonesia lebih dikenal dengan otonomi khusus, daerah khusus dan daerah istimewa.²⁷ Untuk mempertegas hal itu, Gabriel Ferrazi (2008) dari Canada, menulis: “*a symmetric decentralization (AD) is common thought the world, in both unitary and federal countries,*”²⁸ salah satu manifestasinya adalah melalui pemberian status otonomi khusus untuk satu atau lebih unit lokal.

Sejalan dengan pendapat tersebut, Ronald L. Watts (2000) juga menegaskan bahwa dasar pertimbangan mengadopsi model asimetris memang tidak lagi dipengaruhi bentuk susunan negara, tetapi sejauh mana pilihan desentralisasi tersebut bisa efektif atau berfungsi atau sebaliknya difungsional bagi upaya pengelolaan keragaman dan potensi ekonomi lokal. Menurut Watts kalau sejumlah kondisi obyektif di masyarakat (*precondition of asymmetry*) tersebut menuntut kerangka administrasi pengelolaan khusus dan diperkirakan mampu mendatangkan manfaat secara lebih efektif

²⁶ John McGarry, “Asymmetry in Federations, Federacies, and Unitary State”, *Journal of Ethnopolitics*, Vol.6, No.1, March 2007, pp 105-116.

²⁷ Hal ini sekaligus untuk membantah sinyalemen sebagian pihak bahwa konsep asimetris hanya cocok untuk negara federal dan penerapannya di negara unitaris dinilai berpotensi merubah bentuk negara kesatuan menjadi menjadi federal.

²⁸ Lihat catatan Gabriele Ferrazi, “*Special Autonomy: A Common Form of Asymmetric Decentralization*”, *Paper for Aceh Workshop*, 19 Noveembr 2008.

ketimbang dilakukan dengan cara-cara biasa/jamak, maka desentralisasi asimetris patut dipertimbangkan.²⁹

Keberfungsian/kemanfaatan model asimetri sekiranya jadi lebih terukur dalam penilaiannya jika kita membedakan antara jenis asimetri itu sendiri, terutama yang berjenis asimetri politik (*political asymmetry*) dan asimetri administratif (*administrative asymmetry*). Derajat keberfungsian/kemanfaatan bisa dijamin jika pilihan jenis asimetri itu memang sesuai dan berbasis kebutuhan riil yang menjadi *precondition of asymmetry*. Terkait di sini, Joachim Wehner (2000) mencatat setidaknya dua dasar pertimbangan yang masing-masing melahirkan jenis desentralisasi asimetris yang berbeda. *Pertama*, pertimbangan politis, yakni sebagai respon atas keberagaman, tingkat perbedaan dan bahkan ketegangan etnis, karakter regional, agama dan lain-lain. *Kedua*, pertimbangan efisiensi, dengan tujuan untuk penguatan kapasitas pemerintah daerah dalam mengelola ekonomi dan administrasi pemerintahan secara efektif, sesuai kebutuhan pembangunan di daerah.³⁰

Di Indonesia, para pakar juga memiliki pendapat serupa, terutama menyangkut basis asimetri dan tipologi yang dimunculkan selama ini. Agus Pramusinto (2010) dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta misalnya, mengidentifikasi alasan-alasan desentralisasi asimetris: (1) pertimbangan politik terkait adanya tekanan kelompok atau wilayah tertentu yang menuntut perlakuan khusus; (2) pertimbangan keberagaman antar daerah baik berbasis etnis, agama, ataupun demografi; (3) pertimbangan *governability*, yakni menyangkut kemampuan menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan di

²⁹ Tdk adanya korelasi bentuk negara dengan desentralisasi asimetris juga disampaikan Work: "There is no broad-based generalisation that can be made about the correlation of federal/unitary states and asymmetric decentralisation", sebagaimana dikutip Tri Widodo, "Desentralisasi Asimetris dan/dalam Negara Kesatuan", *Jurnal Administrator Borneo*, Vol. 6 No. 2, 2010, hal 2, 2013.

³⁰ Joachim Wehner, *Asymmetrical Devolution*. Development Southern Africa, Vo.17, June 2000.

daerah³¹. Sedangkan Andy Ramses Marpaung (2010) dari Institute Pemerintahan Jakarta menyebut dua dimensi isu: (1) dimensi politik sebagai suatu strategi komprehensif guna menarik daerah yang bergolak kedalam kesatuan nasional; (2) dimensi administratif dimana pilihan desentralisasi asimetris lebih didorong kebutuhan untuk membentuk suatu wilayah pelayanan yang ideal dengan cara memberi kedudukan istimewa dan pengaturan khusus.³² Sementara itu, Cornelis Lay (2010) dari UGM secara lebih elaboratif menyebut lima alasan substansial: (1) tantangan yang bersifat politik, terutama terkait dengan *regional questions*; (2) keunikan budaya dan perbedaan alur kesejarahan, termasuk perlindungan bagi kaum minoritas; (3) tantangan teknokratik manjerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan; (4) masalah *competitiveness* suatu bangsa dengan berbasis daya saing suatu daerah khusus; (5) adanya resiko bagi wilayah tertentu, terutama yang terletak di perbatasan.³³ Berbagai alasan ini sekaligus menyiratkan misi/tujuan tertentu diberlakukannya desentralisasi asimetris kepada daerah-daerah lokal.

Jika merujuk pada berbagai alur pikiran di atas, secara umum dapat dikelompokkan alasan-alasan pilihan model penerapan desentralisasi asimetris, yakni asimetris yang berbasis pertimbangan politik dan kebutuhan administrasi. Sementara, jika dilihat dari muatannya, substansi asimetrinya terpancar pada kekhususan/keistimewaan kewenangan yang dimiliki daerah asimetris tersebut, serta keterkaitannya pada segi kelembagaan dan pendanaan khusus.

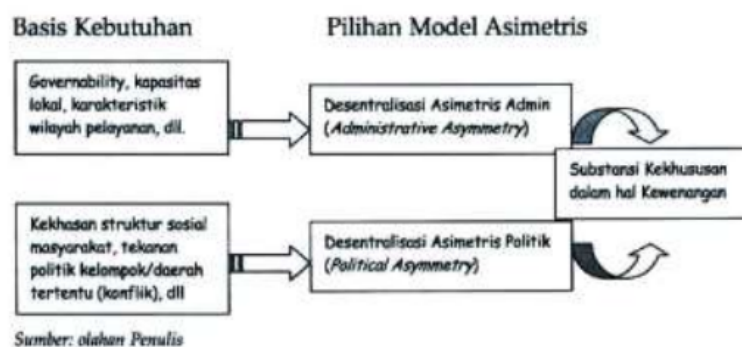
³¹ Ari Dwipayana AA GN, *Merancang Desain Desentralisasi Asimetris untuk Indonesia, dalam Pratikno dkk., Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktik dan Proyeksi*, (Yogyakarta: JPP-Fisipol-UGM dan Yayasan Tifa), h. 139-160.

³² Lihat Robert Endi Jaweng, *Kritik terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, dalam *Jurnal Analisa CSIS* Vol. 40, Nomor 2, Juni 2011.

³³ Cornelis Lay, "Asimetrisme dalam Komparasi", dalam Pratikno, "Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi", Yogyakarta: JPPFisipol-GM dan Yayasan Tifa, 2010, hlm.8-15.

Gambar. 1

Bagan Metodologis Desentralisasi Asimetris



Meskipun kebijakan desentralisasi selama satu dasawarsa terakhir seolah terlihat sangat menjanjikan sebagai sebuah pilihan dalam manajemen pemerintahan sebuah negara, namun demikian, pada tataran empirik, implementasi kebijakan desentralisasi merupakan pedang bermata dua (*two edged of sword*) yang masih menimbulkan dampak positif maupun negatif. Adanya implikasi positif dan negatif ini tidak lantas berarti bahwa kebijakan desentralisasi tidak cocok untuk diterapkan di Indonesia. Hanya saja perlu dipahami bahwa hingga kini kinerja kebijakan desentralisasi masih belum optimal. Hal ini karena desain desentralisasi di Indonesia merupakan desain tunggal yang memberikan perlakuan seragam (seimetris) kepada setiap daerah otonom yang ada. Ini berarti bahwa pengaturan hubungan pusat-daerah dalam aspek kewenangan, kelembagaan, keuangan dan pengawasan dibuat sama antara daerah satu dengan daerah lainnya.

Padahal Indonesia adalah sebuah negara kepulauan (*state archiplago*) yang plural, baik secara sosial, budaya, agama, politik, ekonomi bahkan kondisi alam dan geografis. Indonesia membutuhkan suatu desain desentralisasi yang mampu melindungi dan memberdayakan berbagai keunikan dan karakteristik daerah yang beranekaragam tersebut. Penerapan

desain kebijakan desentralisasi yang tunggal (*one size fits all*), secara faktual tidak sepenuhnya mampu mengatasi berbagai tantangan pembangunan di daerah. Itulah yang menjadi dasar alasan mengapa kebutuhan untuk mendesain ulang kebijakan desentralisasi di Indonesia menjadi perlu diarahkan menjadi kebijakan yang mampu mengakomodasi berbagai perbedaan karakteristik dan kondisi masing-masing daerah.³⁴ Model desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) yang menyesuaikan dengan karakteristik daerah yang membutuhkan perlakuan (*treatment*) berbeda, bisa menjadi sebuah tawaran konseptual yang penting dalam menata sistem desentralisasi yang semakin melembaga di Indonesia.

Oleh sebab itu upaya untuk menggali pemikiran tentang pemberian otonomi khusus yang diperluas yang diberikan pada daerah-daerah dengan karakteristik khusus kepulauan sebagai bagian dari desentralisasi asimetris di Indonesia, pada dasarnya memiliki landasan filosofis, teoritis, hukum dan politik yang sangat kuat. Apalagi secara empirik desentralisasi asimetris bisa menjadi tawaran baru di tengah kebutuhan penyusunan ulang desain desentralisasi yang hingga saat ini masih terjebak pada berbagai problem fungsional yang tak kunjung selesai. Suatu situasi yang bisa berujung pada gagalnya cita-cita desentralisasi di Indonesia yakni pembangunan daerah yang mesejahterakan.

³⁴ Pratikno, et.al., “Menata Ulang Desain Desentralisasi Indonesia”, (Policy Brief, Program Pascasarjana Politik dan Pemerintahan Fisipol-UGM, Yogyakarta, 2010) hlm.3.

BAB III

GAGASAN DAN PERJUANGAN

OTONOMI KHUSUS PROVINSI KEPULAUAN

A. Filosofi Indonesia Sebagai Negara Kepulauan (*State Archeplago*)

Secara geografis Indonesia adalah sebuah negara maritim terbesar di dunia, Hampir dua pertiga luas wilayah Indonesia adalah lautan yang ditaburi oleh kurang lebih 17.000 pulau-pulau besar dan kecil yang membujur melalui 5000 km sepanjang khatulistiwa dan membelah di antara dua Samudera besar; yakni Samudra Hindia dan Pasifik serta diapit oleh dua Benua; Asia dan Australia. Perbandingan luas daratan Indonesia hanya 1.922.570km², sedangkan luas perairan 3.257.483km², atau dengan kata lain luas perairan Indonesia mencapai 63% wilayah Indonesia.³⁵ Penegasan akan status Indonesia sebagai negara kepulauan telah ditegaskan oleh pemerintah melalui deklarasi pada tanggal 13 Desember 1957 mengenai wilayah perairan Indonesia. Deklarasi tersebut mengandung makna bahwa wilayah Indonesia merupakan satu kesatuan yang meliputi tanah (daratan) dan air (lautan), yang tidak terpisahkan sebagai sebuah negara kepulauan (*Archiplagi State*).

Kondisi geografis ini telah membentuk watak dan karakter masyarakat Indonesia sejak lama. Tentang hal ini Guru Besar Filsafat Universitas Pattimura Ambon Aholiab Watloly menulis dalam bukunya,

“Berbagai fakta dan hasil penelitian dan argument keilmuan menunjukkan bahwa ada perbedaan hakiki antara konsep masyarakat kepulauan (*Archiplagi Society*) dengan masyarakat pulau (*Island*

³⁵ Sahat Aditua Fandhitya Silalahi, “Strategi Percepatan Pembangunan Ekonomi dan Sumber Daya Manusia di Provinsi Kepulauan Riau dan Maluku Utara”, dalam Ahmad Suryana (edit), *Pembangunan Daerah Kepulauan; Studi Kasus Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Maluku Utara* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017), h. 7

Society). Masyarakat pulau (*Island Society*) adalah sebuah kategori social yang hidup dalam satu daratan pulau atau benua yang tunggal. Hal ini berkorelasi dengan pandangan negara pulau yang tunggal. Sedangkan masyarakat kepulauan (*Archiplagi Society*) yang hidup di berbagai pulau yang beraneka ragam, lautan berfungsi sebagai jalan pemersatu, sehingga darat dan laut tidak dapat dipisahkan. Sehingga konsep masyarakat kepulauan dalam konteks yang demikian menunjuk pada sebuah spesifikasi social yang unik, dimana masyarakatnya bukan sekedar orang-orang yang hidup di pulau tetapi sebuah komunitas social dengan kesatuan kosmik yang memiliki konstruksi, identitas, etos, budaya, dan perilaku social tertentu. Identitas kepulauan adalah campuran kebudayaan laut-darat yang multikultur yang menjadi kesatuan yang utuh.³⁶

Sejarah menceritakan bahwa nenek moyang bangsa Indonesia sejak dahulu, telah menguasai jalur pelayaran laut dengan armada yang tangguh. Selama berabad-abad nenek moyang bangsa Indonesia tampil menjadi pelaut-pelaut tangguh, mereka mengarungi laut dan samudera dengan kapal-kapal yang dibangun sendiri. Demikian juga sebagian besar kerajaan-kerajaan di Nusantara termasuk di Maluku adalah kerajaan maritim yang sangat dihormati bangsa-bangsa lain di dunia. Bait lagu rakyat “Nenek Moyangku Seorang Pelaut” tentu menggambarkan kegemilangan dunia maritim Nusantara kala itu.

Sedemikian pentingnya Nusantara dalam sejarah peradaban umat manusia, sehingga Adam Smith dalam *An Inquiry into The Nature and Causes of Wealth of Nation (1776)* menyebutkan tentang dua penemuan agung yang berdampak besar terhadap sejarah pasar global. Pertama, adalah penemuan jalur ke Nusantara (*East Indies*) melalui Tanjung Harapan oleh Marcopolo. Kedua, penemuan Benua Amerika oleh Colombus yang sesungguhnya juga berniat menemukan nusantara.³⁷ Di masa keemasan

³⁶ Aholiab Watloly, *Cermin Eksistensi Masyarakat Kepulauan dalam Pembangunan Bangsa* (Jakarta: Intimedia 8 pta Nusantara, 2013), h. 7

³⁷ Lihat Adam Smith, *An Inquiry into The Nature and Causes of Wealth of Nation* (Oxford: Oxford World Calassics, 1998)

Nusantara sebagai negeri maritime, lautan merupakan urat nadi perekonomian, dan kota-kota pesisir menjadi jantung perdaban. Ketimbang sebagai pemecah, lautan justru menjadi alat pemersatu yang mempertautkan hubungan social antar pulau. Dengan letaknya yang strategis sebagai titik singgung dalam persilangan perdagangan dan budaya antar bangsa, Nusantara pernah mencapainya sebagai kesatuan maritime, sebagai kekuatan laut yang jaya.

Namun ironisnya selama beberapa periode Indonesia melupakan realitas historis tersebut dan memalingkan wajah dari anugrah alam kelautan yang membentang di hadapan kita. Kita mengkhianati cita-cita luhur nenek moyang yang mencita-citakan bangsa ini senantiasa berjaya di Lautan. Politik pembangunan yang sentralistis dan terlalu berorientasi ke daratan (*land-based development*) selama beberapa dekade, terutama selama masa sentralisme Orde Baru, merupakan salah satu akar penyebab hancurnya kemampuan dan mentalitas bangsa Indonesia sebagai bangsa maritim. Kecenderungan sentralisasi kekuasaan membuat eksploitasi sumber daya alam kelautan lebih banyak member manfaat kepada pemerintah pusat ketimbang pemerintah daerah dan masyarakat setempat. Dengan dalih kepentingan nasional, sumber daya alam yang ada di daerah dieksploitasi tanpa mengindahkan kelestarian lingkungan dan bahkan menimbulkan kesesengsaraan masyarakat yang ada di daerah bersangkutan. Menurut Yudi Latif (2013), ketika pandangan dunia continental merasuki pusat-pusat kapitalisme dan pusat kekuasaan negara, maka pada saat yang sama dunia kebaharian mengalami peminggiran. Di sinilah kemunduran Indonesia bermula, sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, dengan sebagian besar wilayah teritorialnya merupakan lautan, paradigm pembangunan yang menekankan daratan merupakan “penyangkalan” terhadap jati diri nusantara,

ibarat kacang melupakan kulitnya.³⁸ Laut yang membentang luas dengan berbagai potensi alam yang terkandung didalamnya belum diperhitungkan sebagai modal pembangunan, bahkan secara ironis sering dilihat sebagai penghambat pembangunan. Inilah yang menjadikan berbagai potensi kelautan yang melimpah dan secara ekonomis, belum menjadi orientasi pembangunan nasional.

Amandemen UUD 1945 Pasal 25A mengamanatkan bahwa negara Republik Indonesia adalah negara kepulauan (*archipelago state*). Hakikat negara kepulauan adalah pulau dan laut sebagai ruang untuk hidup dan pusat aktivitas manusia. Perubahan paradigmatis ini semestinya mendorong arah pembangunan nasional dari pusat ke pinggiran. Sehingga semakin membuka ruang bagi penguatan pembangunan daerah tertinggal, termasuk wilayah kepulauan dan pesisir yang selama ini masih berada dalam keterbelakangan.³⁹

Sudah saatnya bangsa ini bangkit dari kekeliruan, dan kembali menjadikan laut dengan segala potensinya sebagai tujuan dan harapan kesejahteraan di masa depan. Arah pembangunan nasional harus kembali diarahkan dan berorientasi ke lautan (*ocean-based development*). Kehadiran Kementerian Perikanan dan Kelautan yang dibentuk di era reformasi ini, harus didukung oleh komitmen politik yang tinggi dari pemerintah, untuk melaksanakan secara konsisten berbagai kebijakan pembangunan kelautan. Pembangunan kelautan Indonesia mesti dilaksanakan secara sinergis dengan pembangunan di bidang lainnya sehingga semakin akseleratif. Harus diakui bahwa dalam dua decade terakhir, pemerintah sudah memberi perhatian pada

³⁸ Yudi Latif, "Kacang Melupakan Kulit", dalam Aholiab Watloly, *Cermin Eksistensi Masyarakat Kepulauan dalam Pembangunan Bangsa*, (Jakarta: Intimedia Cipta Nusantara, 2013), h. xiv

³⁹ Laut pada dasarnya merupakan zona eksistensi diri masyarakat Indonesia, pengaruhnya membentuk watak dan karakter masyarakat yang unik. Dalam Aholiab Watloly, *Cermin Eksistensi Masyarakat Kepulauan dalam Pembangunan Bangsa*, h. 77-91

upaya pembangunan daerah kepulauan dan pesisir. Kehadiran Departemen Kelautan dan Perikanan pada era Presiden Abdurrahman Wahid, merupakan penanda positif perubahan strategi pembangunan. DKP memberi warna baru pembangunan daerah kepulauan di Indonesia, sehingga dapat dilakukan secara lebih sistematis, terencana dan terkoordinasi.

Namun demikian kita masih menyaksikan proses pembangunan kelautan dan kepulauan masih berjalan lambat. Hal ini disebabkan belum adanya dukungan politik yang cukup dari kepemimpinan nasional untuk mempercepat proses pembangunan. Akibatnya, menurut sebuah penelitian, kontribusi sektor perikanan dan kelautan Indonesia baru mencapai 22%, merupakan suatu nilai yang sangat menggenaskan sekali. Karena hal ini tidak sesuai dengan wilayah laut Indonesia yang begitu luas. Bila dibandingkan dengan RRC yang memiliki luas wilayah laut yang jauh lebih kecil, namun sektor kelautannya telah menyumbangkan nilai ekonomi sekitar 48%.⁴⁰

Dengan kesadaran baru, potensi-potensi lokal yang selama ini terabaikan oleh penyeragaman paradigma pembangunan yang berbasis daratan bisa dikembangkan dengan menyertakan modal cultural dan genius lokal. Pemahaman akan sosiologi dan antropologi masyarakat pesisir dipandang penting agar proses pembangunan tidak mengalienasi masyarakat kepulauan, sebaliknya dapat mendayagunakan ruang eksistensi dan modalitas sosio-cultural yang ada. Proses globalisasi dan aneka kebijakan pembangunan harus disinergikan dengan proses lokalisasi dalam bentuk perpaduan antara *global vision* dengan *local wisdom* yang melahirkan proses “glokalisasi” yang menjadikan pembangunan masyarakat berjalan harmonis dan produktif. Demikian halnya dengan kebijakan pengaturan pemerintahan

⁴⁰ Rokhmin Dahuri, Dkk. *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Laut. Secara Terpadu*. (Jakarta. PT. Paradnya Paramita, 2001)

daerah masyarakat kepulauan, juga diatur dan di-*design*, demi memenuhi kebutuhan masyarakat kepulauan yang spesifik tersebut. Hal ini yang tampaknya belum terjadi secara nyata dalam kerangka hukum yang mengatur sifat dan karakteristik pemerintahan daerah selama ini, sebagaimana tampak dalam lintasan sejarah desentralisasi dan pembentukan pemerintahan daerah di Indonesia, sejak masa colonial hingga Indonesia modern saat ini.

B. Sejarah Desentralisasi dan Pembentukan Pemerintahan Daerah

Sebagai negara maritime dengan konfigurasi etnis yang beraneka ragam, maka sejak awal para pendiri bangsa sudah memperdebatkan sistem dan bentuk pemerintahan daerah seperti apa yang hendak dibangun dan dikembangkan untuk Indonesia yang majemuk ini. Bentuk pemerintahan daerah itu, seharusnya memiliki fleksibilitas untuk menjawab aneka kebutuhan pembangunan di Indonesia, baik secara social, ekonomi, politik dan hukum. Maka sejak proklamasi kemerdekaan 1945, sistem pemerintahan daerah di Indonesia terus mengalami dinamika dan perubahan mengikuti dinamika perpolitikan nasional.

Jika dikaji secara historis, perkembangan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia dengan berbagai versinya telah berlangsung lama, mengalami pasang surut mulai sejak jaman kolonial Belanda sampai saat ini. Pengaruh kekuasaan regim tampaknya menjadi salah satu elemen sangat penting yang turut mempengaruhi pasang surut desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Oleh karena itu bentuk, dimensi dan derajat desentralisasi dan otonomi daerah pun selalu berbeda-beda sesuai dengan keinginan regim yang berkuasa pada zamannya. Berikut ini peneliti akan memaparkan sejarah perjalanan desentralisasi dalam pemerintahan Indonesia dari masa ke masa.

1. Masa Pemerintahan Hindia Belanda dan Jepang

Perkembangan desentralisasi pada dasarnya sudah bilacak sejak era colonial yang ditandai Peraturan dasar ketatanegaraan *Reglement op het Beleid der Regering van Nederlandsch Indie* (Stb 1855/2) : tidak mengenal desentralisasi hanya sentralisasi dengan menjalankan dekonsentrasi. Secara hirarkis di Jawa dikenal istilah *Gewest* (Residentie), *Afdeeling*, *District*, dan *Onder-district*. Tahun 1903 Pemerintah Kerajaan Belanda menetapkan *Wethoudende Decentralisatie van het bestuur in Nederlandsch Indie* (Stb.1903/329) yang dikenal dengan istilah *Decentralisatie 1903*. Penetapan ini memungkinkan untuk membentuk *Gewest* atau bagian *Gewest* yang mempunyai keuangan sendiri untuk membiayai segala kegiatannya.⁴¹ Aturan yang kemudian lebih dikenal dengan *decentralisatie wet* itu kemudian mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan Hindia Belanda selama beberapa dekade.

Demi memuaskan (karena terbatas) selanjutnya dikeluarkan *Wet op de Bestuurshervorming* (Stb.1922/216) yang menitik beratkan pada pembentukan badan-badan pemerintahan baru dengan mengikutsertakan “penduduk asli” dengan pemberian hak untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembebanan tanggung jawab agar lambat laun memperoleh pengalaman politik (*politieke schooling*). Pelaksanaan lebih lanjut undang undang ini diatur dengan *Provincie-ordonnantie* (Stb.1924/78), *Regentschap-ordonnantie* (Stb.1924/79) dan *Stadsgemeente-ordonnantie* (Stb. 1926/365). Secara umum model desentralisasi pada era colonial belanda sangat minim, karena kelembagaannya didesain untuk mudah dikontrol.

⁴¹ Soetandyo Wignjosoebroto, “Sentralisasi dan Desentralisasi Pemerintahan Masa Pra-Kemerdekaan (1903-1945), dalam Soetandyo Wignjosoebroto, dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun*, (Jakarta: Yayasan Tifa dan Institut of Local Development, 2005), 3

Sementara itu, pada era penjajahan Jepang juga bisa dilacak upaya-upaya pengaturan pemerintah daerah yang disusun dalam kerangka komando militer. Semua daerah diatur agar mudah dikontrol dalam hukum perang yang amat sentralistis hirarkis, ternacang dalam suatu manajemen pemerintahan yang mengikuti garis komando dari pusat sampai ke satuan yang paling bawah. Konstruksi ini semakin sempurna dengan diundangkannya *Osamu Seirei* No. 12 dan 13 tahun 1943, yang memposisikan penguasa militer sebagai penguasa tunggal di daerah.⁴² Dengan kata lain pemerintah Jepang menghilangkan upaya desentralisasi (*desentralisatie wet*) yang telah dirintis pada era Kolonial Belanda. Pada awal penjajahan pemerintahan Jepang, yang berkuasa di Indonesia selama 4,5 tahun, bekas wilayah jajahan Belanda di bagi kedalam 3 komando yang dilaksanakan oleh komando angkatan masing masing yang disebut *Gunseikan*. Komando tersebut adalah :

- Sumatera dibawah komando Panglima Angkatan darat XXV yang berkedudukan di Bukittinggi.
- Jawa dan Madura berada dibawah Komando Panglima Angkatan darat XVI yang berkedudukan di Jakarta.
- Daerah lainnya berada di bawah Komando Panglima Angkatan Laut yang berkedudukan di Makasar.⁴³

Pada Tanggal 11 September 1943 kekuasaan pemerintah berada pada satu tangan, yaitu tangan *Saikosikikan* yang berkedudukan sebagai Gubernur Jenderal. Dibawah Saikosikikan segala sesuatu dilakukan oleh Kepala Staf (*Gunseikan*) yang sekaligus sebagai kepala staf angkatan perangnya. Aturan yang dikeluarkan oleh Saikosikikan disebut *Osamuseirei* dan yang

⁴² Nicole Niesen, *Municipal Government In Indonesia*, (Leiden: Research School, 1999), h. 57

⁴³ Yasmis, "Jepang dan Perjuangan Kemerdekaan Indonesia," dalam *Jurnal Sejarah Lontar*, Volume 4, Nomor 2, Juli-Desember 2007.

dikeluarkan oleh kepala staf disebut *Osamukanrei*. Osamuseirei nomor 3 yang dikeluarkan oleh saikosikikan mengatur pemberian wewenang kepada Walikota yang semula hanya berhak untuk mengatur rumah tangga, selanjutnya diwajibkan juga untuk menjalankan urusan Pemerintahan Umum.

2. Masa Orde Lama

Setelah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan UUD 1945, dibentuklah Panitia Kecil yang ditugaskan untuk mengatur berbagai hal, antara lain : Urusan Rakyat, Pemerintahan Daerah, Pimpinan Kepolisian, dan Tentara Kebangsaan. Hal ini terlihat jelas dalam keputusan yang dihasilkan PPKI pada Tanggal 19 Agustus 1945 yang intinya mengusahakan “hal-hal,” untuk sementara menetapkan pembagian wilayah Negara RI kedalam delapan daerah administratif yang disebut dengan Provinsi yang dipimpin oleh seorang Gubernur, yang terdiri dari : Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Sunda Kecil, dan Maluku. Kedalam provinsi itu, menjadi provinsi pertama yang dibentuk di Indonesia.

Masing-masing provinsi dibagi dalam Karesidenan yang dikepalai oleh seorang Residen, Gubernur dan Residen dibantu oleh Komite Nasional Daerah. Dibawah Karesidenan, terdapat unit-unit Pemerintahan Administratif Kabupaten, Daerah Kota, Kawedanan (distrik), Kecamatan, (Onderdistrik), dan Desa. Dalam hal ini Komite Nasional Daerah menjalankan fungsi legislatif yang merupakan penjelmaan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia untuk menyelenggarakan kemerdekaan Indonesia berdasarkan kedaulatan rakyat dan berfungsi dalam menyatakan kehendak rakyat. Selama masa Orde Lama perkembangan regulasi dan berbagai peraturan tentang pemerintahan daerah dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Dengan disetujui dan diundangkannya Undang Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tanggal 23 November 1945, maka berubahlah Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang diketuai oleh Kepala Daerah tetapi tidak merupakan anggota Badan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga tidak mempunyai hak suara.
2. Karena perkembangan keadaan, pada Tanggal 10 juli 1948 diundangkan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948. Unsur yang menonjol dari undang undang ini adalah sebutan Provinsi bagi Tingkat I, Kabupaten dan Kota Besar bagi Daerah Tingkat II, dan Desa (Kota Kecil, Negeri, Marga, dsb) bagi Daerah Tingkat III. Dengan tercapainya persetujuan Konferensi Meja Bundar Tanggal 27 Desember 1949, maka Indonesia hanya berstatus sebagai Negara Bagian yang wilayahnya hanya meliputi Jawa, Madura, Sumatera (minus Sumatera Timur) dan Kalimantan, sehingga UU Nomor 22 Tahun 1948 tidak dapat dilakukan di seluruh Nusantara. Dengan berbagai undang undang Pembentukan, maka dibentuklah daerah-daerah otonom di Jawa, Madura dan Sumatera pada Tahun 1950 dan Kalimantan pada Tahun 1950.
3. Untuk mengakomodasi wilayah Negara Indonesia Timur, maka diberlakukan *Staablad Indonesia Timur* (SIT) Nomor 44 Tahun 1950 yang isi dan jiwanya mendekati Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948. Dalam SIT Nomor 44 ini menyebutkan bahwa Negara Indonesia Timur tersusun atas dua atau tingkatan otonomi yaitu Daerah (13 buah), Daerah Bagian, dan Daerah Anak Bagian.
4. Pada Tanggal 17 Agustus 1950 terjadi perubahan ketatanegaraan, dimana Republik Indonesia Serikat (RIS) kembali melebur menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan UUDS Tahun 1950. Menurut UUDS Tahun 1950 pasal 1 ayat (1) dan pasal 131,

maka bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang didesentralisasikan. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, maka diundangkanlah Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang “Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah 1956”. Menurut undang undang ini bahwa Daerah Otonom dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu: Daerah *Swatantra* dan Daerah *Istimewa*. Daerah Swatantra terdiri sebanyak banyaknya tiga tingkatan, yaitu : Daerah Tingkat I termasuk Kotapraja Jakarta Raya, Daerah Tingkat II termasuk Kotapraja, dan Daerah Tingkat II. Undang-undang ini menetapkan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Jabatan Kepala Daerah tidak merupakan badan yang berdiri sendiri melainkan merupakan Ketua merangkap anggota Dewan Pemerintah Daerah. Dewan Pemerintahan Daerah menjalankan Pemerintahan dan bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara kolegal. Oleh karena itu, Dewan Pemerintah Daerah dapat dijatuhkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala Daerah adalah murni alat daerah, sehingga pada masa berlakunya undang-undang ini terjadi dualisme pimpinan di daerah, yaitu disamping Kepala Daerah masih terdapat Kepala Wilayah sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah. Jadi daerah Tingkat I disamping terdapat Kepala daerah Tingkat I juga terdapat Gubernur sedangkan di Daerah Tingkat II disamping Kepala daerah Tingkat II ditemukan pula Bupati sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah. Dualisme ini merupakan titik kelemahan dari Undang Undang nomor 1 Tahun 1957.

5. Akibat pergolakan politik yang tidak sehat dimasa demokrasi liberal yang hampir membawa Indonesia ke kondisi perpecahan bangsa,

maka pada Tanggal 5 Juli 1959, Presiden mengumumkan Dekrit Presiden, dengan pemberlakuan kembali UUD Tahun 1945 di seluruh wilayah nusantara. Untuk itu maka untuk sementara waktu, pemerintah mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan) dan Penetapan Presiden Nomor 5 tahun 1960 (disempurnakan). Penetapan nomor 6 mengatur tentang Pemerintahan Daerah (Kepala Daerah) dan Badan Pemerintah Harian (BPH), sedangkan penetapan nomor 5 mengatur mengenai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong (DPRD-GR) dan sekretariat daerah.

6. Pada Tanggal 1 September 1965, presiden mengesahkan Undang Undang Nomor 18 Tahun 1965. Dalam undang-undang ini tidak lagi mengenal istilah Daerah Istimewa. Bagi daerah-daerah yang sudah ada, untuk sementara tetap dipertahankan, sampai dihapuskan.⁴⁴

3. Masa Orde Baru

Berakhirnya rezim Orde Lama, menandai lahirnya rezim Orde Baru selama 32 Tahun dibawah pemerintahan Presiden Suharto. Terdapat beberapa regulasi yang terasa sangat bertolak belakang dengan masa orde lama, Maka dikeluarkanlah Undang Undang Nomor 6 Tahun 1969, yang antara lain menetapkan tidak berlakunya Undang Undang Nomor 18 Tahun 1965. Selanjutnya undang-undang tersebut diganti dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 pada tanggal 23 Juli 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah.⁴⁵

⁴⁴ Wasisto Raharjo, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi," dalam *Jurnal Konstitusi* , Volume 9, Nomor 4, Desember 2012.

⁴⁵ Lihat tulisan Syarif Hidayat, Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Orde Baru, dalam Soetandyo Wignosoebroto, dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun*, (Jakarta: Yayasan Tifa, 2006), 107-150

Undang undang ini tidak lagi membentuk daerah Istimewa kecuali melanjutkan yang telah terbentuk berdasarkan Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957. Secara tegas menunjukkan adanya dua daerah otonom, yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Kepala Daerah adalah Pejabat Negara yang menjalankan tugas-tugas di bidang dekosentrasi dan sebagai Kepala Eksekutif dalam bidang desentralisasi. Untuk kedua tugas ini Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat, sedangkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban dalam bidang tugas pemerintahan daerah. Pemerintah pusat memperketat pengawasan atas pemerintah daerah yang dikenal dengan tiga jenis pengawasan, yaitu : *pengawasan preventif, pengawasan represif, dan pengawasan umum.*

Telah ada banyak kajian tentang desentralisasi terbatas yang diterapkan pada masa Orde Baru, paling tidak yang dicatat oleh MacAndrew dan Ikhlasul Amal (1993) bahwa ¹²ada tiga variable kontekstual yang sangat dominan pengaruhnya dalam proses merancang kebijakan Orde Baru tentang sistem pemerintahan daerah.⁴⁶ *Pertama*, variable latar belakang sejarah pemerintahan daerah (*the historical backraound of local government*). Khususnya kekhawatiran tentang kembali munculnya gerakan daerah, sangat mempengaruhi ¹²kebijakan desentralisasi Rezim Orde Baru. Hal antara lain tercermin dari adanya kecenderungan untuk menciptakan pemerintahan pusat yang kuat di pulau Jawa, dan memposisikan pemerintahan daerah (yang ¹²sebagian besar berada di luar pulau Jawa) sebagai satelit.

Variable kedua yang berpengaruh dalam proses perumusan konsep pemerintahan daerah Orde BAru adalah, pluralitas lokal. Karakteristik geografis dan demografis Indonesia yang heterogen, tulis MacAndrew, telah

⁴⁶ Macandrew dan Ikhlasul Amal, *Hubungan Pusat dan Daerah*, (Jakarta: Grafindo Persada, 1993), h. 42

¹² menjadi pertimbangan utama bagi Suharto untuk membangun struktur pemerintahan, termasuk di dalam relasi pusat daerah, yang dapat beroperasi secara efisien dan terkendali. Variable kontekstual yang *ketiga* adalah ideologi dari rezim Orde Baru itu sendiri. Komitemen Orde Baru untuk lebih memprioritaskan ekonomi, berimplikasi sangat signifikan terhadap reformasi sistem pemerintahan daerah yang dilakukan. Pengaruh ideologi tersebut terlihat jelas pada format struktur pemerintahan daerah Orde Baru yang sangat dominan diwarnai oleh adanya control dari pemerintah pusat, tetapi di sisi yang lain juga membuka ruang terbatas bagi desentralisasi. Oleh karena itu pada masa awal Orde Baru relasi Pusat Daerah sangat sentralistik, kemudian setelah stabilitas politik dan ekonomi relative menguat pada akhir tahun 1970-an, barulah peluang untuk desentralisasi sedikit dibuka, dan beberapa urusan pemerintahan pun mulai diserahkan kepada daerah.⁴⁷

Hal ini bisa dilihat pada UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, yang mulai menyerahkan 19 urusan pemerintahan kepada Provinsi/Daerah Tingkat I, dan sebanyak 12 urusan kepada Kabupaten dan Kotamadya/Daerah Tingkat II. Secara keseluruhan konsep dasar Otonomi Daerah yang dituankan dalam UU. No.5 Tahun 1974 sangat kental dengan keinginan Orde Baru untuk memposisikan daerah sebagai satelit dari “pusat. Tidaklah berlebihan jika beberapa pengamat melabeli praktik otonomi daerah pada era Orde Baru, lebih dalam bentuk “Otonomi Elit Pemerintahan Daerah.”⁴⁸

⁴⁷ Macandrew dan Ikhlasul Amal, *Hubungan Pusat dan Daerah*, h. 62

⁴⁸ Syarif Hidayat, “Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Orde Baru”, dalam Soetandyo Wignjosoebroto, dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun*, (Jakarta: Yayasan Tifa, 2006), h. 116

4. Masa Reformasi hingga Saat Ini

Runtuhnya kekuatan rezim orde baru, telah mendorong masyarakat luas untuk menggugat pondasi kekuatan ekonomi dan politik yang selama ini sentralistik dan kurang menumbuhkan perekonomian dan pembangunan di daerah. Lahirnya Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999, setidaknya memiliki dua misi, yaitu: *Pertama*, untuk memuaskan semua daerah dengan memberikan ruang partisipasi politik yang tinggi melalui “desentralisasi politik” dari pusat kepada daerah, dan memberikan kesempatan dan kepuasan politik kepada masyarakat dengan memberikan kesempatan untuk menikmati simbol-simbol utama demokrasi lokal (misal, pemilihan Kepala Daerah). *Kedua*, untuk memuaskan daerah-daerah kaya sumber daya alam yang ‘memberontak’ dengan memberikan akses yang lebih besar untuk menikmati sumberdaya alam yang ada di daerah mereka masing-masing.

Perekembangan desentralisasi dan otonomi daerah pada era reformasi melalui UU No. 22 Tahun 1999 adalah suatu fenomena yang “kontrakonsep” dengan semangat otonomi daerah rezim Orde Baru sebagai tergambar dalam UU. 5 Tahun 1974. Paling tidak ada tiga filosofi utama yang dikembangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999. Pertama, filosofi tentang keanekaragaman dalam kesatuan yang menggantikan filosofi keragaman di era Orde Baru. Hal ini bisa dilihat pada kebebasan menjalankan kewenangan pemerintahan (pasal 7 ayat 1, pasal 11), pengaturan kepegawaian (pasal 76 dan 77), pengelolaan keuangan yang bersifat *block grant*.

Filosofi yang kedua adalah demokratisasi yang menekankan pada pentingnya kedaulatan rakyat, yang tercermin dalam menguatnya posisi DPRD di hadapan kepala daerah. Pada pasal 31 ayat (2) maupun pasal 32 ayat (3) UU No. 22 Tahun 1999 dikemukakan bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku kepala daerah, kepala daerah

bertanggungjawab kepada DPRD. Sedangkan filosofi yang ketiga adalah pemberdayaan masyarakat, yang akan melahirkan masyarakat yang mandiri, sehingga diharapkan semakin mengurangi ketergantungan kepada pemerintah. Meskipun dalam kenyataannya urusan pemberdayaan ini tidak dirumuskan secara baik, sehingga konteks ekonomi, pendidikan dan kebudayaan dan lain sebagainya masih tetap tergantung pada pemerintah, yang dalam hal ini pemerintah kabupaten/kota.⁴⁹

Undang Undang lain yang tidak bisa dipisahkan dari UU No. 22 Tahun 1999, yaitu : Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dua undang-undang ini lahir untuk merespon kondisi sosial-politik, terutama merebaknya tuntutan daerah-daerah untuk memperoleh otonomi yang lebih luas, bahkan tuntutan federasi dan merdeka, serta semangat demokrasi yang menuntut ruang partisipasi yang luas.⁵⁰ Dengan setting sosial politik ini maka kedua undang undang ini hadir dengan regulasi yang baru dan memberikan kewenangan yang luas kepada daerah otonom yang meliputi seluruh bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta beberapa kewenangan bidang lain.⁵¹ Disamping memperoleh kewenangan politik yang luas, daerah juga memperoleh peluang partisipasi politik yang tinggi. Hal ini dapat dilihat dari kesempatan untuk memilih Kepala Daerah secara langsung, juga pembentukan Badan Perwakilan Desa sebagai perkembangan baru bagi kehidupan demokrasi di tingkat desa.

⁴⁹ Lihat tulisan Dadu Wasistiono, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Reformasi (1999-2004)", dalam Soetandyo Wignjosoebroto, dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun*, (Jakarta: Yayasan Tifa, 2006)

⁵⁰ Lihat M. Ali Zavi Nazarudin dan Reny Yulianti, "Otonomi Daerah dan Negara Federasi," dalam *MADANI; Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan*, Volume 10, Nomor 1, Tahun 2018

⁵¹ dalam Soetandyo Wignjosoebroto, dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun*, h. 114

Secara lebih detail, Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian dilanjutkan dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan beberapa revisi, telah melakukan perubahan signifikan dibandingkan dengan sistem yang digunakan di masa Orde Baru. Perubahan tersebut antara lain, ⁴ *pertama*, semangat otonomi daerah yang lebih besar ini dimulai dengan perubahan simbolisasi pada nama daerah otonom. Istilah tingkatan daerah otonom (Dati I dan Dati II) dihapuskan, dan diganti dengan istilah yang lebih netral, yaitu Provinsi, Kabupaten dan Kota. Hal ini didasari semangat untuk menghindari citra bahwa tingkatan lebih tinggi (Dati I) secara hierarkhis lebih berkuasa daripada tingkatan lebih rendah (Dati II). Padahal dua-duanya merupakan badan hukum yang terpisah dan sejajar yang mempunyai kewenangan berbeda. ⁴ *Kedua*, memperpendek jangkauan asas dekonsentrasi yang dibatasi hanya sampai pemerintahan Provinsi. Pemerintahan Kabupaten dan Kota telah terbebas dari intervensi pusat yang sangat kuat melalui perangkapan jabatan Kepala Daerah Otonom (*Local Self-government*) dan Kepala Wilayah Administratif (*Field Administration*). Bupati dan Walikota adalah Kepala Daerah Otonom saja. Sementara itu jabatan Kepala Wilayah pada kabupaten dan Kota (dulu Kotamadya) sudah tidak dikenal lagi.

Ketiga, Bupati dan Walikota dipilih secara mandiri di daerah tanpa melibatkan pemerintah Provinsi maupun pemerintah Pusat. Oleh karena itu, Bupati atau Walikota harus bertanggung jawab kepada rakyat dan bisa diberhentikan oleh DPRD sebelum masa jabatannya usai. Sementara itu, pemerintah pusat (Presiden) hanya diberi kekuasaan untuk ‘memberhentikan sementara’ seorang Bupati atau Walikota jika dianggap membahayakan integrasi nasional. Pada tahun 2004, diperkenalkanlah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Langsung di mana Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat dari para pasangan calon yang diajukan oleh partai politik. Perubahan ke arah pendalaman demokrasi ini terus berkembang. Undang

Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini kemudian direvisi di tahun 2008 dengan memberikan kesempatan kepada calon perseorangan untuk berkompetisi dalam Pilkada Langsung.

Keempat, Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian dilanjutkan oleh Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 menghapuskan posisi wilayah administratif (*field administration*) pada level Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. *Integrated Prefectoral System* yang sentralistis yang digunakan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 diubah menjadi *Functional System*, dan bukan sekedar Unintegrated Prefectoral System yang dikenal pada Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957. *Kelima*, menempatkan pemerintahan kecamatan dan kelurahan sebagai perangkat Daerah otonom dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Pemerintahan kecamatan menempati posisi sebagai kepanjangan tangan pemerintahan daerah otonom (desentralisasi), dan bukan sebagai aparat dekonsentrasi. *Keenam*, memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah otonom yang meliputi seluruh bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta ‘kewenangan bidang lain’. Hanya saja, definisi ‘kewenangan bidang lain’ ini ternyata masih sangat luas, sebab mencakup perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan SDM, pendaya gunaan SDA serta teknologi tinggi strategis, koservasi dan standarisasi nasional.

Sementara itu, keuangan daerah juga mengalami beberapa perubahan. Melalui Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004, secara makro sumber-sumber keuangan daerah diperbesar, sejalan dengan dikembangkannya prinsip perimbangan. Jumlah alokasi transfer keuangan ke daerah terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Jumlah ini juga semakin terasa untuk dua provinsi yang memperoleh

otonomi khusus (otsus), yaitu Papua dan Aceh (Nanggroe Aceh Darussalam) melalui dana Otsus dan penyesuaian. Semua ini dilakukan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah, serta meningkatkan sinergi perencanaan pembangunan pusat dan daerah.⁵²

Secara garis besar adanya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang diberlakukan sejak Tanggal 1 Januari 2001 telah mengakibatkan perubahan yang sangat besar dalam sistem pemerintahan di Indonesia, yaitu : yaitu *pertama*, penghapusan sistem pemerintahan bertingkat sebagaimana ditetapkan oleh Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang sistem pemerintahan daerah memberikan otonomi luas pada daerah Kabupaten dan Kota (dulu disebut sebagai Kabupaten dan Kotamadya atau dati II). Sedangkan Provinsi diberikan otonomi terbatas. Tidak ada hubungan hierarki Provinsi dengan Kabupaten/Kota. *Kedua*, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah mempunyai peranan jauh lebih besar dibandingkan periode sebelumnya. Dia berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah

Desentralisasi diandaikan menjadi proyek penting bagi pengembangan demokrasi. Gagasan desentralisasi muncul sebagai jawaban atas kegagalan pengelolaan politik dan pemerintahan yang sentralistis dan terbukti telah membawa dampak kerusakan sosial, politik, dan ekonomi yang luar biasa dalam kehidupan politik di Indonesia. Antara desentralisasi dan demokratisasi. Keduanya adalah proyek besar dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang lebih humanis, partisipatif, pluralis serta berprespektif pemerataan dan keadilan.

⁵² Dhohermansyah Djohan, "Sejarah Kebijakan Otonomi Khusus", dalam Soetandyo Wignjosoebroto, dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun*, (Jakarta: Yayasan Tifa, 2006), h. 561-618

Desentralisasi dipercaya sebagai sebuah jalan untuk membangun pemerintahan yang efektif, mengembangkan pemerintahan yang demokratis di semua level dan wilayah, mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, menghargai berbagai keragaman lokal, menghormati dan mengembangkan potensi penghidupan masyarakat lokal, serta memelihara integrasi nasional.⁵³ Di sisi lain model sentralisasi hanya akan membuahkan penyelewengan kekuasaan pemerintah pusat, penghisapan sumberdaya lokal, penumpukan sumber daya di pusat kekuasaan, kematian potensi dan kemajemukan masyarakat lokal, keterbelakangan masyarakat lokal dan bahkan bisa menghancurkan integrasi nasional. Kenyataan menunjukkan bahwa pengelolaan politik dan pemerintahan yang sentralistis dan otoriter telah membawa akibat pada ketimpangan kesejahteraan antara *centrum* dan *pheripheri* atau antara pusat dan pinggiran, baik dalam konteks geografis (Jawa dan Luar Jawa, Kawasan Barat dan Kawasan Timur) maupun politik (elit politik dan ekonomi dengan masyarakat luas).

Model tersebut juga telah mematikan kreatifitas masyarakat lokal untuk hidup dan berkembang dengan keragaman nilai serta budaya yang dimilikinya. Masyarakat luas tidak memiliki kapasitas dan kewenangan yang cukup untuk menyuarakan kepentingannya ketika muncul kebijakan yang merugikan mereka. Desentralisasi dan demokratisasi, tentu sangat diharapkan membawa angin perubahan yang signifikan bagi terwujudnya tata politik dan pemerintahan yang lebih baik serta membuka ruang partisipasi masyarakat yang seluas-luasnya.

Secara umum desentralisasi dan demokratisasi sebenarnya bermaksud meruntuhkan hierarkhi yang tak memberi ruang bagi partisipasi dan kreasi. Otonomi daerah adalah bentuk riil dari pemberian kewenangan yang lebih

⁵³ S.S. Meenakshisundaram, "Decentralization in Developing Countries," dalam S.N. Jha and P.C. Mathur, *Decentralization and Local Politics* (New Delhi, Sage Publication, 1999), h. 54-69

luas kepada daerah otonom (kabupaten/kota dan provinsi) untuk mengelola persoalannya. Dalam pelaksanaannya ia membutuhkan demokrasi sebagai energi dasar yang menggerakkannya. Otonomi daerah tidak bermakna apabila ia tak dilandasi oleh visi demokrasi yang kuat dan melembaga.

Oleh sebab itu, jika berbicara tentang otonomi daerah yang otentik dan bermakna, maka menurut ada tiga isu yang harus diperhatikan dan dibingkai ulang. *Pertama*, isu mengenai kewenangan. Kewenangan merupakan elemen penting dalam proses pemerintahan dan otonomi daerah. Pemerintah harus mempunyai kewenangan untuk menjalankan regulasi, membuat kebijakan, mengelola sumberdaya, menarik pajak, sampai menghukum para pelanggar hukum. Desentralisasi juga menganjurkan transfer kewenangan dari pusat ke daerah, bersamaan dengan transfer hak, kewajiban, tanggungjawab dan sumberdaya. Akan tetapi, secara empirik kewenangan menjadi komoditas utama pembicaraan dan medan tempur antar pemerintah, melebihi elemen-elemen lainnya.

Pandangan ini lebih bersifat instrumentalis ketimbang pandangan yang substantif. Kalau bicara tentang regulasi maka substansinya adalah kewenangan, kalau bicara tentang kewenangan maka pemilik otonomi hanya pemerintah. Otonomi daerah secara sempit dipahami hanya sebagai milik pemerintah daerah, serta tidak lebih sebagai domain hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*intergovernmental relations*), atau *autonomy within bureaucracy*. Yang paling berkepentingan terhadap konflik kewenangan adalah pemerintah, bukan masyarakat. Kedua, isu posisi rakyat (masyarakat) dalam otonomi daerah.

Secara konseptual sebenarnya penerima desentralisasi atau pemilik otonomi daerah adalah masyarakat lokal. Tugas utama pemerintah daerah adalah memfasilitasi masyarakat itu. Akan tetapi, dalam konteks Indonesia, otonomi daerah hanya diperlakukan sebagai persoalan *intergovernmental*

relations ketimbang relasi antara pemerintah dan masyarakat. Sentralisasi kewenangan dalam otonomi daerah dalam konteks intergovernmental relations menyebabkan pengabaian posisi dan partisipasi masyarakat (rakyat). Argumen resmi mengatakan bahwa rakyat sudah diwakili oleh DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum.

Peraturan yang ada tidak cukup memberi jaminan tentang posisi rakyat; hak-hak rakyat, keterlibatan langsung organisasi masyarakat dalam organisasi pemerintah daerah, hubungan antar pemerintah daerah dengan elemen-elemen masyarakat, dan lain-lain. Karena tidak tercantum dalam aturan, maka pemerintah daerah cenderung tidak ambil pusing pada posisi rakyat maupun partisipasi masyarakat. Menurut argumen resmi, keterlibatan rakyat tersebut sudah diwadahi melalui sosialisasi atas rancangan kebijakan dan penyerapan aspirasi oleh DPRD. Padahal kalau mau belajar pada Filipina, undang-undang menegaskan tentang relasi antara pemerintah lokal dengan unsur-unsur masyarakat. Sebagai contoh, Pasal 34 Bab 4 Local Government Code 1991 of the Philippines menegaskan: “Unit-unit pemerintah lokal harus mempromosikan penetapan organisasi rakyat (NGO) untuk menjadi mitra aktif di dalam pelaksanaan otonomi daerah”. Undang-undang itu juga menegaskan tentang keharusan memasukkan unsur-unsur PO dan NGO dalam Dewan Pembangunan Daerah.⁵⁴ Klausul ini memungkinkan terjadinya *trust* dan kemitraan antara pemda dan masyarakat, sementara yang terjadi di Indonesia adalah kurangnya kepercayaan dan kemitraan masyarakat dan pemda karena lemahnya peraturan dan lemahnya responsivitas Pemda.

Ketiga, isu substantif dan semangat untuk melewati (beyond) batas-batas status, kewenangan, penyerahan urusan dan lain-lain. UU No. 22 tahun

⁵⁴ Aquilino Q. Pimentel Jr, “Desentralisation: Stronger Democracy; Faster Modernization – The Philippine Experience,” dalam Uwe Johannsen dan James Gomez, *Democratic Transition in Asia*, (Singapore: Select Publication, 2001), h. 241-256

1999 sebenarnya telah menegaskan sandungan tentang demokrasi, desentralisasi, pluralisme, serta pemerataan dan keadilan. Tetapi kandungan ini menjadi tidak otentik dan tidak bermakna karena beberapa sebab: pemahaman formalistik yang kental; belum ada perubahan paradigma secara signifikan; dominannya wacana kekuasaan, kewenangan dan keuangan yang membuat kandungan substantif itu terpinggirkan; lemahnya kepemimpinan; lemahnya tanggungjawab publik; dan tidak adanya konsistensi antara teks dan ungkapan dengan tindakan konkret.

Otonomi daerah tidak bisa disederhanakan hanya sebagai masalah penyerahan urusan atau pelimpahan ⁴ kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Penyerahan urusan atau pelimpahan kewenangan hanya merupakan instrumen administratif bagi implementasi kemandirian daerah. Problem urusan dan kewenangan ini harus dilewati dengan konsep otonomi daerah berbasis masyarakat (ODBM), bila kita hendak membangun otonomi daerah yang otentik dan bermakna. ODBM dapat dipahami sebagai bentuk self-governing community, yakni kemandirian lokal dalam mengelola pemerintahan sendiri secara demokratis, mengambil keputusan sendiri dan mengelola sumberdaya lokal secara mandiri.

Secara prinsipil, ODBM adalah otonomi yang dibingkai dengan demokrasi, dan demokrasi yang berbasis pada masyarakat lokal. Semuanya berawal dari masyarakat dan dikembalikan untuk masyarakat. Yaitu otonomi daerah yang dibangun “dari” partisipasi masyarakat, dikelola secara transparan dan bertanggungjawab “oleh” masyarakat, dan dimanfaatkan secara responsif “untuk” masyarakat.

Di Indonesia keberadaan daerah otonomi khusus lahir berdasarkan kesadaran akan pengakuan terhadap keistimewaan masyarakat di suatu daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 B ayat (1) UUDNRI 1945 yang menyatakan: Pasal 18B Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan

pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Berdasarkan Pasal 18B tersebut terdapat dua daerah (provinsi) di Indonesia yang diakui kekhususannya berkaitan dengan faktor sejarah ataupun politik, diantaranya adalah Papua yang diatur lebih lanjut dalam UU No 21 tahun 2001 dan Daerah Istimewa Aceh melalui UU No 11 tahun 2006. Terdapat perbedaan mendasar atas perolehan status otonomi khusus kedua provinsi ini, sifat otonomi khusus untuk Papua misalnya, lebih merupakan tindakan sepihak dari pemerintah pusat sementara untuk Aceh adalah buah kesepakatan dari Nota Kesepahaman antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia. Selama perjalanan bangsa dan negara, Indonesia telah menetapkan kewenangan otonomi khusus atau istimewa kepada empat daerah, yakni Ibu Kota Negara Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Nangro Aceh Darussalam, dan Papua. Sebagai gambaran, maka berikut ini akan dideskripsikan secara singkat keempat wilayah tersebut dan beberapa aspek spesifik yang menandai keistimewaannya.

C. Otonomi Khusus dalam Sistem Desentralisasi di Indonesia

Bersamaan dengan desentralisasi dan otonomi daerah, ¹ kebijakan desentralisasi asimetris atau pemberian otonomi khusus kepada suatu daerah bukan sesuatu yang baru di Indonesia. Pola relasi khusus antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah sudah dipraktikkan sejak tahun 1950. Pada waktu itu Pemerintah Pusat memberikan kekhususan berupa daerah “Istimewa” kepada Provinsi Yogyakarta, dengan sebutan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Pertimbangan memberikan status istimewa bagi Yogyakarta adalah terkait dengan faktor historis dan kultural. Atas dasar alasan itu, antara lain, maka posisi Gubernur dan Wakil Gubernur tidak dipilih tetapi diangkat dari Kesultanan

Yogyakarta dan Paku Alam. Kini tentang Keistimewaan Yogyakarta tersebut diatur dalam UU No.13 Tahun 2012. Status istimewa Yogyakarta ini merupakan bagian dari proses berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dulunya merupakan maklumat dari Sri Sultan Hamengkubuwono IX. Sebagaimana diketahui bahwa Yogyakarta memiliki nilai perjuangan serta historis dan terus konsisten untuk melestarikan budaya dan kearifan lokalnya. Melalui UU Keistimewaan merupakan bentuk pengakuan Yogyakarta secara jelas yang berlandaskan hak asal usul, kerakyataan, kebhinekaan, efektivitas pemerintah, serta pendayagunaan kearifan lokal.⁵⁵

Selain Yogyakarta, Pemerintah Pusat juga memberikan kekhususan bagi Ibu Kota Jakarta dengan sebutan Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Sebagai ibu kota, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berbeda dengan daerah-daerah lainnya di mana kota dan kabupaten (lima kota: Jakarta Pusat, Jakarta Selatan, Jakarta Barat, Jakarta Timur, Jakarta Utara, dan satu kabupaten: Kepulauan Seribu) bukan sebagai daerah otonom tetapi sebagai daerah adiministeratif sehingga para walikota dan bupati tidak dipilih langsung oleh rakyat tetapi diangkat oleh Gubernur DKI Jakarta. Gubernur dan wakil Gubernur langsung dipilih oleh rakyat. Mengacu pada UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, pemenang harus memperoleh suara lebih dari 50% suara sah. Selanjutnya dalam menjalankan tugas, Gubernur dan Wakil Gubernur dibantu 4 orang Deputi Gubernur. Deputi diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi

⁵⁵ Nafiatul Faradita, *Implementasi UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, dalam *Jurnal Pendidikan Kewarnegaraan dan Hukum*, 2017, h. 442-454

1 persyaratan, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Gubernur.⁵⁶

Selain kedua daerah di atas, dalam era reformasi ini sesuai dengan perkembangan dan dinamika politik yang terjadi, Pemerintah Pusat juga memberikan status otonomi khusus kepada Provinsi Papua, Papua Barat dan Aceh. Untuk otonomi khusus Provinsi Papua dan Papua Barat diatur melalui UU No. 21 Tahun 2001. UU ini mengatur kewenangan-kewenangan Provinsi Papua dalam menjalankan Otonomi Khusus.

Pemerintahan Daerah Provinsi Papua terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) sebagai badan legislatif, dan Pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif. Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pementapan kerukunan hidup beragama. Kekuasaan legislatif Provinsi Papua dilaksanakan oleh DPRP. Jumlah anggota DPRP adalah satu seperempat kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh mudah, jika jatah anggota DPRD Papua menurut UU Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD adalah 100 kursi maka jumlah kursi DPRP adalah 125 kursi.

Pemerintah Provinsi Papua dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai Kepala Eksekutif yang disebut Gubernur. Gubernur dibantu oleh Wakil Kepala Daerah yang disebut Wakil Gubernur. Tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur ditetapkan dengan Perdasus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan provinsi-provinsi lain di

⁵⁶ Andika Yudha Pratama, *Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Reformasi*, dalam Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Th. 28, No. 1, februari 2015.

1 Indonesia, yang dapat dipilih menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Papua memerlukan syarat khusus, yaitu Warga Negara Republik Indonesia dengan syarat orang asli Papua.⁵⁷

Selain itu juga mengatur tentang keberadaan Majelis Rakyat Papua (MRP), yang beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP. Keanggotaan dan jumlah anggota MRP ditetapkan dengan Perdasus. Masa keanggotaan MRP adalah 5 tahun. MRP mempunyai tugas dan wewenang, yang diatur dengan Perdasus, antara lain: memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP; dan memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur.⁵⁸

Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama Gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan MRP. Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perdasi dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama Gubernur.

Sedangkan pemberian status otonomi khusus bagi Aceh berdasarkan pada Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang

⁵⁷ Syarat Papua Asli ini tertulis dalam UU Nomor 21/2001 Pasal 1 huruf (t) berbunyi, orang asli Papua adalah "Orang yang berasal dari ras rumpun Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Papua, dan atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua." Ketentuan ini sering menjadi perdebatan di Papua pada saat momentum politik Pilkada. Lihat artikel [Kompas.com](https://regional.kompas.com/read/2011/05/11/04560259/Aturan.Orang.Asli.Papua.untuk.Siapa?) dengan judul "Aturan Orang Asli Papua untuk Siapa?", <https://regional.kompas.com/read/2011/05/11/04560259/Aturan.Orang.Asli.Papua.untuk.Siapa?>.

⁵⁸ Undang-undang No. 21 Tahun 2001, tentang Otonomi Khusus Papua

1 Pemerintahan Aceh (UUPA). UUPA mengatur beberapa kekhususan, antara lain, terkait dengan Kewenangan Khusus, Gubernur Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat Aceh/Kabupaten/Kota (DPRA/K), Partai Politik Lokal, Wali Nanggroe, pengakuan terhadap Lembaga Adat, Syari'at Islam, dan Mahkamah Syar'iyah.

Dalam diktum menimbang dikemukakan bahwa pemerintahan mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang; 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; bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia; bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik; dan 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.

Terkait dengan DPRA dan DPRK yang sama dengan DPRD di Provinsi dan Kabupaten lainnya, mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Yang membedakan adalah di mana Jumlah anggota DPRA

paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari yang ditetapkan undang-undang. DPRA mempunyai tugas dan wewenang, antara lain, membentuk Qanun Aceh yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama; melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Qanun Aceh dan peraturan perundang-undangan lain;. melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Aceh dalam melaksanakan program pembangunan Aceh, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta penanaman modal dan kerja sama internasional; dan memilih Wakil Gubernur dalam hal terjadinya kekosongan jabatan Wakil Gubernur;

Penduduk di Aceh dapat membentuk partai politik lokal. Partai politik lokal didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang Warga Negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dan telah berdomisili tetap di Aceh dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen). Asas partai politik lokal tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Partai politik lokal dapat mencantumkan ciri tertentu yang mencerminkan aspirasi, agama, adat istiadat, dan filosofi kehidupan masyarakat Aceh.⁵⁹

Lembaga Wali Nanggroe merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya. Lembaga Wali Nanggroe bukan merupakan lembaga politik dan

⁵⁹ M. Rifqinizamy Karsayuda, "Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan: Upaya Mewujudkan Otonomi Daerah di Bidang Politik," dalam *JURNAL HUKUM* NO. 4 VOL. 17 OKT OBER 2010, h. 530 - 551

1 lembaga pemerintahan di Aceh Lembaga Wali Nanggroe dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe yang bersifat personal dan independen.

Pemerintah mengakui keberadaan dan peranan lembaga-lembaga adat yang ada di Aceh. Lembaga adat berfungsi dan berperan sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota di bidang keamanan, ketenteraman, kerukunan, dan ketertiban masyarakat. Penyelesaian masalah sosial kemasyarakatan secara adat ditempuh melalui lembaga adat.

Pemerintah juga mengakui akan peranan dan keberadaan syari'at Islam. Syari'at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi *aqidah*, *syar'iyah* dan akhlak. Syari'at Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi ibadah, *ahwal al-syakhshiyah* (hukum keluarga), *muamalah* (hukum perdata), *jinayah* (hukum pidana), *qadha'* (peradilan), *tarbiyah* (pendidikan), *dakwah*, syiar, dan pembelaan Islam. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan syari'at Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh.⁶⁰

Peradilan syari'at Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak mana pun. Mahkamah Syar'iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh. Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang *ahwal al-syakhshiyah* (hukum keluarga), *muamalah* (hukum perdata), dan *jinayah* (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam. Di Pemerintah Aceh dibentuk apa yang dinamakan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), yang di daerah-daerah lain tidak di atur dalam UU. Anggota MPU terdiri atas ulama dan cendekiawan

⁶⁰ Syamsudin Bahrin, "Dinamika Partai Politik Lokal; Analisis Partai Aceh dan Penerapan Syariat Islam," dalam Jurnal Al-Lub, Volume 1, Nomor 1, Tahun 2017, h. 134-160

1 muslim yang memahami ilmu agama Islam dengan memperhatikan keterwakilan perempuan. MPU bersifat independen dan kepengurusannya dipilih dalam musyawarah ulama dengan fungsi menetapkan fatwa yang dapat menjadi salah satu pertimbangan terhadap kebijakan pemerintahan daerah dalam bidang pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan ekonomi UUPA juga mengakui dan mengembalikan keberadaan *Mukim* dan *Gampong*, yang di masa Orde Baru dihilangkan. Dalam UU disebutkan bahwa dalam wilayah kabupaten/kota dibentuk *mukim* yang terdiri atas beberapa *gampong*. *Mukim* dipimpin oleh *imeum mukim* sebagai penyelenggara tugas dan fungsi *mukim* yang dibantu oleh *tuha peuet mukim* atau nama lain. *Imeum mukim* dipilih melalui musyawarah *mukim* untuk masa jabatan 5 (lima) tahun. Selanjutnya dalam wilayah kabupaten/kota dibentuk *gampong*. Pemerintahan *gampong* terdiri atas *keuchik* dan badan permusyawaratan *gampong* yang disebut *tuha peuet*. *Gampong* dipimpin oleh *keuchik* yang dipilih secara langsung dari dan oleh anggota masyarakat untuk masa jabatan 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

Guna mengenal lebih jauh tentang bentuk keistewaan yang diperoleh Yogyakarta, DKI Jakarta, Papua dan Aceh, maka pada bagian ini akan dibahas secara lebih rinci tentang bentuk-bentuk keistemwaan tersebut beserta berbagai kondisi historis yang melatarinya. Hal ini untuk melakukan konstruksi ulang tentang konsep otonomi khusus dalam paradigma desentralisasi asimetris di Indonesia.

1. Keistemewaan Ibu Kota Negara Jakarta

2 Pengaturan tentang Jakarta terus mengalami perubahan pada setiap fase sejarah tertentu dan memberi warna bagi dinamika/perkembangan kebijakan kekhususan provinsi tersebut. Secara umum terlihat, perubahan esensi kebijakan dalam rangkaian peraturan yang ada mengikuti

perubahan dasar hukum soal pemerintahan daerah. Bahkan, sebagaimana disitir dari Prasajo, pembentukan UU mengenai kekhususan Jakarta pada dasarnya merupakan perintah dan sebagai pelaksanaan dari UU tentang Pemerintahan Daerah.⁶¹

Secara historis, rentang sejarah perjalanan Jakarta bisa ditarik jauh ke ratusan tahun silam, meski di kalangan ilmuwan belum ada kesepakatan soal titik waktu yang menandai awal keberadannya. Seperti ditulis Susan Blackburn bahwa “sejarahwan Belanda dan Indonesia memiliki pandangan yang sangat berbeda tentang sejarah awal Jakarta”.⁶² Pihak pemerintah RI sendiri, sebagaimana terlihat dalam berbagai UU yang mengatur tentang Jakarta, mematok tanggal 22 Juni 1527 sebagai tonggak awal sejarah Jakarta. Titik waktu yang kemudian selalu diperingati sebagai hari ulang tahun (HUT) Jakarta tersebut adalah tanggal ketika Fatahillah mengalahkan armada Belanda dan kemudian menggantikan nama Sunda Kelapa menjadi Jayakarta. Terlepas dari perdebatan di atas, semua pihak sepakat bahwa peran signifikan Jakarta tak terbantahkan lagi sebagai lokasi berlangsungnya berbagai peristiwa politik penting menjelang dan sesudah kemerdekaan Indonesia. Melebihi kota-kota lainnya, Jakarta adalah saksi segala momentum yang menentukan cikal-bakal dan perjalanan negara-bangsa Indonesia: sejak lahirnya Boedi Oetomo 1908, Sumpah Pemuda 1928, Proklamasi Kemerdekaan 1945, pergantian berbagai rejim dan orde pemerintahan hingga kita memasuki abad ke-21 dewasa ini.⁶³

⁶¹ Eko Prasajo, RUU tentang Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (RUU Perubahan UU No. 34 Tahun 1999), Naskah Akademik LKAP.

⁶² Susan Blackburn, *Jakarta: Sejarah 400 Tahun* (Jakarta: Masup, 2011), h. 3

⁶³ Hal ini sejalan pula dengan pernyataan Rajiv Rawat, bahwa “*Capital cities play a vital role in a nation's life and psyche*”. Keberadaan Ibukota umumnya menduduki tempat sentral dalam sejarah pembangunan dan eksistensi suatu negara-bangsa, apalagi bagi Ibukota yang sudah menyandang status tersebut sejak masa pendirian atau awal

Mempertimbangkan berbagai peran strategis yang dimiliki oleh Ibu Kota Negara Jakarta, maka sejak masa Orde Lama pemerintah telah menetapkan Jakarta sebagai daerah istimewa atau khusus. Kota ini diberi kedudukan khusus Pada 28 Agustus 1961 dengan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya (LN 1961 No. 274, TLN 2316), yang kemudian dikuatkan menjadi UU No. 2 PNPS Tahun 1961, yang kemudian diubah dengan Penetapan Presiden No. 15 Tahun 1963 (LN 1963 No. 117).

Dalam Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961 Pasal 1, 2, dan 3 ditegaskan, **Pemerintahan Jakarta Raya yang wilayahnya meliputi Daerah Kotapraja Djakarta Raya dikuasai oleh Presiden RI melalui Menteri Pertama (Wakil Perdana Menteri).** Kewenangan Pemerintah Daerah ini disamping tugas kewajiban tersebut dalam Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan), ialah mengerjakan semua tugas pelaksanaan dari Pemerintah yang langsung menyangkut kegiatan dan kepentingan masyarakat Jakarta Raya yang kini dimasukkan dalam anggaran belanja Badan Pemerintah Agung.

Dalam perkembangan selanjutnya, dengan UU No. 10 Tahun 1964 (LN 1964 No. 78 TLN 2671) ditegaskan bahwa Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya merupakan Ibukota Negara RI dengan nama Jakarta. Dengan demikian, nama yang kini berlaku ialah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (disingkat DKI Jakarta). Kemudian lahir UU No. 18 Tahun 1965 Pasal 1 dan 2 menyatakan, adapun yang mengenai Jakarta, Pemerintah telah menetapkan status “istimewa” bukan saja karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara, akan tetapi Jakarta juga merupakan kota pelabuhan yang penting sekali, lagi

² kemerdekaan. Rajiv Rawat, *Capital City Relocation: Global-Local Perspectives in The Search for An Alternative Modernity* (Canada: Policy Paper, Department of Geography, Ne York University, Canada, 2005)

pula Jakarta merupakan suatu kota teladan dan kota internasional mengingat luas dan jumlah penduduknya telah tumbuh ke arah suatu kota metropolistis. Selain itu, Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961 pun memberikan dasar dari status istimewa bagi Jakarta. Pertumbuhan dan perkembangan Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah pesat sekali dan Kotaraya ini tentu akan menjadi kota metropolistis yang membawa pemekaran kepentingan-kepentingan khusus. UU No. 10 Tahun 1964 menegaskan bahwa dianggap perlu Daerah khusus Ibu-Kota Jakarta Raya dengan Undang-undang dinyatakan dengan tegas tetap sebagai Ibu-Kota Negara Republik Indonesia dengan nama JAKARTA, mengingat telah termahsyur dan dikenal, serta kedudukannya yang merupakan kota pencetus **Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945** dan pusat penggerak segala kegiatan, serta merupakan kota pemersatu dari pada seluruh aparat, revolusi, dan penyebar ideologi Pancasila ke seluruh penjuru dunia.

Pada akhirnya, di dalam Peraturan Pemilihan Pasal 88 ayat (1) huruf b UU No. **18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah** ditegaskan: “Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya”, yang menurut UU No. 10 Tahun 1964 disebut Jakarta, adalah “Kotaraya” termaksud pada Pasal 2 UU ini, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961 dengan mengingat perubahan-perubahan yang timbul karena berlakunya undang-undang ini.⁶⁴

Pada masa Orde Baru, UU No. 18 tahun 1965 kemudian diganti dengan UU No. 5 tahun 1974 yang diperbaharui dengan UU No. 11 Tahun 1990. Menurut ketentuan pasal 3 UU No. 11 Tahun 1990, Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia merupakan tempat kedudukan pusat pemerintahan negara. Sebagai Daerah Tingkat I, Jakarta mempunyai ciri-ciri

⁶⁴ Lihat Pembahasan Robertus Na Endi Jaweng, *Analisis Kewenangan Khusus Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia*, (Tesis di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2012

tersendiri yang berbeda dengan Daerah Tingkat I lainnya yang bersumber dari beban tugas, tanggung jawab, dan tantangan yang lebih kompleks. Sebagai konsekuensi dari kedudukannya sebagai Ibukota Negara, Jakarta menjadi tempat penyelenggaraan Sidang Umum MPR RI, pusat kegiatan penyelenggaraan pemerintah negara, pusat kehidupan politik nasional, penyelenggaraan acara-acara kenegaraan, tempat kedudukan kedutaan negara lain, serta tempat mengatur dan pembinaan wilayah DKI Jakarta.

Pada masa Reformasi saat transisi kepemimpinan Soeharto dan Habibie, pada saat itulah lahir UU No. 12 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 12 tahun 1999 bercorak desentralistik, yang mengalihkan seluruh urusan kepada daerah kecuali 5 urusan, moneter dan fiskal, peradilan, pertahanan keamanan, politik luar negeri, dan agama. Ketika UU No. 22 tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 tahun 2004. Otonomi Provinsi DKI Jakarta diletakan pada tingkat provinsi. Penyelenggaraan pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan sebagai Ibukota NKRI. Pengaturan ini berbeda dengan daerah lain yang menempatkan otonomi pada tingkat kabupaten dan kota. Susunan pemerintahan di DKI Jakarta melalui UU No. 29 tahun 2007 diubah. Jumlah wakil gubernur yang sebelumnya lebih dari satu orang (dalam UU No. 34 tahun 1999), dalam UU ini hanya ada satu orang yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilukada. Gubernur dan wakil gubernur yang dipilih melalui pemilukada harus memperoleh suara lebih dari 50%. Bila tidak memperoleh suara 50% maka calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua akan mengikuti putaran kedua.⁶⁵

⁶⁵ Pembahasan Robertus Na Endi Jaweng, *Analisis Kewenangan Khusus Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia*, h. 63

Mengenai dewan kota dan dewan kabupaten yang diatur dalam UU No. 29 tahun 2007, tidak jauh berbeda dengan UU sebelumnya (UU No.34 tahun 1999). Perbedaannya, dewan kota dan kabupaten diusulkan oleh masyarakat dan disetujui oleh DPRD Provinsi DKI Jakarta untuk selanjutnya ditetapkan oleh gubernur. Komposisi anggota dewan kota dan dewan kabupaten yaitu satu kecamatan wakil. Sementara itu pengisian bupati atau walikota tidak diisi melalui mekanisme pemilihan umum kepala daerah melainkan diajukan oleh Gubernur kepada DPRD Provinsi DKI Jakarta dimintakan pertimbangan.

Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Provinsi DKI Jakarta) sebagai 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, perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Untuk itulah pemerintah pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia (LN 2007 No. 93; TLN 4744). UU ini mengatur kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu kota Negara. Aturan sebagai daerah otonom tingkat provinsi dan lain sebagainya tetap terikat pada peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Beberapa hal yang menjadi pengkhususan bagi Provinsi DKI Jakarta antara lain:

1. Provinsi DKI Jakarta berkedudukan sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi.
3. Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional.
4. Wilayah Provinsi DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi.
5. Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta berjumlah paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta sebagaimana ditentukan dalam undang-undang.
6. Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
7. Gubernur mempunyai hak protokoler, termasuk mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan.
8. Dana dalam rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu kota Negara ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR dalam APBN berdasarkan usulan Pemprov DKI Jakarta.⁶⁶

2. Keistimewaan Yogyakarta

Secara hukum maupun politik keistimewaan Yogyakarta telah diakui di negara Indonesia, sebagaimana dan tertulis dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Dengan dasar itulah, maka Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya disingkat (DIY) dihormati oleh segenap unsur negara baik pemerintah, masyarakat dan Undang-Undang. Melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang terdiri dari 16 Bab dan 51 Pasal ini substansi kewenangan keistimewaan dibagi dalam 5 (lima) aspek. Ruang lingkup keistimewaan DIY tercantum dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, diantaranya:

⁶⁶ Nafiatul Faradita, *Implementasi UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, dalam *Jurnal Pendidikan Kewarnegaraan dan Hukum*, 2017, h. 442-454

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. Kebudayaan;
- d. Pertanahan;
- e. Tata ruang.

Tanggal 31 Agustus 2012 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan UU No.13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta untuk melengkapi UU No. 3 Tahun 1950, UU No. 19 Tahun 1950, dan UU No. 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Keistimewaan yang dimaksud dalam UU No.13 Tahun 2012 adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu selain wewenang yang ditentukan dalam UU tentang pemda.

Secara tersirat pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk: 1) Mewujudkan pemerintahan yang demokratis, 2) Mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat

3) Mewujudkan tata pemerintahan dan tatann sosial yang menjamin kebhineka-tunggal-ik-an dalam kerangka NKRI, 4) Menciptakan pemerintahan yang baik, 5) Melembagakan peran dan tanggung jawab Kesultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkn budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa yang diwujudkan dalam pemeliharaan, pendayagunaan, serta pengembangan dan penguatan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY.

Keistimewaan dalam urusan kewenangan pemeritahan DIY meliputi:

- 1) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur dan Wakil Gubernur
- 2) Kelembagaan Pemerintahan DIY
- 3) Kebudayaan, pertahanan, dan tata ruang

Dengan demikian terdapat dua produk hukum daerah yang ada di DIY, yaitu 1) Perda DIY untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam UU, dan 2) Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa.

Dalam persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur di DIY dalam pasal 18 UU No.13 Tahun 2012 di mana untuk calon Gubernur harus bertahta Sultan dan Adipati untuk calon Wakil Gubernur. Jika dibandingkan dengan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004, di mana calon lebih luas cakupannya karena calon Gubernur dapat berasal dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat. Dalam hal pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY diatur secara istimewa karena yang melantik adalah presiden. Jika presiden berhalangan, pelantikan dilakukan oleh wakil presiden. Apabila presiden ataupun wakil presiden berhalangan hadir maka pelantikan akan dilakukan oleh menteri. Adapun mengenai jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY selama 5 tahun dan tidak terikat ketentuan 2 kali perodesasi masa jabatan sebagaimana yang diatur dalam UU tentang pemerintahan daerah (pasal 25).

Menurut ketentuan Pasal 15 ayat 2, Gubernur berkewajiban melaporkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY kepada Pemerintah. Di samping itu, menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada DPRD DIY dan melaporkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY, menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada masyarakat. Tidak ada perbedaan dengan kepala daerah lainnya dalam

mekanisme pertanggungjawaban, semuanya bertanggungjawab kepada presiden. Yang membedakan hanya mekanisme pengisian jabatannya saja yang tidak dilakukan melalui pemilihan kepala daerah (pilkada).

Sebetulnya sistem tersebut pernah mendapat kritik dari berbagai elemen penggiat demokrasi.¹⁸ Menurut pihak yang pro-pemilihan, mekanisme pemilihan merupakan wujud kesetaraan setiap warga dalam proses politik. Prinsip egaliter itu membuka lebar peluang bagi warga Provinsi DIY yang memenuhi syarat berdasarkan undang-undang untuk meraih jabatan politik, gubernur dan/atau wakil gubernur. Mekanisme penetapan dinilai mengebiri peran rakyat dalam meraih jabatan politik, meniadakan proses penjaringan calon, pencalonan, partisipasi publik dan menutup peluang kompetisi dalam setiap momen pemilihan gubernur dan/atau wakil gubernur. Sementara, pihak yang pro penetapan meyakini bahwa mekanisme penetapan merupakan wujud konkrit dari penerapan dari status keistimewaan Provinsi DIY.⁶⁷

Dalam perspektif HAM misalnya, bisa timbul persoalan apakah UU No.13 Tahun 2012 dapat membuat larangan bagi calon kepada daerah DIY untuk tidak berpartai politik? Padahal itu merupakan bagian dari HAM di bidang politik yang dijamin oleh UUD 1945 Pasal 28 E ayat 3. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui penetapan DPRD harus di-barter dengan larangan berpolitik bagi si calon. Padahal, jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur adalah jabatan politik. Dengan demikian ada keistimewaan lainnya yang dimiliki DIY, yaitu pengurangan hak politik yang bersifat diskriminatif karena calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilang berpartai politik. Di dalam Bab X Pasal 32 ditegaskan, dalam

⁶⁷ Fajar Laksono, et.al., "Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945" (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah," dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 6, Desember 2011, h. 1060-1086

penyelenggaraan kewenangan pertahanan, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum.

Namun pemahaman atas status keistimewaan Yogyakarta tidak bisa dilepaspisahkan dari latar historis, berupa penyerahan kedaulatan kerajaan pada Negara Kesatuan Republik Indonesia yang baru dibentuk ketika itu. Sebagaimana dicatat dalam berbagai literature, pada tanggal 18 Agustus 1945, Susuhunan Paku Buwono XII (Raja Kasunanan Surakarta), KGPAA Mangkunagoro VIII (Raja Mangkunegaran), ¹⁸ Sri Sultan Hamengku Buwono IX (Sultan Kasultanan Yogyakarta) dan Sri Paku Alam VIII (Raja Pakualaman VIII), menyampaikan ucapan selamat atas kemerdekaan RI kepada Soekarno dan Hatta.⁶⁸ Sebagai konsekuensi peristiwa historis tersebut, maka pemerintah mengakui keistimewaan Yogyakarta, sebagai daerah dengan sistem kerajaan.

Sejak pemerintah Orde Lama Dua produk hukum yang mengatur DIY ialah 1) Perda DIY untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam UU, dan 2) Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa. Keistimewaan yang didapatkan berupa (1) tata pengisian jabatan gubernur dan wakil yang berdasarkan keturunan keratin (2) kelembagaan pemerintahan DIY (3) dan berupa tata ruang, pertahanan dan kebudayaan. Sehingga dalam menjalankan pemerintahan, gubernur dapat memiliki akses langsung ke presiden dalam bidang politik. Otonomi khusus juga menyebabkan DIY memiliki cara tersendiri dalam mekanisme pengisian jabatan yaitu gubernur dan wakil harus sultan dan adipati kerajaan serta perlu bebas dari partai politik.

⁶⁸ *Otonomi Khusus Daerah Aceh, DKI Jakarta dan DIY*, Jurnal Kuliah HAM dan Pembangunan, diakses melalui <http://elisaawanditaputri.blogspot.com/2017/07/otonomi-khusus-daerah-aceh-dki-jakarta.html>

Keistimewaan atas pemilihan kepala daerah sebagaimana yang terjadi di Yogyakarta¹⁸ diakomodir dalam Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan agar pengakuan dan penghormatan terhadap daerah yang bersifat istimewa diatur undang-undang. Oleh karena itu, mengingat keistimewaan DIY terletak pada¹⁸ kepemimpinan daerah, maka mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY tersebut harus menjadi ruh dari undang-undang yang mengatur soal keistimewaan DIY, sebagaimana secara jelas tersurat dalam dalam UU No.13 Tahun 2012 .

3. Otonomi Khusus untuk Aceh

UU otonomi khusus Aceh diatur oleh Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh. Sifat otonomi khusus Aceh adalah buah kesepakatan dari Nota Kesepahaman antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka yang ditanda tangani pada 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia. Sebagaimana diketahui pemberontakan Aceh Merdeka berhasil diakhiri melalui pemberian konsesi, sebagaimana diamanatkan dalam Nota Kesepahaman Helsinki.⁶⁹

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. Sejak awal kemerdekaan, Aceh menghendaki menjadi kawasan dengan perlakuan khusus. Karena pada saat Indonesia memproklamkan kemerdekaan 17 Agustus 1945, masyarakat Aceh sangat mendukung proklamasi itu 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

⁶⁹ Suadi Zainal, “Transformasi Konflik Aceh dan Relasi Sosial Politik di Era Desentralisasi,” dalam *Masyaerakat: Jurnal Sosiologi*, Volume 21, Nomor 1, Januari 2016, h. 81-108

menegakkan kedaulatan negara ini, merupakan bukti kesetiaan masyarakat Aceh kepada Republik Indonesia.⁷⁰

Kedudukan aceh sebagai suatu wilayah sempat berubah rubah. Awalnya Aceh merupakan salah satu keresidenan dalam provinsi Sumatera Utara. Pada 5 April 1948 dengan UU no.10 Tahun 1948 Karesidenan Aceh berada di bawah Provinsi Sumatera Utara. Kemudian berganti menjadi sebuah provinsi berdasarkan Peraturan Wakil Perdana Menteri Pengganti Peraturan Pemerintah 5 Undang-Undang no.8/Des/WKPM tahun 1949. Namun pada tahun 1951 Provinsi Aceh kembali ditetapkan menjadi salah satu karesidenan dalam Provinsi Sumatera Utara bersama-sama Sumatera Timur dan Tapanuli berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.5 tahun 1950 yang telah diubah dengan Undang-Undang Darurat No.16 tahun 1955. Namun pada akhirnya untuk memenuhi aspirasi dan tuntutan rakyat Aceh, Presiden Soekarno mengubah kembali status Karesidenan Aceh menjadi Daerah Otonom Provinsi Aceh pada tanggal 29 November 1956. Kebijakan tersebut tertuang dalam UU No.24 tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara yang diundangkan tanggal 7 Desember 1956.

Salah satu faktor yang menentukan 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 Istimewa” 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

⁷⁰ Muclis, “Keistimewaan Dan Kekhususan Aceh Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia”, dalam *Jurnal Ilmu Hukum* Volume. 4. Nomor 1,

pendidikan. Status ini dikukuhkan dalam Pasal 88 UU No. ²18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Disahkannya UU No.44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, Provinsi Aceh diberikan Keistimewaan dalam Pendidikan, Adat dan peran Ulama dalam pembangunan Aceh, ditambah lagi B.J Habibie yang pada era pemerintahan saat itu menjabat sebagai presiden menambahkan 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 oleh sebab itu telah terdapat landasan yang kuat dalam melaksanakan syariat Islam dalam Provinsi Aceh. Namun dalam pelaksanaan penyelenggaraan keistimewaan aceh melalui UU No.44 Tahun 1999 dinilai masih belum cukup adil oleh karenanya Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat membuat UU No. 18 Tahun 2001 sebagai bentuk respon dari kurang berhasilnya penyelenggaraan keistimewaan aceh. Undang-undang ini menitik-beratkan otonomi khusus pada Provinsi Daerah Istimewa Nanggroe Aceh Darussalam yang pelaksanaannya diletakkan pada daerah kabupaten dan kota atau nama lain secara proporsional.⁷¹

Melalui uraian diatas maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa ciri khas dari pelaksanaan otonomi khusus di Aceh adalah dengan memberlakukan syariat islam secara legal formal beserta segala perangkatnya yang dijadikan dasar oleh masyarakat Aceh dalam bertindak dan berprilaku,

⁷¹ M. Soleh Lubis, “Aceh Mencari Format Khusus,” dalam *Jurnal Jurnal Hukum Vol.01, No.1 Tahun 2005, h. 1-8*

serta Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 dan Undang-undang nomor 18 tahun 2001 menjadi dasar hukum pelaksanaan syariat islam di Aceh.

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. 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.

4. Otonomi Khusus untuk Papua

Hegemoni pemerintah pusat atas Provinsi Papua juga memicu kekecewaan dan perlawanan bersenjata selama beberapa dekade. Sebagai solusi atas dinamika tersebut, terutama setelah gerakan reformasi tahun 1998, pemerintah pusat memberlakukan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Kekhususan Papua diberikan oleh Negara Republik Indonesia melalui Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 (Lembaran Negara Tahun 2001 No. 135 dan Tambahan Lembaran Negara No. 4151) yang telah diubah dengan Perpu No. 1 Tahun 2008 (LN Tahun 2008 No. 57 dan TLN No. 4843). UU 21/2001 yang terdiri dari 79 pasal ini mengatur kewenangan-kewenangan Provinsi Papua dalam menjalankan Otonomi Khusus. Selain hal-hal yang diatur secara khusus dalam UU ini, Provinsi Papua masih tetap menggunakan UU tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku secara umum bagi seluruh daerah di Indonesia.

Substansi penting dari kebijakan otonomi khusus yang tertuang dalam UU No 21 Tahun 200, sebagaimana dirumuskan oleh Sollosa Pervidya, terjadi pada beberapa aspek.⁷² Pertama, penerapan desentralisasi pemerintahan, dimana otonomi khusus merupakan bentuk dari desentralisasi politik asimetris menengahi konflik yang melanda Papua. Di satu sisi, masyarakat tetap dapat melaksanakan hak - haknya untuk menentukan nasib sendiri dengan memanfaatkan ruang politik, sosial ekonomi, dan kebudayaan yang telah diciptakan melalui otonomi khusus tanpa harus menjadi ancaman bagi Negara yang berdaulat. Di sisi lain, pemerintah pusat, tidak perlu merasa khawatir bahwa pelaksanaan otonomi khusus akan mengarah pada disintegrasi.

Kedua, perlindungan terhadap hak-hak dasar penduduk asli Papua. Hal ini dimaksudkan untuk memungkinkan masyarakat Papua dapat mengembangkan keudayaan dan kemampuan diri yang telah dikaruniakan Tuhan kepadanya secara baik dan bermartabat, sehingga dalam waktu secepat - cepatnya rakyat Papua dapat menjadi warga Negara Indonesia dan anggota masyarakat dunia yang modern dan sejajar dengan bangsa-bangsa maju manapun dengan tidak meninggalkan identitas dan jati dirinya. Ketiga, memperkokoh demokrasi dan kedewasaan berdemokrasi. Melalui Otsus ini hendak didorong kemampuan masyarakat Papua untuk memanfaatkan perangkat demokrasi yang tersedia dalam negara modern seperti partai politik, pemilihan umum, dan lembaga - lembaga perwakilan rakyat agar berbagai aspirasi yang dimiliki dapat disalurkan secara baik dan memiliki legalitas yang kuat dan efektif demi tercapainya kehidupan berdemokrasi secara dewasa dan bertanggungjawab.

⁷² Jacobbus Pervidya Sollosa, *Otonomi Khusus Papua, Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), h. 50-111

5 Keempat, penghargaan terhadap etika dan moral, yang mendorong aparat pemerintah dan seluruh masyarakat Papua mempraktekan ajaran agama masing-masing dalam kehidupan sehari-hari. Hanya dengan cara inilah seluruh rakyat Papua dapat menikmati kesejahteraan yang sesungguhnya baik jasmani maupun rohani. Kelima, penghormatan terhadap HAM, dimana pelaksanaan pembangunan Papua akan dilakukan dengan mengubah cara-cara dan praktek pembangunan dimasa lalu yang berpeluang menimbulkan pelanggaran HAM. Pendekatan keamanan dan militer yang berlebihan akan dikesampingkan melalui mekanisme dialog yang bermartabat dan damai.

5 Keenam, penegakan supremasi hukum, menjadi landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, proses peradilan dan penegakan HAM. Hukum dijalankan secara adil dan efektif tanpa memihak kepentingan kekuasaan. Ketujuh, penghargaan terhadap pluralisme yang dipromosikan sebagai instrument membangun masyarakat Papua meski secara mayoritas merupakan rumpun kebudayaan Melanesia yang bercampur dengan denominasi gereja. Kedelapan, persamaan kedudukan, hak dan kewajiban sebagai warga Negara. Pengakuan atas kesamaan hak dan kewajiban sebagai warga Negara ini perlu dilaksanakan secara bijaksana dan peka terhadap kondisi objektif sebagian masyarakat Papua yang kondisi sosial ekonomi dan politiknya memerlukan perlindungan tertentu. Perlindungan itu diharapkan dapat mengembangkan kemampuan diri masyarakat Papua untuk dalam waktu yang secepat-cepatnya dapat terlayani hak-hak dan memenuhi kewajiban-kewajibannya sama seperti semua warga Negara.

Secara umum dapat dikatakan bahwa UU Otsus dalam tataran ide-ide normatif sangat ideal. Hal itu mestinya dapat merespon tuntutan kemerdekaan dan semangat nasionalisme Papua, serta mengurangi tekanan

tuntutan dan gerakan pemisahan diri. Kesenjangan antara ide normatif dengan realitas barangkali muncul akibat implementasi yang belum berjalan secara efektif. Meski Undang-Undang Otonomi Khusus No. 21 tahun 2001 telah diberlakukan, gerakan kritis terhadap berbagai persoalan di Papua seperti pelanggaran HAM, ketidakadilan tidak lantas berhenti sama sekali. Sebagian masyarakat melihat bahwa otonomi khusus bukan jawaban memuaskan atas persoalan dan keinginan mereka. Sikap kritis ini dilakukan oleh berbagai kelompok yang memiliki latar belakang beragam, baik masyarakat adat, intelektual maupun sektor lainnya, termasuk didalamnya terdapat elemen mahasiswa.

D. Gagasan Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan

Meskipun konstruksi negara Indonesia berbentuk negara kesatuan atau biasa disebut Negara Kesatuan Republic Indonesia (NKRI), namun eksistensi Indonesia telah diakui sebagai sebuah negara yang multikultural dengan beragam kompleksitasnya. Setiap daerah di Indonesia merepresentasi karakteristik tertentu, dan tidak bisa disamakan satu dengan yang lainnya.⁷³ Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pemerintah Orde Baru berupaya menyatukan keragaman itu melalui politik penyeragaman, dan negara kesatuan dimkanai secara politik sebagai ketundukan pada satu identitas bahkan kebijakan nasional. Maka daerah-daerah di Indonesia diperlakukan seragam, tanpa membedakan berbagai karakteristik.

Pergolakan-pergolakan politik atau lebih tegasnya pemberontakan yang terjadi di daerah pada dasarnya adalah wujud perlawanan atas politik penyeragaman dan kebijakan penundukan pusat atas daerah yang sangat

⁷³ Saidin Ernas, *Indonesia Sebagai Negara Multikultur*, (Makalah, Tidak Diterbitkan)

hegemonic itu.⁷⁴ Beberapa daerah terpaksa atau dipaksa melakan perlawanan bersenjata melalui unit-unit militer yang dibentuk oleh organisasi perlawanan. Pergolakan dan perlawanan tersebut sebagian telah dimulai sejak era orde lama dan sebagian lagi baru muncul dan semakin eksis di masa Orde Baru. Perlawanan Permesta di Sulawesi di Sulawesi Utara atau PRRI di Sumatera Barat pada tahun 1950-an, merupakan bagian dari pergolakan tersebut. Demikian juga di Era Orde Baru dan Reformasi yang ditandai dengan perlawanan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh dan Organisasi Papua Merdeka (OPM) di Papua. Indonesianis Barbara S. Harvey yang mencatat fenomena tersebut (1984), menyebut perlawanan beberapa daerah kepada pemerintah pusat tersebut sebagai “Perlawanan Stengah Hati”, karena mereka pada dasarnya tidak ingin berpisah dari Indonesia.⁷⁵ Wilayah yang memberontak hanya menginginkan perlakuan yang adil dari pemerintah, agar daerah bisa membangun daerahnya dan berkembang.

Demikian pula yang menjadi pandangan dasar dari provinsi-provinsi kepulauan di Indonesia, terutama delapan Provinsi Kepulauan yang tergabung dalam Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan, Yakni; Maluku, Maluku Utara, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Bangka Belitung dan Kepulauan Riau.⁷⁶ Kedelapan provinsi tersebut bersatu memperjuangkan alokasi pembangunan yang lebih

⁷⁴ Djohermansyah Djohan, “Sejarah Perkembangan Otonomi Khusus,” dalam, Soetandyo Wignjosoebroto, dkk., Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun, (Jakarta: Yayasan Tifa, 2006), h. 617

⁷⁵ Barbara Sillar Harvey, *Permesta; Pemberontakan Setengah Hati*, (Jakarta: Grafiti, 1984).

⁷⁶ Perdebatan tentang provinsi mana saja yang dapat disebut sebagai provinsi kepulauan sempat menjadi isu sentral. Terutama karena hamper sebagian besar Provinsi di Indonesia memiliki garis pantai, luas lautan dan pulau-pulau kecil. Penelitian Fachrul Hidayat dan Fajar Sutisna yang melaku ujia geospasial tentang 3 provinsi di Indonesia menunjukkan bahwa bukan hanya delapan tetapi paling tidak ada 16 Provinsi di Indonesia yang layak disebut provinsi kepulauan. Lihat Fachrul Hidayat dan Fajar Sutisna “Uji Geospasial tentang Provinsi Kepulauan di Indonesia Pasca Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014,” *Jurnal Ilmia Geomatika* Volume 20 Nomor. 2 Desember 2014, h. 15-148.

sesuai dengan karakteristiknya sebagai wilayah laut dan kepulauan. Sepanjang masa Orde Baru, pembangunan nasional hanya berorientasi daratan (*continental paradigm*) telah merugikan wilayah-wilayah dengan lautan yang luas, atau kepulauan yang banyak. Daerah seperti itu dirugikan karena laut dianggap bukan wilayah hunian sehingga tidak dihitung sebagai bagian dari indikator-indikator pembangunan nasional. Hal ini tentu bertentangan filosofi dasar dari sebuah negara maritim atau negara kepulauan (*arceplago state*) seperti Indonesia, yang menjadikan laut dan pulau merupakan bagian tidak terpisahkan dari wilayah nasional.

Maka otonomi khusus untuk provinsi dengan karakteristik kepulauan dimaksudkan untuk menyesuaikan kebijakan pembangunan dengan kebutuhan masyarakat kepulauan yang memiliki perbedaan alam dan topografi kewilayahan yang khas. Sebab selama Indonesia merdeka, paradigma pembangunan yang berorientasi daratan (*continental oriented*) telah merugikan provinsi-provinsi dengan karakteristik kepulauan. Bahkan pada zaman otonomi daerah seperti saat ini, daerah-daerah kepulauan tetap dirugikan dengan berbagai indikator pembangunan yang masih menganut paradigma kontinental (daratan). Terutama dalam alokasi sumber daya dan berbagai dana pembangunan, seperti anggaran Dana Alokasi Khusus (DAK) atau Dana Alokasi Umum (DAU) yang masih tetap menganut paradigma kontinental karena menggunakan variabel luas wilayah daratan dan jumlah penduduk. Asumsi yang demikian dinilai sangat tidak adil juga membuat daerah dengan karakteristik kepulauan dan lautan yang luas, sulit untuk membangun wilayahnya berdasarkan karakteristik lokal yang ada. Implikasinya sudah bisa diduga, beberapa provinsi kepulauan terus menjadi provinsi dengan tingkat kemiskinan yang tinggi di Indonesia dan sulit melakukan percepatan pembangunan.

Hal ini bisa dilihat dari perkembangan Provinsi Maluku yang terdiri dari pulau-pulau sebanyak 1342 pulau, dan garis pantai yang panjang serta hamparan laut yang luasnya mencapai 93% dari keseluruhan luas Provinsi Maluku. Selama lebih dari beberapa dekade proses pembangunan di provinsi kepulauan tidak bisa dilakukan secara maksimal di Maluku, sebab mobilisasi sumber daya pembangunan serta anggaran dari pemerintah pusat selalu tidak memadai.⁷⁷ Hal ini berdampak sistemik terhadap tingkat kemiskinan di Maluku dari waktu ke waktu. Pada tahun 2017 yang lalu Biro Pusat Statistik mencatat Maluku menduduki ranking ke tiga sebagai provinsi Miskin di Indonesia. Itulah mengapa, pembangunan di Maluku memerlukan pendekatan dan *treatment* khusus yang sesuai dengan kebutuhan wilayah dan karakteristik sosial masyarakat pesisir.⁷⁸

Demikian halnya dengan proses pembangunan yang terjadi di wilayah Provinsi Kepulauan Riau yang belum mencerminkan potensi provinsi kepulauan. Provinsi Kepulauan Riau (Kepri) merupakan salah satu dari provinsi yang berbasiskan kepulauan. Provinsi Riau memiliki jumlah wilayah daratan yang lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah wilayah laut. Dengan luas wilayah total Provinsi Kepri seluas 241.215 km² dengan luas laut mencapai 96% dari luas daratan yang hanya 4%. Namun begitu, proses pembangunan di Kepri belum focus secara jelas pada potensi keluatan dan kepulauan, sehingga belum menyelesaikan berbagai persoalan mendasar yang dihadapi masyarakat

⁷⁷ Bank Indonesia, *Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional Provinsi Maluku tahun 2017*, (Ambon: Kantor Perwakilan Bank Indonesia Provinsi Maluku, 2017), h. 1-22

⁷⁸ Lihat Aholiab Watloly, *Cermin Eksistensi Masyarakat Kepulauan dalam Pembangunan Bangsa*, h. 521-547

Kepulauan Riau.⁷⁹ Mak sejak pemekaran provinsi Kepri dar Privinsi Riau, belum tampak hasil-hasil pembangunan yang nyata.

Berbagai problem seperti itu muncul, karena kegagalan memahami permasalahan yang dihadapi komunitas masyarakat kepulauan seperti yang ada di kepulauan Riau dan Provinsi Maluku, yang secara geografis tersegregasi berdasarkan teritorial pulau. Masalah-masalah yang dihadapi, antara lain adalah, (a) terbatasnya sarana dan prasarana pelayanan dasar; (b) terbatasnya kemampuan keuangan daerah; (c) sarana dan prasarana transportasi laut dan udara yang sangat minim; (d) biaya transportasi dalam rangka 14 pelayanan pemerintahan yang sangat mahal; (e) terbatasnya aksesibilitas masyarakat secara umum; (f) masih adanya isolasi fisik dan sosial; (g) adanya ketergantungan fiskal yang sangat tinggi kepada Pemerintah; (h) belum berkualitasnya berbagai layanan pemerintahan baik layanan publik maupun sipil; (i) masih adanya disparitas ekonomi antar daerah; (j) rendahnya kualitas sumberdaya manusia⁸⁰.

Kasus Provinsi Maluku dan Provinsi Kepulauan Riau menjadi gambaran umum Provinsi tentang problematika dan tantangan pembangunan pada wilayah dengan karakteristik kepulauan di seluruh Indonesia. Provinsi-provinsi tersebut belum mendapat suatu perhatian dari sudut kekhususan dan keragaman daerahnya. Secara yuridis normatif, pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan pemerintahan yang bersifat khusus sebagaimana dimaksud pada Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, belum dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan maupun praktek penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan maupun pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, provinsi-provinsi kepulauan merasa

⁷⁹ Ari Mulianta Ginting, "Kendala Pembangunan Provinsi Daerah Kepulauan: Studi Kasus Provinsi Kepulauan Riau," dalam *Jurnal Politica Vol. 4, No. 1, Mei 2013*, h. 49-80

⁸⁰ Lihat penjelasan Draft RUU Percepatan Pembangunan Provinsi Kepulauan (DPD RI, 2012).

berhak menuntut adanya pengaturan hukum melalui undang-undang yang bersifat khusus (*lex specialist*)¹³ terhadap daerah-daerah kepulauan menjadi satuan pemerintahan yang bersifat khusus, sehingga dapat memacu pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.¹⁷ RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan akan mengedepankan model desentralisasi asimetris, yakni pelimpahan wewenang khusus kepada daerah tertentu beserta alasan-alasan unik yang subyek wewenangnya menentukan relasi daerah khusus dengan pemerintah atau daerah lainnya serta arah kebijakan dan tata kelola pemerintahannya bertujuan untuk penguatan kapasitas pemerintah daerah, administrasi pemerintahan, dan kesejahteraan rakyat.⁸¹

E. Perjuangan Menuju Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan

Menyadari berbagai kendala hukum dan kebijakan yang telah menyumbat pembangunan di daerah kepulauan, maka mulai tahun 2005, beberapa provinsi kepulauan mulai membangun kesepahaman dan saling pengertian. Dimulai pada tahun 2005, tujuh provinsi kepulauan di Indonesia mengirimkan delegasinya untuk melakukan sejumlah pertemuan, dan membuat komitmen bersama untuk memperjuangkan suatu hak khusus bagi provinsi kepulauan. Pertemuan tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan berbagai aksi bersama untuk mendorong suatu regulasi yang mengatur tentang hak-hak khusus provinsi kepulauan. Qutni Tahapali seorang Anggota DPRD asal Maluku memberikan penjelasan,

“perjuangan dimulai dengan menggalang dukungan politik dari tujuh provinsi kepulauan dan membuat tim sekretariat bersama untuk memperjuangkan cita-cita tersebut. Pemerintah Provinsi Maluku dan Provinsi Kepulauan Riau yang ditunjuk sebagai inisiator menyediakan alokasi anggaran dalam APBD, dan bertindak sebagai tuan rumah

⁸¹ John McGarry, “Asymmetry in Federations, Federacies, and Unitary State”, *Journal of Ethnopolitics*, Vol.6, No.1, March 2007, pp 105-116.

secara bergantian dalam berbagai pertemuan pembahasan strategi perjuangan politik dan hukum yang akan dilakukan.”⁸²

Tujuh provinsi yang tergabung dalam dalam Badan Kerjasama Provinsi kepulauan, secara bersama-sama mengajukan draft Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan sebagai bagian dari model desentralisasi asimetris yang telah diterapkan di Aceh, Papua, Yogyakarta dan DKI Jakarta.⁸³ Namun tampaknya gagasan tersebut mendapat resistensi dari anggota legislatif dan senator pemerintah provinsi lainnya. Resistensi terkait dengan muatan kekhususan yang dianggap menegasikan kepentingan provinsi lainnya, demikian juga bertentangan dengan berbagai regulasi yang telah ada. Sehingga sepanjang tahun 2010 hingga 2012 Panitia Khusus Draft RUU terus mengalami perubahan mengikuti dinamika politik nasional, serta tawar menawar kepentingan (*bargaining position*) dengan berbagai pihak yang dianggap memiliki akses politik untuk meluluskan RUU tersebut. Salah satu kesempatan yang akhirnya diambil adalah perubahan dari Undang-undang Otonomi khusus kepada konteks pembangunan ekonomi dan anggaran semata. Sehingga RUU mengalami perubahan menjadi RUU Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan (RUU PPDK). Pembahasan berikut ini akan menggambarkan bagaimana tahapan perjuangan anggota Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan dalam upaya bersama mendorong RUU Provinsi kepulauan dari ide awal, deklarasi bersama, pertemuan dan

⁸² Wawancara dengan Qutni Tahapaly di Ambon, 11 Agustus 2018. Hal ini juga telah dijelaskan Qutni dalam bukunya, *Otonomi Khusus Bidang Kelautan, Suatu Pendekatan 17ulti Aspek Perencanaan dan Penganggaran untuk Maluku*, h. 1-3

⁸³ RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan akan mengedepankan model desentralisasi asimetris, yakni pelimpahan wewenang khusus kepada daerah tertentu beserta alasan-alasan unik yang subyek wewenangnya menentukan relasi daerah khusus dengan pemerintah atau daerah lainnya serta arah kebijakan dan tata kelola pemerintahannya bertujuan untuk penguatan kapasitas pemerintah daerah, administrasi pemerintahan, dan kesejahteraan rakyat.

pembahasan, perumusan draft undang-undang hingga perjuangan bersama di level pemerintah pusat.

1. Deklarasi Bersama Menuntut Otonomi Provinsi Kepulauan

Ide otonomi khusus bagi wilayah provinsi kepulauan di Indonesia merupakan sebuah kegelisahan yang sudah terjadi sejak lama. Semua Provinsi yang memiliki wilayah laut yang luas, dan pulau-pulau yang banyak mengalami berbagai kesulitan dalam membangun daerahnya, karena design pembangunan dan berbagai perencanaan dan program telah diatur sedemikian rupa oleh pemerintah pusat. Demikian juga alokasi anggaran dari pemerintah pusat yang selalu tidak memadai dalam membangun wilayah kepulauan. Maka sejak tahun 2003, Pemerintah Provinsi Maluku yang saat itu dipimpin oleh Gubernur Karel Albert Ralahalu, melemparkan ide otonomi khusus kepulauan ke publik.⁸⁴ Pemerintah Provinsi Maluku menyadari bahwa kondisi Maluku yang terdiri dari 93% lautan hanya bisa dibangun secara maksimal, jika pemerintah memberikan status khusus kepada Maluku. Untuk mensosialisasikan ide tersebut, maka Gubernur Karel merasa perlu berbicara dan mengajak serta para koleganya, sesama gubernur yang berasal wilayah-wilayah dengan karakteristik yang sama dengan Maluku.

Melalui berbagai kajian yang dilakukan, maka pemerintah Provinsi Maluku akhirnya mengundang para gubernur dari sejumlah provinsi kepulauan untuk bertemu di Ambon-Maluku. Saat itu, ada empat provinsi yang mengirimkan wakil-wakilnya, ada yang secara langsung dipimpin oleh

⁸⁴ Brigadir Jenderal TNI (purn) Karel Albery Ralahalu adalah seorang perwira Angkatan Darat yang menjabat sebagai Gubernur Maluku Periode 2003—2008 dan terpilih kembali untuk periode kedua 2008-2013. Karel dikenal sebagai sosok yang banyak mengeluarkan pemikiran tentang pentingnya pembangunan kelautan. Lihat Karel Albert Ralahalu, *Berlayar Dalam Ombak, Berkarya Bagi Negeri : Pemikiran Anak Negeri Untuk Maluku*; (Abidin Wakano, et.all., edit), (Indonesia: Print Book, 2012)

seorang gubernur, wakil gubernur, sekretaris daerah maupun ketua atau anggota DPRD-nya. Dalam pertemuan tersebut mereka mendiskusikan gagasan otonomi khusus yang ditawarkan pemerintah provinsi Maluku, dan secara politik menyatakan diri sebagai provinsi kepulauan yang perlu mendapatkan status khusus dalam praktik desentralisasi di Indonesia. Otonomi khusus bagi provinsi kepulauan diharapkan dapat mendorong setiap pemerintah provinsi kepulauan untuk mengembangkan daerahnya secara maksimal. ¹⁴ Ketujuh provinsi itu adalah Provinsi Maluku, Maluku Utara, Sulawesi Utara, Bangka Belitung, Riau, Nusa Tenggara Timur, dan Nusa Tenggara Barat.

Pada hari Kamis, 11 Agustus 2005, bertempat di Gedung Baileo Siwalima Karang Panjang Ambon, Keempat provinsi kepulauan yang berkumpul diwakili oleh Gubernur dan Ketua DPRD dari masing-masing provinsi melakukan deklarasi dan menandatangani 5 butir deklarasi Ambon yang selengkapnya berbunyi;

⁷ *Pertama*, penegakan kesatuan daratan dengan lautan (tanah air) adalah falsafah serta pandangan bangsa Indonesia mengenai laut sebagai penghubung yang melahirkan prinsip negara kepulauan (*Archipelago State Principles*).

Kedua, Konsepsi Negara Kepulauan dalam konvensi Hukum Laut 1982, diperjuangkan oleh pemerintah dan masyarakat Indonesia, telah menjadikan wilayah provinsi kepulauan sebagai tolak ukur adanya pengakuan prinsip negara kepulauan.

Ketiga, Pengakuan prinsip negara kepulauan hendak diimplementasikan menjadi prinsip daerah (provinsi kepulauan).

Keempat, Sumber daya alam laut pada Provinsi Kepulauan mampu memberikan kontribusi bagi pembangunan masyarakat Indonesia, tetapi tidak mendapat imbalan yang proporsional bagi pembangunan daerah yang menyejahterakan masyarakat. Kelima, perlu segera dibentuk provinsi dengan berbagai kewenangan khusus untuk mendorong percepatan di wilayah kepulauan.⁸⁵

⁸⁵ Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan, *Draft Akademik Rencana Undang-undang Daerah Kepulauan*, (Ambon, 2009), h. 50

Pejabat yang menandatangani deklarasi tersebut masing dari Provinsi Maluku diwakili oleh: 1) Wakil Gubernur Maluku MA Latuconsina dan Ketua DPRD Maluku Jhon Mailoa, 2) Gubernur Maluku Utara Madjid Abdullah dan Ketua DPRD Maluku Utara A Rahim Fabanyo, 3) Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Timur Frans Lebu Raya dan Ketua DPRD Mel Adoe, 4) Wakil Pemerintah Provinsi Riau Tengku Muchalarudin dan Anggota DPRD J Nadeak, 5) Wakil provinsi Bangka Belitung Suryadi Saman dan perwakilan dari DPRD Farid Effendi.

Ada dua provinsi yang tidak mengirimkan utusannya adalah Sulawesi Utara dan Nusa Tenggara Barat. Kendati demikian, menurut Gubernur Maluku Utara Madjid Abdullah, kedua provinsi tersebut telah menyetujui deklarasi tersebut. Selain meminta pengakuan secara yuridis, ketujuh provinsi bertekad memperjuangkan perlakuan yang proporsional dari pemerintah pusat terhadap mereka sesuai karakteristik wilayah kepulauan. Para Gubernur dan pejabat yang berkumpul juga juga mendorong dibentuknya kaukus DPR RI dan forum antar-DPRD dan DPD asal provinsi kepulauan.⁸⁶ Ketujuh provinsi ini juga bergerak cepat untuk memperjuangkan hasil kerjasama dengan membentuk Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan Se-Indonesia yang diketuai oleh Gubernur Maluku Karel Albert Ralahalu. Selain itu juga dibentuk Tim Teknis yang bertugas untuk melaksanakan fungsi kesekretariatan bersama guna menyusun perencanaan dan materi yang akan diperjuangkan oleh forum kerja sama, dan kaukus DPR RI dan DPD RI, serta forum antar-DPRD provinsi kepulauan se Indonesia. Soal anggaran yang akan dipergunakan dalam memperjuangkan isi deklarasi Ambon, menurut keterangan Mercy Barends keempat provinsi

⁸⁶ <https://news.detik.com/berita/420225/tujuh-pemprov-deklarasikan-provinsi-kepulauan>, diakses 20 Oktober 2018

yang hadir dalam Deklarasi Ambon bersepakat menanggungnya secara bersama-sama.⁸⁷

2. Pembentukan Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan

Langka pertama yang diambil sebagai bagian dari perjuangan politik komunitas Provinsi Kepulauan adalah membentuk Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan (BKPK) yang dilakukan di Ambon pada 10 Agustus 2005, atau sehari sebelum Deklarasi Ambon. Badan ini dianggap penting karena bertugas melakukan koordinasi pada setiap tingkatan pemerintahan untuk memantapkan rencana kerja dan aksi bersama anggota badan. Gubernur Maluku Karel Albert Ralalahu yang menjadi penggagas Deklarasi Ambon, dipilih sebagai ketua Badan, dan selanjutnya posisi ini akan dijabat secara bergilir oleh para gubernur dari anggota badan lainnya. Sedangkan Kantor badan untuk sementara berpusat di Kantor Gubernur Maluku di Ambon, juga di Kantor perwakilan Pemerintah Provinsi Maluku di Jakarta. Bersamaan dengan itu, anggota badan provinsi kepulauan bertambah menjadi 7 anggota, setelah Nusa Tenggara Barat dan Sulawesi Utara juga ikut bergabung setelah deklarasi Ambon.

Untuk memantapkan berbagai rencana aksi dan penunjukan tim ahli dari masing-masing provinsi untuk merumuskan draft RUU Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan, maka delapan pemerintah provinsi kepulauan terus melakukan pertemuan intensif. ¹⁴ Ketujuh provinsi ini membentuk tim teknis untuk memperjuangkan hasil deklarasi Ambon kepada pemerintah pusat. ¹⁴ Anggota Badan juga mendorong dibentuknya kaukus DPR RI dan forum antar-DPRD dan DPD asal provinsi kepulauan, sebagai ujung tombak perjuangan di Jakarta. Tim teknis ini bertugas untuk

⁸⁷ Wawancara dengan Mercy Barens (Anggota DPRD Maluku Periode 2009-2014) di Ambon, 12 September 2018

14

melaksanakan fungsi kesekretariatan bersama guna menyusun perencanaan dan materi untuk diperjuangkan oleh forum kerja sama, kaukus, dan forum antar-DPRD dan DPD provinsi kepulauan. Soal anggaran dalam memperjuangkan deklarasi ambon, ketujuh provinsi sepakat untuk menanggungnya secara bersama-sama.⁸⁸ Sebagai lanjutan dari deklarasi Ambon, Badan Kerjasama juga melakukan pertemuan di Kupang Nusa Tenggara Timur pada beberapa waktu setelah itu. Demikian juga dilakukan pertemuan di Batam Kepulauan Riau. Pada rapat kerja anggota badan kerjasama provinsi kepulauan di Batam, dibahas empat agenda utama, yakni rencana program pembangunan provinsi kepulauan untuk disampaikan ke Bappenas, termasuk juga lebih memantapkan rencana program pembangunan masing-masing provinsi kepulauan yang tergabung dalam BKPK.

9

Pada tahun 2006, Ketua Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan Karel Albert Ralahalalu yang juga Gubernur Maluku, bersama semua anggota Badan mulai melakukan pertemuan dengan berbagai institusi pemerintah di tingkat pusat untuk menjajaki peluang pengusulan sebuah rancangan undang-undang yang mengatur tentang otonomi khusus provinsi kepulauan. Ketua Badan melakukan rapat dengar pendapat (RDP) dengan Komite I Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Gedung DPD Kompleks Parlemen Senayan Jakarta, pada bulan Januari 2006. Dalam pertemuan tersebut Komite I DPD RI mendukung secara penuh ide pengusulan RUU yang mengatur tentang otonomi khusus provinsi kepulauan.⁸⁹

Karel yang diberikan kesempatan mempresentasikan aspirasi dan pokok-pokok pikiran badan provinsi kepulauan menegaskan bahwa, kehadiran RUU tentang Daerah Kepulauan merupakan suatu regulasi yang

⁸⁸<https://news.detik.com/berita/420225/tujuh-pemprov-deklarasikan-provinsi-kepulauan>, diakses pada tanggal 1 Agustus 2018

⁸⁹ Notulensi Rapat Komite I DPD RI dengan Forum Kerjasama Propinsi Kepulauan, Jakarta, Januari 2006

sangat urgen bagi pemerintah Republik Indonesia. Hal ini ⁹ menyangkut substansi bahwa daerah kepulauan memiliki karakteristik yang berbeda dengan daerah kontinental sehingga model pembangunannya, terutama pembangunan infrastruktur, juga berbeda. Selama ini perhatian terhadap pembangunan ekonomi dan bidang lainnya terlambat di daerah kepulauan dan masyarakatnya terisolir. Selain karakteristiknya berbeda, substansi lainnya ialah amanat Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, dan Pasal 25A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Kare juga menyatakan bahwa ⁹ Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan mendefinisikan daerah kepulauan sebagai wilayah yang memiliki karakteristik akuatik teresterial (lautan lebih luas dari daratan). Seperti Provinsi Maluku yang 92,6% wilayahnya adalah laut, Provinsi Kepulauan Riau 96%, Provinsi Nusa Tenggara Timur 80,8%, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung 79,9%, Provinsi Nusa Tenggara Barat 59,13%, Provinsi Sulawesi Utara 95,8%, dan Provinsi Maluku Utara 69%. Selain akuatik teresterial, wilayah di Indonesia terbagi atas wilayah yang memiliki karakteristik teresterial (seluruhnya daratan) dan terestrial akuatik (daratan lebih luas dari lautan).

Menurut Karel, realitas karakteristik daerah kepulauan tersebut memastikan bahwa sumberdaya alam yang dominan ialah sumberdaya perikanan dan kelautan. Masalahnya, provinsi dan kabupaten/kota kepulauan tidak mendapatkan manfaat langsung pengelolaan sumberdaya alamnya, terutama perikanan. Dalam hal ini pemerintah di daerah provinsi kepulauan, tidak mendapatkan proporsi dana bagi hasil perikanan yang adil, demikian juga tidak adanya inisiatif pembangunan ⁹ infrastruktur kelautan yang memadai untuk ekspor perikanan, serta kebijakan pembangunan berorientasi kontinental sangat merugikan daerah kepulauan.

“Wilayah terestrial dan terestrial aquatik memiliki banyak kemudahan ketimbang wilayah aquatik terestrial. Di wilayah aquatik terestrial yang dikenal sebagai daerah kepulauan, masyarakatnya cenderung terisolir karena tidak memiliki akses di berbagai bidang terutama pendidikan, kesehatan, ekonomi, politik dan sosial budaya. Jika demikian, daerah kepulauan membutuhkan upaya yuridis untuk dapat memberdayakan dan mengangkat masyarakatnya dari kemiskinan dan kemelaratan.”⁹⁰

Upaya yuridis untuk daerah kepulauan merupakan pengaturan normatif sebagai perlakuan khusus. Contohnya, pengaturan dana bagi hasil perikanan yang memperhitungkan persentase tertentu, kewenangan daerah kepulauan mengeluarkan perizinan bidang perikanan dan kelautan, pembangunan kawasan industri kelautan berbasis gugus kepulauan, serta melindungi sumberdaya alam di laut agar terjaga potensi lestarynya. Karel menegaskan, guna memastikan hukum pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam di laut serta mengupayakan tertib administrasi, dilakukan kadasterisasi (pemetaan) wilayah laut yang meliputi pengukuran, penataan dan pembukuan hak dan perolehannya, serta pembuatan dan pemberian surat bukti. Kepastian hukum antarpemerintah (pusat dan daerah) serta antara pemerintah dan kesatuan masyarakat hukum adat. Kewenangan daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumberdaya alam di laut dilakukan dengan mengatur kadasterisasi tersebut. Hak atas wilayah laut yang menjadi obyek kadasterisasi meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan perairan pesisir, hak tanggungan, laut negara, dan hak pengelolaan kawasan konservasi perairan daerah.

Pada rapat tersebut Ketua Komite I DPD RI, Dani Anwar menyatakan bahwa Komite I DPD mendukung pemerataan dan keadilan untuk daerah kepulauan, baik daerah kepulauan provinsi maupun daerah

⁹⁰ Lihat dokumen rapat dalam rangka usulan Provinsi Kepulauan dalam [Fhttps://www.jpnn.com/news/provinsi-kepulauan-minta-uu-khusus](https://www.jpnn.com/news/provinsi-kepulauan-minta-uu-khusus), diakses tanggal 27 Agustus 2018

kepulauan kabupaten/kota. Bahkan DPD secara politik akan memperjuangkan RUU Otonomi Khusus provinsi kepulauan dan legislasi nasional. Tampaknya Karel tekah berhasil mendapatkan perhatian pemerintah pusat, terutama melalui Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI. Hal ini menentukan langkah-langkah Badan dalam perjuangan selanjutnya.⁹¹

Sementara itu mulai muncul perdebatan di DPD RI maupun dikalangan politisi di DPRRI, juga dikalangan pemerintah lainnya. Beberapa mempertanyakan eksistensi provinsi kepulauan dalam negara kesatuan republic Indonesia. Seperti pernyataan Direktur Jenderal (Dirjen) Hukum dan Perjanjian Internasional Kementerian Luar Negeri (Kemlu) Arif Havas Oegroseno, yang mengingatkan bahwa Semua provinsi di Indonesia memiliki fitur kepulauan, berupa pulau-pulau atau bagian pulau. Penyebutan provinsi kepulauan bertentangan dengan Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa (United Nations Convention On The Law Of The Sea/UNCLOS) tahun 1982 yang diratifikasi menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Ratifikasi UNCLOS 1982.

“Indonesia adalah negara kepulauan. Tidak ada provinsi yang tidak menjadi bagian kepulauan. Sumut (Sumatera Utara) bagian Sumatera yang mempunyai pulau-pulau, Sumatera adalah pulau. NAD (Nanggroe Aceh Darussalam) juga bagian Sumatera yang jug mempunyai pulau-pulau.”⁹²

Dengan kata lain semua provinsi di Indonesia adalah provinsi kepulauan. Hal ini merujuk pada status Indonesia sebagai negara kepulauan (*archipelago state*), sehingga bagi para pengkritik provinsi kepulauan, tidaklah tepat jika hanya beberapa daerah atau provinsi tertentu yang mendeklarasikan diri sebagai provinsi kepulauan. Penyebutan provinsi

⁹¹ <https://www.jpnn.com/news/provinsi-kepulauan-minta-uu-khusus>, diakses 27 Agustus 2018.

⁹² Portal Berita DPD RI, diakses melalui <http://www.dpd.go.id/artikel-provinsi-kepulauan-bertentangan-dengan-unclos>, 8 September 2018

kepulauan hanya akan mereduksi wilayah provinsi lain dalam negara kepulauan Indonesia.

Meskipun mulai mendapat pandangan negative dari berbagai pihak, namun BKPK yang dipimpin gubernur Maluku Karel Albert Ralalahu, terus melakukan lobi dan pertemuan dengan unsure-unsur pemerintah pusat, baik eksekutif dan legislative. Bahkan pada tanggal 20 Juli 2011, BKPK berhasil mengadakan rapat dengar pendapat dengan Badan Legislasi DPR RI dalam rangka meminta pandangan tentang penyusunan sebuah undang-undang yang mengatur tentang otonomi khusus bagi provinsi kepulauan di Indonesia. Rapat tersebut mendengarkan penjelasan dari BKPK, yang pokoknya dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Bahwa pemerintah provinsi kepulauan di Indonesia yang terdiri dari tujuh provinsi telah membentuk Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan (BKPK) yang didukung oleh Tim Teknis dari Perguruan Tinggi untuk mempersiapkan Naskah Akademis (NA) dan draft RUU.
2. Laut sebagai sumber penghasil laut seharusnya dibagi secara proporsional, sehingga tidak dibagi secara merata untuk kabupaten/kota seluruh Indonesia.
3. Garis batas operasional laut yang ditarik sepanjang 12 mil, seharusnya tidak ditentukan demikian karena kebijakan yang demikian sangat tidak adil bagi provinsi kepulauan dan menyebabkan marginalisasi masyarakat di daerah kepulauan.
4. RUU tentang Daerah Kepulauan merupakan aspirasi masyarakat daerah kepulauan, sehingga judul RUU bukan "Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan" hal ini dimaksudkan supaya tidak ada diskriminasi perlakuan bagi daerah kabupaten/kota kepulauan.
5. Di dalam provinsi kepulauan daerah/wilayah laut merupakan alat pemersatu wilayah seperti jalan untuk provinsi daratan, Provinsi Maluku 92,6 % wilayahnya merupakan wilayah laut.
6. Pemerintah hendaknya mengakui adanya provinsi kepulauan, karena karakteristik wilayah laut lebih luas daripada wilayah daratan dan hukum harus berfungsi sebagai pembaharuan pembangunan.
7. Dibutuhkan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan, karena mengatur kekhususan dan keberagaman dari wilayah Indonesia.

8. Perlakuan khusus bagi daerah kepulauan dilakukan terutama terhadap permasalahan infrastruktur.
9. Semangat dan spirit provinsi kepulauan adalah untuk mensejahterakan masyarakat, karena 70 % masyarakat miskin ada di 7 provinsi kepulauan.
10. Dari 17 ribu pulau yang ada di provinsi kepulauan tidak seluruhnya didiami manusia dan hanya 40 % yang didiami manusia, sehingga rawan penyalahgunaan wilayah untuk dijadikan daerah penyelundupan, terorisme, dan pembuangan limbah beracun negara tetangga.
11. Sektor transportasi perhubungan antar pulau di provinsi kepulauan sangat menyedihkan, sehingga potensi ikan tidak dimanfaatkan dengan baik dan hasil ikan sangat sedikit.
12. Perlu dicarikan rumusan perhitungan DAU yang adil karena DAU selama ini dihitung berdasarkan wilayah daratan, sehingga daerah kepulauan dapat mengejar ketertinggalan dalam pelaksanaan pembangunan
13. Sebagai daerah kepulauan Provinsi Nusa Tenggara Timur mengalami kesulitan sendiri karena membangun daerah yang tersebar diperbagai pulau, kontraktor pelaksana pembangunan kesulitan akan akomodasi peralatan/bahan bangunan.
14. Provinsi Nusa Tenggara Timur mempunyai 41 dermaga laut dan 1900 buah pulau, hal ini sangat menyulitkan dalam kelancaran/pelaksanaan transportasi.
15. Karakteristik provinsi kepulauan yaitu wilayah laut yang menyebabkan kesulitan tinggi dalam transportasi, wilayah provinsi Riau 96% merupakan laut yang terdiri dari 2428 pulau, sedangkan yang kesulitan dalam transportasi ada 19 pulau terdepan.⁹³

Terhadap berbagai masukan BKPK, Anggota Baleg kemudian memberikan beragam respon. Secara umum para anggota Balek DPR RI mengakui bahwa ketentuan dalam Konstitusi sudah dengan tegas menyatakan bahwa negara RI adalah negara kepulauan. Namun para anggota Balek mempertanyakan apakah sudah dilakukan kajian

⁹³ Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Badan Legislasi Dengan Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan (7 Provinsi) Dalam Rangka Penyusunan Ruu Tentang Daerah Kepulauan. Tanggal 20 Juli 2011

penyelarasan RUU tentang Daerah Kepulauan yang hendak diusulkan dengan substansi RUU tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan RUU tentang Daerah Perbatasan. Balek juga mengingatkan bahwa Laut bukan alat pemisah/segregasi antara daerah dengan daerah lain, laut justru menjadi alat pemersatu antar provinsi, baik provinsi kepulauan maupun provinsi dengan wilayah daratan.

Demikian juga pandangan bahwa daerah kepulauan sangat tertinggal dalam pembangunan, perlu diklarifikasi lebih lanjut. Sebab daerah yang tertinggal itu bukan hanya provinsi kepulauan, tetapi daerah tertinggal itu ada di kampung-kampung yang disebut desa tertinggal yang tersebar di beberapa provinsi, baik kepulauan maupun bukan yang memerlukan penanganan secara serius, sehingga dalam menyelesaikan masalah keadilan jangan sampai menimbulkan ketidakadilan baru. Dalam pelaksanaan pembangunan perlu juga dicermati adanya daerah *continental*/daratan yang juga tertinggal, sehingga memerlukan penanganan khusus dan perlu pemetaan secara khusus dengan melakukan kajian secara mendalam. Akhirnya rapat pada saat itu memutuskan bahwa semua pendapat/masukan yang telah diberikan oleh Ketua Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan akan menjadi bahan pertimbangan Badan Legislasi dalam melakukan penyusunan RUU tentang Daerah Kepulauan.

3. Perumusan dan Pengusulan Draft UU Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan

Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan (BPKP) mulai membentuk Tim Kerja untuk merumuskan sebuah draft RUU Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan. Anggota DPR RI Abraham Liyanto dari Provinsi Nusa Tenggara Timur ditunjuk sebagai Ketua Tim Kerja (Timja) Rancangan Undang-Undang (RUU). Anggota Tim Kerja terdiri dari pejabat pemerintah

daerah, politisi, dan akademisi dari masing-masing daerah. Setelah melakukan berbagai pertemuan dan pembahasan pada semua tingkatan pemerintahan, akhirnya tersusun sebuah draft undang-undang yang diberi nama Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan. Tujuh Provinsi kepulauan yang tergabung dalam Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan, secara bersama-sama mengajukan draft RUU tersebut kepada DPRRI, sebagai bagian dari Hak Inisiatif DPRI. Semua anggota DPRRI perwakilan delapan provinsi kepulauan yang ada di DPR RI melakukan melobi kepada rekan-rekannya sesama legislator agar mendukung RUU Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan masuk menjadi bagian dari program legeslasi nasional pada tahun 2010-2011. 085254076242

Namun tampaknya gagasan tersebut mendapat resistensi dari anggota legislatif dan senator pemerintah provinsi lainnya. Ada dua hal yang menimbulkan resistensi tersebut yang secara mendasar dianggap menegasikan kepentingan provinsi lainnya. *Pertama*, eksistensi provinsi kepulauan itu sendiri yang memerlukan klarifikasi dan devinisi yang lebih jelas. Sebagaimana kritik beberapa anggota DPRRI bahwa semua daerah di Indonesia merupakan daerah kepulauan sebagai konsekwensi dari posisi Indonesia sebagai negara kepulauan (*state archeplago*). *Kedua*, gagasan otonomi khusus bagi provinsi kepulauan juga dianggap bertentangan dengan berbagai regulasi yang telah ada. Terutama UU Pemerintahan Daerah Tahun 2004 yang sudah secara spesifik memberikan ruang bagi pengembangan daerah-daerah di Indonesia, termasuk juga provinsi kepulauan.

Sepanjang tahun 2010 hingga 2012, Panitia Khusus Draft RUU terus mengalami perubahan mengikuti dinamika politik nasional, serta tawar menawar kepentingan (*bargaining position*) dengan berbagai pihak yang dianggap memiliki akses politik untuk meluluskan RUU tersebut. Salah satu kesepakatan penting yang akhirnya diambil adalah perubahan dari Undang-

undang Otonomi khusus kepada konteks pembangunan ekonomi dan pengutan anggaran semata. Sehingga RUU mengalami perubahan dari RUU Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan, menjadi RUU Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan (RUU PPDK). Perubahan tersebut justru memperlihatkan bahwa kekuatan-kekuatan politik Pro Otonomi khusus di DPR RI tidak mampu menyangga, kritik yang disampaikan berbagai kalangan tentang signifikansi otonomi khusus yang hendak dijuangkan badan kerjasama provinsi kepulauan sejak awal pendiriannya.

Meskipun demikian, diterimanya RUU Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan, dianggap sebagai jalan tengah (*win-win solution*), dan sebuah keberhasilan kecil di tengah resistensi yang ada. Artinya para senator di DPD DRI menyadari kebutuhan pembangunan yang spesifik bagi masyarakat di Provinsi Kepulauan di Indonesia. Keberhasilan kecil ini merupakan langkah awal yang diharapkan akan membuka prospek bagi pembahasan-pembahasan selanjutnya, yang akhirnya mendorong DPD RI untuk mengesahkan RUU PPDK pada sidang paripurna DPD RI yang digelar tanggal 14 Desember 2012. Bahkan koran Kompas memuat berita pernyataan ketua DPD RI Iraman Gusaman yang ikut mendesak agar Rancangan Undang-Undang Provinsi Kepulauan segera disahkan untuk mempercepat pembangunan di daerah kepulauan.

"DPD RI selalu mendorong agar undang-undang Provinsi Kepulauan segera disahkan. Saat ini rancangan undang-undang itu sudah dibahas di badan legislasi DPR, dan kami akan mendorong agar tahun ini undang-undang itu sudah disahkan,"⁹⁴

Terdapat kemajuan proses legislasi di DPD RI yang ditandai dengan dengan pengasahan RUU PPDK, namun sesuai konstitusi DPD tidak

⁹⁴ Lihat portal berita nasional Kompas, Provinsi Kepulauan Harus Segera disahkan, diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2012/02/28/15315839/UU.Provinsi.Kepulauan.Harus.Segera.Disahkan.>, 16 September 2018

memiliki hak legislasi, Maka pada tahun 2012 RUU PPKD diusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) untuk dibahas di Badan Legislasi (Baleg). DPR kemudian membentuk Panitia Khusus (PANSUS) RUU Percepatan Pembangunan Provinsi Kepulauan (RUU PPKD) yang diketuai oleh politisi Alexander Litay dari Fraksi PDI Perjuangan.⁹⁵ Pansus melakukan pembahasan intensif bersama sejumlah *stakeholders* terkait di Badan Legislasi DPR RRI. Anggota-anggota DPR RI dari delapan provinsi kepulauan yang tergabung dalam Kakukus Anggota DPR RI Provinsi Kepulauan juga melakukan loby dengan berbagai kekuatan politik di DPR RI, seperti partai politik, pimpinan fraksi, hingga tokoh-tokoh berpengaruh yang dianggap dapat mempengaruhi keputusan-keputusan penting di DPR RI. Argumentasi penting yang selalu disampaikan para Anggota Kaukus DPRRI Provinsi Kepulauan, bahwa UU PPKD merupakan terobosan yang tepat sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan bagi provinsi kepulauan, mengingat masyarakat di daerah kepulauan masih tertinggal dan terbelakang dalam wilayah Indonesia yang terdiri atas pulau-pulau, baik pulau besar maupun pulau kecil dan lautan yang luas.

Oleh sebab itu, ³ dalam rangka perwujudan aspirasi provinsi kepulauan, DPR RI berusaha untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Provinsi Kepulauan. Dari 70 RUU yang terdapat dalam Program Legislasi nasional (Prolegnas) tahun anggaran 2011, RUU terkait provinsi kepulauan, dimasukkan dalam daftar prioritas untuk dibahas, dengan sebutan RUU tentang Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan yang disiapkan oleh Baleg DPR-RI. Ketua DPR RI Marzuki

⁹⁵ Alexander Litay juga merupakan Anggota DPR RI sekaligus politisi senior asal Maluku, Ia pernah memegang jabatan prestesius sebagai Sekretaris Jenderal PDI perjuangan selama dua periode, 1993-1998 dan 1998-2000. Dengan segala pengalaman dan pengaruhnya Alex diharapkan mampu mempengaruhi koleganya dari Fraksi PDIP untuk mendukung usulan RUU Provinsi Kepulauan.

Ali menyebutkan bahwa pembahasan RRU tentang Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan akan dilakukan bersamaan dengan revisi terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang juga akan memasukkan masalah hak pemanfaatan potensi laut, termasuk hak ulayat masyarakat di laut dan darat, serta perluasan wilayah penangkapan nelayan tradisional dari yang selama ini dibatasi sejauh empat mil laut saja. Jika RUU Provinsi Kepulauan dapat disahkan menjadi Undang-Undang maka diharapkan dapat memberikan peluang dan kesempatan besar bagi setiap provinsi berkarakteristik kepulauan, untuk memanfaatkan potensi sumber daya kelautan dan perikanannya yang melimpah untuk memajukan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.⁹⁶

Sejak tahun 2011, DPR RI melakukan pembahasan di internal antar fraksi-fraksi dan di alat kelengkapan Badan Legislasi (Baleg) dengan melakukan penyusunan ulang naskah akademik yang telah disusun oleh DPD RI. Baleg juga berusaha melakukan harmonisasi dengan berbagai undang-undang yang ada, dan menyesuaikan melalui mekanisme dan prosedur yang ditetapkan oleh Tata Tertib DPR RI. Setelah tahapan pengajuan usulan tersebut selesai dilakukan, DPR meluui mengundang pemerintah, terutama mitra kerja terkait yakni kementerian dalam negeri untuk membahas draft RUU tersebut. Dalam dokumen ekspose ketua DPRRI disebutkan menjelang akhir tahun 2011, diharapkan akan dapat dilahirkan Undang-Undang tentang Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan.

⁹⁶ Lihat dokumen Ekspose Ketua DPR RI yang disampaikan pada acara “Konvensi Media Massa Hari Pers Nasional 2011 di Era Keterbukaan Informasi Publik: Pers untuk Semua dan Masyarakat Melek Media (Media Literacy)”. Selasa, tanggal 8 Februari 2011 di Hotel Chrystal, Kota Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT).

Secara politik DPRRI menyoro³ti klaim bahwa Undang- Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum memberikan kepastian hukum dalam kaitan dengan pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam di wilayah oleh provinsi kepulauan. Di samping itu, Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, juga tidak menguntungkan daerah kepulauan dalam penentuan DAU dan Dana Bagi Hasil (DBH) Perikanan. Kedua undang-undang tersebut, secara umum mensyaratkan indikator alokasi pembagian DAU hanya berdasarkan jumlah penduduk dan luas daratan. Hal ini tentu merugikan provinsi kepulauan seperti NTT atau Provinsi Maluku yang memiliki laut seluas 92,4 persen dan daratan seluas 7,6 persen dengan jumlah penduduk 1,4 juta jiwa. Artinya, dibandingkan dengan satu kabupaten di Provinsi Jawa Timur misalnya, ternyata DAU kabupaten di Jawa Timur tersebut lebih besar dari Provinsi Maluku. Inilah yang menyebabkan munculnya persoalan tentang bagaimana daerah bersangkutan dapat mengembangkan wilayah dan potensi dimilikinya secara optimal, jika luas wilayah yang hampir 1,5 kali dari luas Pulau Jawa namun hanya memperoleh 6,3 persen DAU dari pemerintah pusat selama ini. Apabila dilakukan terobosan melalui RUU Perlakuan Khusus bagi provinsi kepulauan, maka akan diperoleh DAU dan DAK yang diperkirakan lebih besar, bisa mencapai lebih dari 50%.

Dalam pembahasan-pebahasan di DPR RI persoalan substansi yang terus diperdebatkan adalah "Penyebutan provinsi kepulauan di Indonesia dinilai bertentangan dengan Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa- Bangsa (United Nations Convention on the Law of the Sea/UNCLOS) tahun 1982. Secara geografis semua provinsi di wilayah Indonesia adalah kepulauan. Sehingga, gagasan menyebut provinsi kepulauan menjadi pertanyaan. Pertanyaan tersebut adalah, jika

terdapat provinsi kepulauan di Indonesia, maka provinsi lain di negara kepulauan itu akan disebut apa? Ketika terdapat penyebutan provinsi daratan di satu sisi dan provinsi kepulauan di negara kepulauan itu sendiri sebagaimana halnya di Indonesia, tentu ini menjadi polemik tersendiri. Penyebutan suatu istilah tidak hanya menyangkut persoalan teknis, tetapi juga menyangkut persoalan substansi dalam hal pengelolaan pemerintahan dan negara.

Sebagaimana diketahui UNCLOS⁹⁷ hanya mengatur "negara kepulauan," bukan "provinsi" atau "daerah" kepulauan. Sesuai dengan Pasal 46 UNCLOS, definisi negara kepulauan itu adalah terdiri atas satu atau lebih kepulauan, sedangkan "kepulauan" adalah sekelompok pulau, termasuk bagian pulau, perairan, dan fitur alami yang terkait erat membentuk entitas geografi, ekonomi, dan politik intrinsik. Persyaratan negara kepulauan sesuai dengan Pasal 47 UNCLOS adalah menarik garis pangkal lurus kepulauan yang menghubungkan pulau terluar, tidak mengabaikan konfigurasi umum kepulauan, rasio daratan dan lautan dari mulai 1:1 hingga 9:1, dan panjang garis pangkal tidak lebih dari 125 mil laut.⁹⁸

Oleh sebab itu, bagi DPR RI berbagai hal yang terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi keinginan untuk mewujudkan kebijakan nasional berupa RUU Provinsi Kepulauan, tidak hanya dilihat

¹⁶

⁹⁷ United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982, yang mulai berlaku pada tanggal 16 November 1994, adalah perjanjian internasional yang menyediakan kerangka peraturan untuk penggunaan laut dunia dan lautan, antara lain, untuk memastikan konservasi dan penggunaan sumber daya yang adil dan lingkungan laut dan untuk menjamin perlindungan dan pelestarian sumber daya hayati laut. UNCLOS juga membahas hal-hal lain seperti sebagai kedaulatan, hak penggunaan dalam zona maritim, dan hak-hak navigasi. Pada 10 Januari 2014, 166 negara telah meratifikasi, menyetujui, atau turut mensukseskan, UNCLOS. Teks lengkap dan status UNCLOS dapat diakses melalui Divisi PBB untuk Urusan Kelautan dan Hukum Laut. Silahkan lihat teks aslinya disini : [United Nations Division for Oceans Affairs and the Law of the Sea](#).

⁹⁸ Lihat terjemahan lengkap UNCLOS 1982

³ berlandaskan pada pertimbangan ekonomis semata, terutama terkait alokasi DAU (Dana Alokasi Umum) dan DAK (Dana Alokasi Khusus), serta DBH (Dana Bagi Hasil). Tetapi, tantangannya adalah perwujudan RUU Provinsi Kepulauan harus benar-benar memberikan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah dan sekaligus memperkuat ikatan terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). ³ Pembahasan RUU Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan, diharapkan dapat saling bersinergi dengan langkah perubahan terhadap Undang- Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan terhadap Undang- Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Sebagai tindaklanjut atas proses legeslasi di DPR RI, Badan Legeslasi mulai mengundang pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dalam pembahasan-pembahasan di DPR. Namun sejak awal sudah mulai tampak resistensi pemerintah melalui kementerian dalam negeri. Pemerintah pusat menolak nalar hukum dan politik pembangunan yang digunakan DPD RI dan DPRRI, pemerintah menyebut RUU Keistewnaan Provinsi Kepulauan memiliki kelemahan mendasar. Dalam rapat koordinasi dan dengar pendapat dengan pemerintah yang dihadiri oleh Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi, pemerintah secara resmi menolak RUU PPDK. Pemerintah menginginkan agar isu pembangunan daerah kepulauan tidak diatur dengan undang-undang tersendiri, tetapi cukup diintegrasikan kedalam UU Nomor 34 tentang Pemerintahan Daerah yang rencananya akan direvisi oleh pemerintah atau dengan UU tentang Desa. Bagi Pemerintah, upaya percepatan pembangunan daerah provinsi berciri kepulauan dapat

diupayakan optimal tanpa menimbulkan masalah atau disharmoni dengan ketentuan perundang-undangan lainnya.⁹⁹

Dengan kalimat lain, pemerintah menolak inisiatif percepatan pembangunan daerah provinsi berciri kepulauan yang harus diatur dengan undang-undang tersendiri. Pemerintah justru menyinggung beberapa undang-undangan beserta peraturan pelaksanaannya yang telah bersinergi, seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, serta Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Menteri dalam Negeri Gaawan Fauzi bahkan mengatakan:

"Pemerintah sudah melakukan pengkajian dan mengusulkan agar materi RUU PPDK disinergikan dengan Undang-undang pemerintah daerah. Sebab jika RUU Kepulauan jadi diundangkan maka tidak menutup kemungkinan daerah-daerah lain seperti daerah pegunungan, daratan dan lainnya, bisa saja meminta dibuatkan UU juga."¹⁰⁰

Penolakan pemerintah pada pertemuan-pertemuan akhir di DPR RI, menandakan bahwa cita-cita mewujudkan sebuah sistem otonomi bagi daerah dengan karakteristik kepulauan dinyatakan gagal. Kegagalan mewujudkan hak-hak khusus untuk provinsi kepulauan menimbulkan berbagai pertanyaan mendasar dan tentu saja kritik konseptual tentang

⁹⁹ Notulen Rapat Koordinasi Kementerian Dalam Negeri dengan Komisi II DPR RI, diakses melalui situs resmi Kementerian dalam Negeri, 20 Maret 2012. Yang dimaksudkan dengan menimbulkan masalah di sini adalah pertentangan dengan berbagai aturan perundang-undangan yang sudah ada.

¹⁰⁰ Lihat penjelasan Mendagri dalam <https://batamtoday.com/home/read/20642/Mendagri-Tolak-Bahas-RUU-Percepatan-Pembangunan-Daerah-Kepulauan>, diakses 23 Oktober 2018

keseriusan pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintahan nasional yang ramah terhadap karakter khusus kewilayahan di Indonesia.¹⁰¹ Konsep desentralisasi reguler (*seimetricis*) yang selama ini diberlakukan secara seragam ternyata belum mampu menjawab kebutuhan-kebutuhan daerah kepulauan yang sangat spesifik. Setidaknya hal itu bisa dilihat dari perkembangan provinsi-provinsi dengan karakteristik kepulauan yang proses pembangunannya selalu terhambat. Beberapa provinsi kepulauan seperti Maluku, Maluku Utara, Kepulauan Riau, Nusa Tenggara Timur dan Nusa Tenggara Barat merupakan provinsi dengan angka kemiskinan paling tinggi di Indonesia. Suatu kondisi yang tidak boleh dibiarkan terus berlanjut, sebab akan menimbulkan eksese social politik yang serius di masa depan.

4. Keberlanjutan Perjuangan Komunitas Provinsi Kepulauan

Batalnya pengesahan RUU Keistimewaan Provinsi Kepulauan merupakan sebuah pukulan telak bagi usaha Badan Kerjasama Pemerintah Provinsi Kepulauan, demikian juga Kaukus Anggota di DPD RI maupun Pansus RUU Provinsi Kepulauan DPRRI. Di beberapa daerah terjadi demonstrasi terutama di Maluku, Nusa Tenggara Timur dan Kepulauan Riau. Banyak kelompok pemuda dan masyarakat yang mengecam sikap pemerintah yang dianggap secara nyata telah menghambat perjuangan provinsi Kepulauan. Gubernur NTT Farance Labue dengan penuh emosi menyerukan perlawanan, dan meminta agar anggota Badan Provinsi Kepulauan untuk segera memperbaiki bebarapa hal yang dikritik pemerintah, untuk kembali melanjutkan RUU Provinsi Kepulauan.¹⁰² Demikian juga wakil Menteri Perdagangan Alex Retraubun yang juga putra Maluku juga

¹⁰¹ Robert Endi Jaweng, *Kritik terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, dalam Jurnal Analisi CSIS Vol. 40, Nomor 2, Juni 2011.

¹⁰² <http://kupang.tribunnews.com/2012/07/01/gubernur-ntt-sudah-saatnya-jadi-polda-kepulauan>, diakses 20 Oktober 2018

menolak anggapan bahwa hukum laut internasional tidak menyebut propinsi kepulauan, "Anggapan itu hanya omong kosong. Pasalnya, tidak mungkin NKRI disebut negara kepulauan tanpa adanya Provinsi Kepulauan. Jadi, tanpa Kepulauan Maluku, NKRI tidak ada". Alex menegaskan, Maluku dan provinsi-provinsi kepulauan lainnya bukannya meminta otonomi khusus melalui RUU tersebut. Menurutnya, Maluku hanya meminta perlakuan khusus dari pemerintah pusat sebagai provinsi yang memiliki karakter khas kepulauan.¹⁰³

Sementara itu DPRRI dan Pemerintah terus melanjutkan pembahasan tentang UU Pemerintahan Daerah. Pemerintah berusaha memenuhi kekecewaan pemerintah provinsi kepulauan melalui beberapa ketentuan khusus yang dimasukkan di dalam UU Pemerintahan Daerah. Maka di dalam UU Pemerintah Daerah dimasukkan satu BAB khusus yang mengatur tentang kewenangan provinsi kepulauan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di provinsi kepulauan (pasal 27). Pemerintah provinsi kepulauan didorong untuk mengembangkan model pembangunan yang berbeda dengan pada umumnya, model pelayanan administrasi/pelayanan publik yang berbasis kepulauan, dan meningkatkan intensitas pembangunan sarana-prasarana yang mengedepankan pendekatan *prosperity* dan *security* secara linier.

Dalam rancangan tersebut, daerah yang bercirikan kepulauan juga diberikan semacam insentif dan perlakuan secara khusus seperti yang tercantum dalam pasal 28 hingga 30. Ini merupakan kompensasi yang diberikan Pemerintah Pusat dalam membangun daerah bercirikan kepulauan. Setelah melalui pembahasan yang intensif, RUU Pemerintahan Daerah kemudian akhirnya disahkan menjadi UU Nomor 23 tahun 2014 tentang

¹⁰³ <https://www.republika.co.id/berita/koran/nusantara-koran/14/07/21/n9210726-maluku-dorong-ruu-kepulauan>, diakses 20 Oktober 2018

Pemerintahan Daerah. Secara lengkap UU No. 23 Tahun 2014 mengatur tentang daerah kepulauan sebagai berikut;

16

Pasal 27

- 1) Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.
- 2) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
 - b. pengaturan administratif;
 - c. pengaturan tata ruang;
 - d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
 - e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.
- 3) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
- 4) Apabila wilayah laut antardua Daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antardua Daerah provinsi tersebut.
- 5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.

10

Pasal 28

- 1) Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27.
- 2) Selain mempunyai kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kelautan berdasarkan asas Tugas Pembantuan.
- 3) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan setelah Pemerintah Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Pasal 29

- 1) Untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan, Pemerintah Pusat dalam menyusun perencanaan pembangunan dan menetapkan kebijakan DAU dan DAK harus memperhatikan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan.
- 2) Penetapan kebijakan DAU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara menghitung luas lautan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan dalam pengelolaan sumber daya alam di wilayah laut.
- 3) Dalam menetapkan kebijakan DAK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat harus memperhitungkan pengembangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan sebagai kegiatan dalam rangka pencapaian prioritas nasional berdasarkan kewilayahan.
- 4) Berdasarkan alokasi DAU dan DAK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan menyusun strategi percepatan pembangunan Daerah dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) Strategi percepatan pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi prioritas pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam di laut, percepatan pembangunan ekonomi, pembangunan sosial budaya, pengembangan sumber daya manusia, pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut, dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan.
- 6) Dalam rangka mendukung percepatan pembangunan di Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Pemerintah Pusat dapat mengalokasikan dana percepatan di luar DAU dan DAK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3).

Pasal 30

Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan Daerah provinsi di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 dan Pasal 29 diatur dengan peraturan pemerintah.¹⁰⁴

¹⁰⁴ UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Tampaknya delapan komunitas pemerintah daerah provinsi kepulauan belum puas dengan pengaturan kebutuhan provinsi kepulauan dalam UU No. 23 Tahun 2014 di atas. Gubernur NTT France Lebu Raya bahkan menyerukan agar anggota Badan Provinsi Kepulauan untuk memperbaiki beberapa hal yang dikritik pemerintah, untuk kembali melanjutkan RUU Provinsi Kepulauan. Bagi France Lebu Raya, kebutuhan komunitas provinsi kepulauan belum diakomodir sepenuhnya dalam UU No. 23 Tahun 2014. Apalagi dalam praktiknya sejak tahun 2014, pengaturan lebih lanjut terhadap BAB V UU No. 23 Tahun 2014, belum diimplementasikan secara maksimal, sehingga provinsi kepulauan masih terus berada dalam kondisi yang memprihatinkan. Hal ini bisa dilihat dari laporan BPS bahwa sejumlah provinsi kepulauan masih menempati provinsi termiskin di Indonesia. Bahkan provinsi Maluku menempati ranking ketiga provinsi dengan populasi orang miskin terbanyak di Indonesia.¹⁰⁵ Hal yang sama juga dikemukakan oleh Gubernur Kepulauan Riau, Nurdin Basirun Gubernur Kepri Nurdin Basirun yang menuntut agar RUU Daerah Kepulauan terus dirorong untuk disahkan, palagi sejak tahun 2017 RUU Daerah Kepulauan telah menjadi merupakan inisiatif DPD RI dan masuk dalam Prolegnas DPR RI.¹⁰⁶

Bersamaan dengan itu, berbagai upaya terus dilakukan untuk mengkampanyekan UU khusus bagi daerah kepulauan. Sejumlah pertemuan kembali digalakkan untuk menyuarakan urgensi UU Provinsi Kepulauan. Hal ini misalnya bisa dilihat dari upaya DPD RI untuk mengangkat kembali RUU Kepulauan. Inisiatif DPD RI ini kemudian ditindaklanjuti DPRRI dengan memasukkan RUU Provinsi kepulauan itu kedalam program legislasi

¹⁰⁵<http://timorexpress.fajar.co.id/2017/03/04/mendagri-dukung-ntt-jadi-provinsi-kepulauan/>, diakses 18 Agustus 2018

¹⁰⁶<http://batam.tribunnews.com/2017/12/07/siapkan-deklarasi-batam-gubernur-nurdin-kawal-uu-daerah-kepulauan-berkah-anggaran>. diakses tanggal 18 Agustus 2018

nasional 2017. Secara resmi DPD RI ¹⁵ mengesahkan draft Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Daerah Kepulauan sebagai RUU usul inisiatif DPD. Dalam pertimbangannya DPD RI menyatakan bahwa RUU perlu kembali dihadirkan ¹⁵ sebagai bentuk penghargaan, penghormatan, dan apresiasi DPD terhadap berbagai aspirasi yang berkembang, terutama dari masyarakat di wilayah-wilayah kepulauan yang tertinggal baik dari aspek pembangunan infrastruktur, ekonomi, maupun sumber daya manusia.

"Ketertinggalan perlu diberikan perhatian khusus agar pemerataan pembangunan dapat diwujudkan di daerah kepulauan. Komite I DPD berpandangan RUU tentang Daerah Kepulauan diperlukan, terpisah, dan bukan menjadi bagian pengaturan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, meskipun dalam UU Pemda tersebut provinsi di laut dan provinsi berciri kepulauan sudah diatur dalam Pasal 27 dan Pasal 30."¹⁰⁷

¹⁵ Tampaknya komite I menilai bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum memenuhi asas kepastian hukum untuk pengelolaan wilayah laut dan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kepulauan. Bahkan ¹⁵ dirasakan belum cukup mewadahi berbagai kepentingan dan permasalahan daerah kepulauan dalam rangka mengejar ketertinggalan pembangunan, teknologi, dan sumber daya manusia demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat kepulauan. Maka kemauan politik untuk membangun wilayah kepulauan, membutuhkan koherensi dan sinergitas UU yang mewadahi gagasan memajukan wilayah kepulauan. Hal ini sejalan dengan konsepsi politik Nawacita Presiden Joko Widodo, yang ¹⁵ menekankan membangun Indonesia dari pinggiran mensyaratkan terpenuhinya asas kepastian hukum pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kepulauan. Beberapa substansi RUU tentang Pemerintahan Daerah Kepulauan yang disampaikan dalam sidang paripurna

¹⁰⁷ Lihat dokumen Pidato Ketua Komite I DPD RI dalam penyampaian RUU tentang Daerah Kepulauan, 19 September 2017

DPD RI, yakni perihal perubahan judul RUU yang mengambil judul RUU Daerah Kepulauan.

RUU tersebut tampaknya mulai menurunkan harapan tentang otonomi khusus yang selama beberapa tahun menjadi gagasan awal perjuangan provinsi kepulauan di Indonesia. Namun sebagaimana dinyatakan Komite I DPD RI, RUU ini hanya meminta tambahan kewenangan atas sejumlah urusan berupa wilayah pengelolaan laut, kewenangan tambahan bagi provinsi, kabupaten/kota di daerah kepulauan, dan pendanaan khusus bagi daerah kepulauan. Dengan demikian, model desentralisasi asimetris dalam RUU ini tidak berbasis pada kelembagaan khusus atau karakter khusus yang selama ini diperjuangkan, melainkan hanya berbasis pada tiga elemen, yaitu ruang, urusan, dan pendanaan. Konsepsi otonomi khusus belum menjadi perhatian stakeholders yang terlibat dalam penggarapan RUU tersebut.

Namun semangat DPR untuk mengejar pembahasan RUU Daerah Kepulauan pada tahun 2017, tidak dapat direalisasikan dan kembali dimasukkan sebagai prolegnasi prioritas di DPR RI pada tahun 2018. Geliat politik di DPD RI dan DPR RI, mendorong badan kerjasama pemerintah provinsi kepulauan untuk kembali menggalang dukungan dari berbagai pihak. Pengalaman kegagalan pada tahun 2013, mendorong pemerintah provinsi kepulauan untuk kembali melakukan kampanye dan pendekatan dengan pemerintah pusat. Maka dalam sebuah pertemuan para Gubernur dari delapan Provinsi Kepulauan dengan Kementerian dalam Negeri di Batam Kepulauan Riau pada Tahun 2018, RUU Provinsi Kepulauan kembali disuarakan kepada pemerintah. Pertemuan tersebut yang juga dihadiri Ketua DPRD, Forum Koordinasi Pimpinan Daerah, perwakilan DPR RI, DPD RI, 85 bupati dan walikota di provinsi kepulauan, tim teknis, dan rektor perguruan tinggi. Para gubernur dari provinsi kepulauan mengeluarkan

pernyataan yang mereka sebut sebagai deklarasi Batam 2018, yang berisi 3 hal pokok:

- Pertama : Menegaskan prinsip perjuangan pemerintah dan masyarakat daerah kepulauan untuk tetap tegaknya negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 serta Bhinneka Tunggal Ika
- Kedua : Sepakat mendukung percepatan rancangan undang-undang tentang daerah kepulauan menjadi undang-undang tentang daerah kepulauan berdasarkan program legislasi nasional
- Ketiga : Atas dasar kepastian hukum, sebelum penetapan rancangan undang-undang tentang daerah kepulauan menjadi undang-undang tentang daerah kepulauan, mendesak pemerintah untuk secara konsekuen dan bertanggungjawab melaksanakan spirit ketentuan pasal 27, pasal 28, pasal 29, dan pasal 30 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah untuk percepatan pembangunan provinsi yang berciri kepulauan.¹⁰⁸

Gambar. 2
Deklarasi Batam



¹⁰⁸ Lihat berita online SERUJI, <https://seruji.co.id/peristiwa/8-provinsi-kepulauan-sepakat-deklarasi-batam/>, diakses tanggal 18 Agustus 2018

Gambar. 3
Penandatanganan Deklarasi Batam



Foto: Deklarasi Batam, 29 Januari 2018

Dekalarasi Batam merupakan energi baru yang hendak ditunjukkan pemerintah provinsi kepulauan di Indonesia. ¹⁰ UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dianggap tidak cukup memadai menampung aspirasi masyarakat di provinsi kepulauan yang sangat spesifik. Sehingga aspirasi politik untuk kembali menghidupkan gagasan undang-undang khusus provinsi kepulauan, perlu disurakan kepada pemerintah pusat. Spirit baru ini bukan tanpa halangan, karena para anggota DPD RI dan DPR RI yang berasal dari provinsi kepulauan, dan diharapkan sebagai ujung tombak perjuangan politik di senayan akan disibukkan dengan agenda kampanye yang semakin padat. Hal ini bisa dilihat pada kesulitan “memaksakan” pengesahan RUU Daerah Kepulauan yang telah dimasukkan kedalam program legislasi nasional 2017. Sementara itu, program eksistensi RUU Daerah Kepulauan pada program legeslasi nasional 2018, juga semakin terancam. Para politisi dan senator di senayan pasti akan memprioritas agenda kampanye legeslatif dan Pilpres yang pelaksanaannya tinggal

menghitung hari.¹⁰⁹ Bahkan ada kecurigaan, opini tentang provinsi kepulauan hanya dijadikan klaim politik untuk menaikkan citra politik dan elaktabilitas para politisi dari provinsi kepulauan menjelang pemilu 2019. Jika kecurigaan ini benar, maka tentu akan membuat RUU Daerah Kepulauan kembali mengalami nasib yang sama, yaitu kembali gagal disahkan sebagai dasar hukum pengaturan provinsi kepulauan di Indonesia.

¹⁰⁹ Lihat wawancara Wakil Ketua DPR RI Fachri Hamzah, *Tahun Politik Mungkin Ganjal Pembahasan RUU Daerah Kepulauan*, diakses melalui <http://kabar24.bisnis.com/read/20180811/15/826968/tahun-politik-mungkin-ganjal-pembahasan-ruu-daerah-kepulauan>, 2 September 2018

BAB IV

FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB GAGALNYA OTONOMI KHUSUS PROVINSI KEPULAUAN

Berbagai pembahasan pada bab sebelumnya menunjukkan bahwa meskipun konsep otonomi khusus bukan merupakan suatu konsep yang asing dalam praktik pemerintahan dan pengelolaan pemerintahan daerah di Indonesia, namun perjuangan untuk mewujudkan suatu otonomi khusus bagi provinsi kepulauan di Indonesia bukan merupakan sesuatu yang mudah. Pertemuan dan lobi politik yang dilakukan dengan berbagai pihak di pusat (DPD RI, DPRRI, Kemendagri, Kemenkumham, bahkan juga Presiden), sering menyisakan pertanyaan, kritiik dan resistensi politik yang tidak mudah untuk dinegosiasikan. Hal ini misalnya terlihat secara jelas pada kegagalan pengesahan RUU Percepatan Provinsi Kepulauan pada tahun 2013, yang kemudian hanya dimasukkan sebagai bagian kecil dalam UU No. 2 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Selain perdebatan konseptual tentang konstitusionalitas serta dasar hukum yang menyokong provinsi kepulauan, juga terdapat resistensi yang terkait dengan implikasi budgeting yang harus disiapkan oleh negara sebagai konsekwensi pemberlakuan keistemewaan atau perlakuan khusus yang diterima provinsi kepulauan.

Oleh sebab itu, meskipun pada beberapa momentum terakhir DPD RI kembali menyuarakan pembahasan RUU Daerah Kepulauan melalui Prolegnas 2017 dan 2018, namun tampaknya hal-hal tersebut masih akan tetap menjadi perdebatan. Hal ini telah diakui oleh para senator di DPD RI, yang menyebut RUU Daerah kepulauan yang diinisiasi DPD RI tidak lagi memaksakan keistemewaan atau perlakuan khusus, tetapi hanya meminta tambahan kewenangan atas sejumlah urusan berupa wilayah pengelolaan laut, kewenangan tambahan bagi provinsi, kabupaten/kota di daerah

kepulauan, dan pendanaan khusus bagi daerah kepulauan. Oleh sebab itu pada bagian ini akan dianalisis beberapa faktor kunci tentang kegagalan pemebentukan otonomi khusus provinsi kepulauan semenjak aspirasi “keistemwaan” ini digaungkan sejak tahun 2010.

A. Problem Hukum Provinsi Kepulauan dan Penolakan Pemerintah

Jika kita menggali kembali berbagai pandangan pemerintah pusat yang dalam hal ini diwakili kementerian dalam negeri sejak tahun 2010, maka secara retorik pemerintah selalu menunjukkan penerimaannya terhadap semangat untuk mempercepat pembangunan di daerah provinsi berciri kepulauan. Namun pemerintah mengharapakan agar pengaturannya tidak boleh melalui undang-undang tersendiri, karena dianggap akan berpotensi *over lapping* dan menimbulkan disharmoni dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada. Pemerintah selalu memandang bahawa upaya percepatan pembangunan daerah provinsi berciri kepulauan telah dimuat dalam berbagai undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya yang bersinergis. Kalaupun masih ada hal-hal yang dirasakan masih kurang dalam regulasi yang telah ada, maka langkah yang paling tepat adalah dengan melakukan perubahan dan revisi, sehingga tidak menimbulkan disharmoni dalam regulasi tentang pemerintahan daerah.

Hal ini tampak pada upaya pemerintah dalam melakukan perubahan yang terhadap UU No. 32 Tahun 2004 tentang UU Pemerintahan Daerah, yang kemudian diubah menjadi UU No. 23 Tahun 2014. Sebagaimana yang telah digambarkan di bagian-bagian sebelumnya, terdapat satu bab khusus yang memuat ketentuan yang mengatur tentang hak dan wewenang pemerintah di daerah kepulauan. Di dalam BAB V UU No. 23 Tahun 2014, ditambahkan tiga pasal baru yang pada intinya memperkuat kewenangan pemerintah di provinsi kepulauan. Demikian juga ketentuan tentang

perhitungan anggaran melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) bagi provinsi kepulauan juga sudah diatur secara tersendiri, meskipun hingga saat ini belum ada peraturan pemerintah yang mengoptimalkan ketentuan spesifik yang telah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2014, khususnya pasal 27, 28, 29 dan 30 yang mengatur kewenangan pemerintah provinsi berciri kepulauan. Pengaturan tersebut sudah dianggap cukup untuk menampung aspirasi propinsi kepulauan.

Dengan kata lain, pemerintah menganggap jika **Rancangan Undang-Undang Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan (RUU PPDK)** disahkan menjadi undang-undang, maka akan menciptakan kekacauan hukum dalam regulasi tentang pemerintah daerah, juga akan memicu konflik antar susunan pemerintahan dan antar daerah yang merasa didiskriminasi. Belum lagi potensi benturan dengan negara tetangga yang akan menimbulkan gangguan hubungan Indonesia dengan negara tetangga.¹¹⁰ Bahkan beberapa pasal dalam **Rancangan Undang-undang Percepatan Pembangunan Daerah (RUU PPDK)** juga dinilai tidak sesuai dengan UUD 1945, sehingga rawan di judicial review (uji materi) di Mahkamah Konstitusi. Ketua Umum Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) Isran Noor dalam Rapat Dengar Pendapat Pansus RUU PPDK dengan Apkasi, di Gedung DPR RI (Kamis, 17/1/2013) pernah mengingatkan bahwa pengaturan pembangunan daerah berdiri kepulauan dalam Undang-Undang tersendiri sebagaimana tertuang dalam RUU PPDK dapat menciptakan disharmoni peraturan perundang-undangan yang berimplikasi pada ketidakpastian hukum dan tidak dapat diimplementasikan serta dapat mengganggu sistem perencanaan pembangunan nasional dan

¹¹⁰<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/berita-hukum-dan-perundang-undangan/2147-pemerintah-tolak-ruu-pembangunan-daerah-kepulauan.html>, diakses tanggal 19 September 2018

sistem penganggaran, bahkan keamanan nasional. Dalam sebuah wawancara dengan suara Harian Suara Karya Ikhsan Noer menjelaskan,

"Kewenangan Daerah kepulauan untuk melakukan tata hukum daerah kepulauan sebagaimana diatur dalam RUU PPDK, berpotensi menghilangkan kewenangan kabupaten/kota untuk membentuk aturan hukum tentang pembagian daerah-daerah otonomi, RUU PPDK juga tidak secara jelas mengatur pembagian kewenangan antara Pemerintah Tingkat Provinsi, dan Pemerintah Tingkat Kabupaten/Kota."¹¹¹

Keterangan Iksan Noer mewakili keresahan berbagai pimpinan daerah di Indonesia bahwa RUU Provinsi Kepulauan masih memiliki problem hukum yang belum diselesaikan secara tuntas. Bahkan pada beberapa pertemuan dan rapat dengar pendapat di DPRRI, pemerintah juga mewanti-wanti agar RUU PPDK tidak mematok persentase alokasi dana guna mempercepat pembangunan beberapa daerah provinsi berciri kepulauan yang geografisnya memiliki karakteristik khusus, sehingga memerlukan alokasi yang khusus pula. Praktik pemerintahan sekarang ini tersendat-sendat karena terkunci oleh ketentuan berbagai undang-undang yang mengkavling anggaran belanja negara. Apalagi pada tahun 2014, bersamaan dengan disahkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah dan DPR juga mengesahkan UU No. Tahun 2014 tentang Desa, yang juga memobilisasi potensi anggaran negara ke desa-desa dalam jumlah yang sangat besar.

Merujuk peraturan perundang-undangan serta data dan informasi penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pengalaman berpemerintahan, maka menteri dalam negeri pada saat itu, Gamawan Fauzi mengusulkan agar seluruh pasal, ayat, dan bagian RUU PPDK diintegrasikan ke dalam RUU Pemerintahan Daerah yang pembahasannya mempraktikkan model tripartit yang melibatkan DPR, DPD, dan Pemerintah. Sebenarnya pasal, ayat, dan

¹¹¹ Harian Suara Karya, *RUU PPDK Rawan di Judicial Review*, 18 Januari 2013

bagian RUU PPDK itu salah satu batang tubuh RUU Pemerintahan Daerah. Dalam RUU Pemerintahan Daerah, klausul daerah provinsi berciri kepulauan menyangkut pengertian urusan pengelolaan sumberdaya laut merupakan penugasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, pemerintah pusat menentukan norma, standar, dan kriteria daerah provinsi berciri kepulauan. Klausulnya diatur dengan peraturan pemerintah (PP). Panja RUU Pemerintahan Daerah Komisi II DPR kemudian sepakat menderuskannya dan menggantinya dengan klausul khusus daerah berciri kepulauan yang diatur dengan undang-undang. DPR menjadikannya sebagai usul inisiatif yang pembahasannya terpisah.

Meskipun pada saat rapat kerja Pansus di DPRRI pada pertengahan tahun 2014, para senator dan politisi dari daerah provinsi kepulauan secara tegas menolak pengintegrasian yang diinginkan pemerintah dengan alasan akan menyebabkan hilangnya semangat percepatan pembangunan daerah kepulauan. Namun perwakilan pemerintah yang diwakili Mendagri, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham), Menteri Luar Negeri (Menlu), dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), tetap bergeming dan mendorong pengintegrasian RUU kepulauan ke dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Apalagi, beberapa undang-undangan beserta peraturan pelaksanaannya sebelumnya dianggap telah bersinergi, seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, serta Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Profesor Sapteno, seorang ahli hukum dari Universitas Pattimura Ambon dalam keterangannya di depan Badan Legislatif DPRRI, mengakui adanya problem pengaturan tersebut dan meminta DPRRI memastikan sinkronisasi sebelum melakukan pembahasan lebih jauh.¹¹² Sementara itu dalam konteks pengaturan hukum terhadap daerah kepulauan, maka akademisi Universitas Pattimura yang lain, Johanis Leatemia mengidentifikasi potensi terjadinya disharmoni hukum yang dapat dilihat pada faktor-faktor, (1) perbedaan pengaturan dalam undang-undang yang mencenninkan disharmoni antara hukum internasional dan hukum nasional; (2) pertentangan antara hukum nasional dengan hukum adat yang berlaku mengenai pengaturan wilayah laut; (3) pluralisme dalam pengaturan, penerapan dan penegakan hukum di wilayah laut; (4) perbedaan kepentingan dan perbedaan penafsiran dari para pemangku kepentingan di wilayah laut; (5) kesenjangan antara pemahaman hukum dan pemahaman teknis mengenai pengaturan kewenangan daerah di wilayah laut; (6) kendala hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan yang terdiri atas mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan dan penegakan hukum; (7) hambatan hukum terkait dengan tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan.

Disharmoni hukum dalam konteks kewenangan pemerintahan daerah di wilayah laut, mengharuskan adanya harmonisasi hukum. Mengutip ahli hukum Rudolf Stammler, Leatemia mengusulkan langkah-langkah harmonisasi hukum dalam pengaturan daerah kepulauan yang seharusnya dilakukan melalui, (1) identifikasi letak atau posisi disharmoni hukum di dalam peraturan perundang-undangan; (2) identifikasi penyebab terjadinya disharmoni hukum; (3) melakukan penemuan hukum dengan metode

¹¹² MJ. Sapteno, *Beberapa Masukan Dalam Kerangka Memboboti Rancangan Undang-Undang Daerah Kepulauan*, Naskah disampaikan pada Rapat dengar Pendapat Badan Legeslasi DPRRI, 2013.

7 penafsiran dan metode konstruksi hukum untuk mengubah keadaan hukum yang disharmoni menjadi harmnoni; (4) melakukan penalaran hukum agar hasil penafsiran dan konstruksi hukum tersebut masuk akal dan memenuhi unsur logika; dan (5) penyusunan argumentasi yang rasional untuk mendukung dan menjelaskan hasil penafsiran hukum, konstruksi hukum dan penalaran hukum.¹¹³

B. Politik Penganggaran dan Negosiasi Alokasi Sumber Daya

Selain soal landasan hukum yang masih dianggap mengganggu sistem hukum nasional, RUU Provinsi Kepulauan juga disebut akan berimplikasi pada mobilisasi anggaran negara yang cukup besar bagi provinsi kepulauan. Hal ini mulai dirasakan pemerintah, sejak diberlakukannya UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua. Intinya orang Papua meminta alokasi anggaran 80-90% hasil pengelolaan sumberdaya alamnya untuk Papua, akibatnya pemerintah pusat akan mengalami kekurangan pendapatan. Demikian juga orang Aceh yang meminta hal serupa dalam revisi Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh. Mereka meminta hasil pengelolaan sumberdaya alamnya, khususnya minyak di lepas pantai 12-200 mil zona ekonomi eksklusif (ZEE). Pada pembahasan di dua UU yang disebut di atas, hampir terjadi *deadlock*, karena pemerintah pusat enggan menyetujui. Dan sebagaimana kita ketahui, UU Otonomi Khusus untuk Papua dan Aceh baru bisa disahkan setelah terdapat kompromi tentang besaran anggaran yang akan disalurkan kepada Aceh dan Papua.

Demikian juga pengasahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang telah memaksa negara mengalokasikan 10% dana

¹¹³ Jason Patlis, dkk (peny), *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Pesisir Indonesia* (Jakarta: Tanpa Penerbit, 2005), h. xxi

transfer dari pusat ke daerah atau sekitar Rp 6 triliun untuk desa setiap tahun. Pemerintah khawatir kejadian serupa terjadi dalam RUU Provinsi Kepulauan yang dianggap semakin menggerogoti keuangan negara. Apalagi dalam RUU Provinsi BAB VII Pasal 28-33, terdapat sejumlah ketentuan yang akan memaksa pemerintah menyediakan dana yang cukup besar bagi provinsi kepulauan. Dalam Pasal 28 RUU tersebut ditegaskan “Pendanaan terhadap percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan belanja daerah”.¹¹⁴

Maka dalam rapat dengar pendapat dengan DPR RI pada akhir tahun 2014, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzin mengeluarkan keluhannya,

“Bukan Pemerintah tidak memperhatikan daerah kepulauan. Marilah kita susun peraturan yang ideal. Pemerintah sepakat untuk memajukan daerah kepulauan, tapi pembahasannya harus holistik dan integral. Inilah yang kami minta. Kasihan kabinet mendatang, hanya dapat beban anggaran belanja. Kabinet mendatang akan menghadapi persoalan besar.” jika ditotal persentase dana dalam perundang-undangan yang mengatur alokasi anggaran belanja, maka dana transfer sekitar 32%, pendidikan 20%, kesehatan 5%, subsidi 20%, utang luar negeri 10%, dan desa 30% maka jumlahnya 90% anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). “Jadi, saya menghitung sudah 90%.” Oleh karena itu, Gamawan mengingatkan agar peraturan perundang-undangan menghindari pengkavlingan anggaran belanja. “Kalau alokasinya hanya bersisa 10% APBN, berapa persen dana belanja modal dan infrastruktur?”¹¹⁵

Dengan sikap yang seperti itu, maka dapat dinilai bahwa pemerintah tidak menyetujui UU kepulauan karena alokasi anggaran yang sangat besar, yang akan diterima oleh pemerintah provinsi kepulauan. Hal ini bisa menimbulkan kecemburuan dari daerah lain yang tidak memiliki karakteristik wilayah kepulauan, namun juga membutuhkan alokasi anggaran yang besar

¹¹⁴ Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan, *Draft Rancangan Undang-undang Percepatan Pembangunan Provinsi Kepulauan* (Ambon, 2009), h. 9

¹¹⁵ Notulen Rapat Badan Legeslasi DPR RI, November 2014

untuk pembangunan di daerahnya. Oleh sebab itu hingga berakhir masa sidang kedua, pemerintah tetap mendorong untuk mengintegrasikannya RUU Provinsi kepulauan ke RUU Pemerintahan Daerah. Suatu kompromi yang mengecewakan bagi perjuangan provinsi kepulauan di Indonesia.

Sebagai kompensasinya pemerintah memasukkan muatan RUU Percepatan Pembangunan Provinsi Kepulauan kedalam revisi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya menjadi UU No. 23 Tahun 2014. Secara tersirat UU No. 23 mengadopsi tiga hal pokok. Pertama, daerah Provinsi yang berciri kepulauan diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut. Kewenangan pengelolaan itu mencakup eksplorasi, eksploitasi, konservasi, pengelolaan kekayaan laut diluar minyak dan gas bumi, pengaturan administrasi dan pengaturan tata ruang. Selain kewenangan diatas, daerah provinsi yang berciri kepulauan juga mendapat penugasan dari pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan pemerintah pusat di bidang kelautan setelah memenuhi norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Kedua, Formulasi perhitungan DAU-DAK untuk daerah yang berciri kepulauan dilakukan dengan cara menghitung luas wilayah lautan yang menjadi kewenangan daerah setempat. Selain itu, sebagai dukungan terhadap percepatan pembangunan di daerah provinsi yang berciri kepulauan, pemerintah pusat dapat mengalokasikan dana percepatan diluar DAU dan DAK. Ketiga, daerah provinsi yang berciri kepulauan diberi ruang gerak dengan menyusun strategi percepatan pembangunan yang bercirikan kepulauan sesuai kebutuhan lokal daerah setempat.¹¹⁶

¹¹⁶ Hadi Supratikta, et.all., *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Pembagian Kewenangan Pusat Dan Daerah Dalam Pengelolaan Laut*, (Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I, 2015)

Ketentuan UU No.23 Tahun 2014 di atas, mempunyai implikasi yuridis terhadap seluruh daerah kepulauan yang ada di Indonesia termasuk Provinsi Maluku. Meskipun Maluku dan daerah kepulauan yang ada kemudian tidak disebutkan secara eksplisit dalam ketentuan ini, tetapi pada Pasal 1 angka ke-19 menyebutkan secara jelas bahwa yang dimaksud dengan daerah Provinsi Yang Berciri Kepulauan adalah daerah provinsi yang memiliki karakteristik secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari daratan yang di dalamnya terdapat pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya. Berangkat dari definisi ini maka Maluku jelas termasuk dalam salah satu Daerah Provinsi Berciri Kepulauan yang dimaksud oleh Undang-Undang ini.

Berangkat dari ketentuan diatas, maka ada beberapa hal yang sekaligus menjadi faktor pendukung percepatan pembangunan daerah kepulauan telah disikapi oleh pemerintah melalui UU ini, yakni; Pertama, menyangkut formulasi perhitungan DAU dan DAK yang selama ini cenderung merugikan daerah kepulauan telah disiasati melalui pasal 29 ayat (2) dan (3). Mengingat telah adanya ketentuan formulasi DAU-DAK untuk daerah kepulauan sebagaimana diatas, maka yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kepulauan lebih khusus Daerah Kepulauan Maluku adalah fokus pada upaya untuk merevisi UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sebab di dalam Undang-Undang ini, terdapat klausul yang harus diatur ulang tentang Dana Bagi Hasil (DBH) migas dan perikanan. Untuk Dana Bagi Hasil perikanan misalnya, dalam undang-undang itu terdapat klausul yang sangat merugikan, dimana 20 % (Dua Puluh Persen) hasil perikanan menjadi bagiannya Pemerintah Pusat sedangkan 80 % (Delapan Puluh Persen) sisanya dibagi sama rata oleh seluruh daerah di Indonesia. Hal ini membuat daerah-daerah tanpa garis pantaipun akan mendapat jatah yang sama dengan daerah-daerah

penghasil dan kaya ikan seperti Maluku. Jika hal ini tidak diperjuangkan untuk diataur, maka visi maritim Pemerintah Pusat dan visi Provinsi Kepulauan Pemda Maluku tidak akan membawah manfaat banyak bagi Maluku.

Meskipun demikian, UU No.23 Tahun 2014 belum maksimal untuk dijadikan payung hukum dalam penyelenggaraan otonomi daerah khususnya untuk daerah-daerah dengan karakteristik kepulauan. Harapan adanya pemberlakuan desentralisasi asimetris dengan tujuan untuk memperhatikan kebutuhan daerah-daerah dengan karakteristik khusus seperti Maluku dan Provinsi kepulauan lainnya pun belum terakomodir dalam undang-undang ini. Ada banyak point terkait pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang masih perlu dibenahi dan/atau diperjelas, diantaranya: Pertama, terkait pengelolaan wilayah laut, UU No 23 Tahun 2014 hanya memberikan Kewenangan tersebut kepada Pemerintah Provinsi sedangkan Pemerintah kabupaten/kota tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya wilayah laut termasuk melaksanakan pengaturan tata ruang (penyusunan dan penetapan RZWP-3-K) karena RZWP-3-K ditetapkan melalui Peraturan Daerah (perda) Provinsi.

Selain itu, pemerintah kabupaten/kota juga tidak memiliki kewenangan terkait perizinan pengelolaan sumber daya alam di laut. Pemerintah kabupaten/kota hanya akan mendapatkan bagi hasil pengelolaan sumber daya wilayah laut yang dihitung berdasarkan hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil yang diukur dari garis pantai kearah laut lepas/ atau ke arah perairan kepulauan.

Kedua, dalam urusan perikanan tangkap, kewenangan Pemerintah pusat masih mendominasi 50%, Provinsi 40% dan kabupaten/kota 10%. Dominasi Pemerintah Pusat dalam urusan perikanan tangkap di daerah tentu bisa saja menimbulkan dampak buruk bagi daerah tersebut. Misalnya terkait

berbagai perizinan yang pengelolaannya ke pusat dan Daerah Provinsi tentu berdampak pada pendapatan hasil daerah kabupaten/kota. Hal lain dalam urusan Pengolahan dan pemasaran, Pemerintah pusat mengambil 80%, Pemerintah Daerah provinsi 20%, sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota tidak mendapatkan kewenangan dalam urusan Pengolahan dan pemasaran. Belum lagi urusan karantina ikan, pengendalian mutu dan keamanan hasil perikanan, pengembangan SDM Masyarakat Kelautan dan Perikanan yang mana semuanya 100% kewenangan dilakukan oleh pusat.

Ketiga, porsi kewenangan yang diberikan kepada daerah kepulauan sebagaimana tercantum dalam pasal 28 ayat (2) terkait pengelolaan kelautan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah kepulauan melalui **asas tugas pembantuan** adalah sebuah kewenangan yang bersifat abstrak. Pasalanya, kewenangan pengelolaan di bidang kelautan ini hanya dapat dilaksanakan setelah Pemerintah Daerah Provinsi yang berciri kepulauan memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini mengisyaratkan sebuah kewenangan yang tidak mutlak bersumber dari undang-undang melainkan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, kewenangan pengelolaan wilayah laut hanya bisa dijalankan oleh Pemerintah Daerah Maluku jika ada komando dan inisiatif dari Pemerintah Pusat. Tentu ini tidak akan banyak membantu pembangunan daerah kepulauan apalagi jika hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berlansung secara politis.

C. Marjinalitas Politik dan Lemahnya *Bargaining Position*

Faktor penting lain yang menandai kegagalan perjuangan otonomi khusus bagi provinsi kepulauan adalah situasi marjinalitas kekuatan politik Badan Kerjasama Pemerintah Provinsi Kepulauan di lembaga-lembaga negara, baik itu di lembaga eksekutif, legeslatif maupun yudikatif. Jumlah

anggota DPRRI dari delapan provinsi kepulauan di Indonesia belum sampai sepuluh persen dari kekuatan politik di DPR RI. Demikian juga di DPD RI yang hanya 32 orang dari 140 anggota DPD RI. Di eksekutif tidak ada tokoh penting dari provinsi kepulauan yang menduduki jabatan penting di kementerian yang memiliki otoritas dalam menentukan keberhasilan RUU Provinsi Kepulauan. Bahkan Menteri dalam Negeri Gamawan Fauzi yang berasal dari Sumatera Barat adalah tokoh sentral dari pemerintah yang selalu menangkis argumentasi provinsi kepulauan.

Sedangkan di kalangan partai politik besar maupun kecil juga sangat lemah. Tidak ada tokoh asal daerah provinsi kepulauan yang memimpin partai politik yang mampu memobilisasi dukungan politik yang kuta di legislative. Dalam struktur dan kultur politik Indonesia yang bersifat patron klien, kehadiran tokoh sentral seperti itu sangat menentukan kebijakan-kebijakan politik negara. Hal ini bisa dilihat dari sejumlah perjunagan kebijakan di DPRRI yang dapat dilakukan dengan mudah karena dukungan politik yang besar. Seperti dalam pengesahan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Meskipun pada saat itu terdapat resistensi dari sejumlah aktifis prodemokrasi, juga termasuk Presiden Yudoyono yang menginginkan pemisahan antara jabatan cultural Sultan Jogja sebagai Raja yang bertahta dengan Jabatan Gubernur, namun persetujuan beberapa beberapa pimpinan Partai termasuk dari PDIP dan Golkar, telah memuluskan jalan bagi pengesahan UU tersebut.

Sejalan dengan itu, konsolidasi politik yang dilakukan oleh Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan juga dirasakan terbatas. Terutama untuk meyakinkan pemerintah bahwa urgensi UU Daerah kepulauan dibutuhkan dalam akselerasi pembangunan negara secara keseluruhan. Padahal ada momentum yang sangat strategis ketika pada tahun 2014 Joko Widodo berhasil menjadi Presiden dan memiliki agenda besar dalam pembangunan

maritime. Beberapa program prestesius seperti Tol Laut, yang menghubungkan wilayah Indonesia tidak berhasil didorong dengan baik. Bahkan di kalangan pemerintah provinsi kepulauan sendiri terdapat kelompok-kelompok yang kurang memberi dukungan bagi perjuangan tersebut. Seperti yang diwakili Indonesia Maritime Institute (IMI) yang menilai, adanya ide RUU Percepatan Pembangunan Provinsi Kepulauan oleh 7 provinsi adalah upaya yang sangat tidak realistis, dan akan menyebabkan adanya paradigma bahwa Indonesia terdiri atas provinsi kepulauan dan provinsi daratan. Hal ini dinilai mengingkari NKRI sebagai sebuah negara kepulauan, dan membuka celah disintegrasi bangsa, karena dalam sebuah negara kepulauan muncul daerah-daerah kepulauan yang dibentuk hanya karena urusan anggaran DAU maupun DAK. Bagi IMI yang semestinya diperjuangkan adalah bagaimana kebijakan pembangunan antara daratan dan lautan dilakukan secara terintegrasi, sehingga formulasi dalam politik anggaran tidak berorientasi hanya ke darat. Bukan malah membentuk suatu paradigma yang akan memudahkan pihak-pihak lain untuk memecah belah NKRI.

"Kami dari Indonesia Maritime Institute dengan tegas menolak RUU Percepatan Pembangunan Provinsi Kepulauan, yang tidak didasari atas pemahaman goestrategis, geopolitik, kewilayahan dan karakteristik wilayah NKRI sebagai sebuah negara kepulauan, dan kami minta Pemerintah untuk membatalkan upaya mendorong RUU ini untuk dibahas di DPR."¹¹⁷

Senada dengan suara Institut Maritim Indonesia (IMI), hal yang sama juga disampaikan oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) yang juga menilai potensi pertentangan RUU daerah kepulauan dengan berbagai regulasi tentang pemerintahan daerah yang telah ada. IMI dan APKASI bisa disebut mewakili pandangan berbagai kelompok

¹¹⁷ Lihat hasil wawancara Direktur Eksekutif Ikatan Maritim Indonesia (IMI) di Suara Pembaharuan, 28 Oktober 2013.

masyarakat yang menolak pengesahan RUU Provinsi Kepulauan. Hal ini menunjukkan bahwa konsolidasi akademik, ekonomi maupun politik dengan berbagai kelompok berpengaruh di Jakarta belum dilakukan dengan baik. Sehingga dalam proses-proses politik yang terjadi dukungan yang diterima komunitas daerah kepulauan dalam upaya memuluskan RUU Daerah Kepulauan sangat terbatas. Bahkan dalam realitasnya banyak yang tidak memahami filosofi, argumentasi hukum, ekonomi dan politik yang hendak diperjuangkan delapan provinsi kepulauan dalam RUU Daerah Kepulauan tersebut.

D. Dari Negosiasi Politik ke Negosiasi Ekonomi

Selama ini perjuangan untuk menuntut hak-hak khusus bagi provinsi kepulauan di Indonesia dilakukan dengan pendekatan politik. Mulai dari inisiatif hingga proses perjuangan di lembaga-lembaga legislatif (DPRD, DPRRI, DPDRI) maupun di lembaga-lembaga eksekutif, Kementerian dalam Negeri bahkan lembaga kepresidenan dilakukan dalam konteks politik. Namun nyatanya hal tersebut tidak berjalan efektif dan terbukti gagal. Masalahnya adalah provinsi kepulauan di Indonesia tidak memiliki sumber daya politik yang cukup di DPRRI untuk memperjuangkan aspirasi penting tersebut, sehingga berdampak pada melemahnya dukungan aktor-aktor politik di Jakarta terhadap RUU Provinsi Kepulauan.

Apalagi pemberlakuan RUU Provinsi Kepulauan tersebut diyakini akan menguras sumber daya keuangan negara yang sangat tidak sedikit, dan hal ini tentu saja harus mengurangi jatah anggaran yang selama ini dinikmati provinsi di wilayah-wilayah lainnya, terutama di Jawa, Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi. Berbagai perhitungan yang dilakukan menyebutkan bahwa satu provinsi kepulauan seperti Provinsi Maluku bisa meningkatkan APBD beberapa kali lipat, dari sekitar 3,15 Trilyun Rupiah

pada saat ini menjadi 15 Trilyun Rupiah jika RUU Provinsi Kepulauan dapat direalisasikan. Maka bisa diperkirakan besaran anggaran yang akan dikelola delapan Provinsi Kepulauan di Indonesia.

Maka kedepan upaya memperjuangkan hak-hak khusus bagi provinsi kepulauan , terutama yang terkait dengan peningkatan anggaran yang lebih maksimal bagi provinsi kepulauan harus menggunakan pendekatan ekonomi (*economy approach*). Kalkulasi ekonomi yang memberikan jaminan terhadap *return* yang akan diterima oleh negara dari aktifitas ekonomi yang berlangsung di daerah provinsi kepulauan perlu terus dikedepankan. Negara akan mendapat keuntungan ekonomi yang berlipat dari besarnya anggaran yang disalurkan kepada provinsi kepulauan sebagai konsekuensi dari keistimewaan yang diberikan untuk provinsi dengan ciri kepulauan. Artinya alokasi anggaran negara akan berfungsi sebagai investasi langsung, yang dapat dinikmati segera melalui penerimaan negara dari pertumbuhan ekonomi di delapan provinsi yang ada. Ekonom Universitas Pattimura Djufri Rais Pattilow menjelaskan,

Sudah saatnya konsorsium provinsi kepulauan memikirkan pendekatan ekonomi ketika bernegosiasi dengan pemerintah pusat (negara), bahwa negara tidak akan rugi atau terbebani karena alokasi keuangan yang besar kepada delapan provinsi kepulauan. Berbagai anggaran yang ada dipastikan akan menggerakkan aktifitas ekonomi, meningkatkan pertumbuhan dan selanjutnya memberikan kontribusi yang sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi nasional.¹¹⁸

Artinya pembangunan daerah kepulauan dengan dana alokasi yang besar merupakan kebutuhan negara, bukan semata kebutuhan delapan provinsi yang ada. Investasi yang besar dari negara selain akan berkontribusi pada menurunnya rasio kemiskinan di Provinsi Kepulauan, juga secara tidak langsung membawa keuntungan strategis bagi kehidupan dan pertumbuhan

¹¹⁸ Wawancara dengan Jufri Rais Pattilow, ekonom pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Pattimura Ambon, 26 Juli 2018

ekonomi nasional di masa depan. Maka sudah selayaknya pemerintah memiliki kesungguhan untuk mendorong pembangunan, bukan sebaliknya berupaya membatasi dengan asumsi besarnya biaya yang akan disalurkan ke daerah kepulaun.

BAB V

PENUTUP

Pembahasan yang telah ditampilkan di setiap bab dalam buku ini, menunjukkan bahwa desentralisasi asimetris dalam bentuk nyata otonomi khusus atau keistimewaan tertentu bagi provinsi dengan karakteristik kepulauan di Indonesia merupakan sebuah gagasan yang secara filosofis memiliki dasar yang kuat dalam konstitusi negara. Hal ini telah berhasil diterapkan untuk DKI Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua dan Nangroe Aceh Darusalam. Keepat wilayah tersebut telah menikmati keistimewaan berdasarkan karakteristik lokal yang dimiliki. Namun demikian, perjuangan untuk mewujudkan sebuah model kekhususan yang sama bagi provinsi dengan karakteristik kepulauan di Indonesia bukan merupakan suatu kerja yang mudah. Actor-aktor negara yang memiliki otoritas dalam menentukan hal tersebut, belum memiliki *political will* yang kuat bagi pembentukan otonomi khusus provinsi Kepulauan.

Padaahal studi ini sudah menunjukkan adanya upaya-upaya sistematis yang dilakukan komunitas provinsi kepulauan yang tergabung di dalam Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan (BKPK). Sepanjang tahun 2010 hingga tahun 2014, BKPK telah melakukan serangkaian kegiatan, seperti deklarasi politik di Ambon, Kupang dan Batam untuk menunjukkan aspirasi menuntut suatu keistimewaan bagi pembentukan provinsi kepulauan. Alasan utamanya adalah bahwa konstitusi telah mengamatkan perlu adanya sebuah keistimewaan khusus bagi wilayah kepulauan di Indonesia sebagai konsekwensi dari eksistensi Indonesia sebagai *Archiplago State*. Komunitas Provinsi Kepulauan juga menunjukkan berbagai kendala pembangunan yang dihadapi oleh daerah kepulauan di Indonesia, sebagai akibat langsung dari paradigm pembangunan nasional yang bersifat *land* atau *continental base*

oriented, sehingga sangat merugikan Provinsi Kepulauan. Untuk memuluskan visi dan aspirasi tersebut komunitas Provinsi Kepulauan telah melakukan pertemuan, koordinasi dan dengar pendapat dengan pemerintah pusat yang diwakili oleh DPR RI, DPD RI, Kementerian Dalam Negeri, kementerian Hukum dan HAM serta berbagai kekuatan politik lainnya. Namun dalam proses selanjutnya visi keistimewaan Provinsi Kepulauan belum dipahami secara baik, hingga akhirnya ditolak.

Hal ini bisa dilihat dari perubahan-perubahan yang dialami RUU tentang otonomi atau keistimewaan Provinsi Kepulauan. Awalnya diberinama RUU Otonomi Khusus Provinsi Kepulauan, kemudian berubah menjadi RUU Percepatan Pembangunan Provinsi Kepulauan, hingga perkembangan terakhir menjadi RUU Daerah Kepulauan, yang status pembahasannya belum jelas hingga saat ini. Perubahan-perubahan tersebut yang berimplikasi pada pandangan teknis terhadap kebutuhan provinsi kepulauan, yakni soal anggaran pembangunan semata, yang direpresentasi dengan perdebatan tentang ³ Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang akan dibagikan negara. Padahal pengembangan Provinsi Kepulauan bukan hanya soal kebutuhan anggaran pembangunan, tetapi juga mesti diarahkan kepada pembangun kebudayaan maritime yang pernah menopang kejayaan masyarakat Nusantara di Masa Lalu.

Setelah menganalisis berbagai faktor yang mengakibatkan kegagalan pembentukan otonomi khusus provinsi kepulauan di Indonesia, maka dapat dkemukakan beberapa faktor kunci. *Pertama*, tampak bahwa sebagian besar keberatan pemerintah dan beberapa kelompok pendukungnya adalah terkait dengan pengaturan hukum yang ditakutkan akan menciptakan disharmoni dalam tata hukum nasional. Sebagaimana telah dijelaskan lebih jauh dalam laporan ini, bahwa eksistensi keistimewaan Provinsi Kepulauan yang telah diadaptasi dalam UU. No. 23 Tahun 2014, BAB VII PAsal 27 hingga 32

belum cukup memadai untuk mendukung sebuah inisiatif pembangunan yang lebih tepat untuk provinsi kepulauan. *Kedua*, adanya kesan bahwa pembentukan otonomi khusus provinsi kepulauan akan menghabiskan anggaran negara, atau mengurangi jatah anggaran negara yang mungkin selama ini telah dinikmati oleh daerah-daerah dengan basis daratan, sebagaimana yang ditunjukkan asosiasi pemerintah kabupaten/ kota dari Jawa, Sumatera dan Kalimantan. *Ketiga*, kegagalan pembentukan otonomi khusus bagi provinsi kepulauan juga menunjukkan marginalitas politik komunitas provinsi kepulauan ketika berhadapan dengan negara yang direpresentasi oleh “actor-aktor” yang menolak otonomi khusus provinsi kepulauan. BKPK tidak memiliki tokoh politik yang memiliki pengaruh luas, atau memiliki kuasa politik yang kuat seperti menteri atau ketua partai politik besar yang bisa “memaksakan” pengesahan RUU tersebut.

Maka upaya DPD RI untuk memajukan kembali RUU Daerah Kepulauan pada tahun 2018 ini, harus mempertimbangkan berbagai faktor di atas. Perlu ada perubahan pendekatan kepada actor-aktor negara, konsolidasi politik yang lebih kuat serta penjelasan dan perhitungan nilai-nilai keekonomian yang bisa meyakinkan negara bahwa anggaran negara yang dialokasi demikian besar buat daerah kepulauan menjadi investasi yang segera dinikmati negara dalam jangka panjang. Perhitungan perekonomian yang lebih jelas dan terukur dan impaknya bagi pembangunan nasional secara keseluruhan, mungkin bisa meminimalisir kekhawatiran akan terkurasnya anggaran negara, atau berkurangnya anggaran yang selama ini dikelola oleh provinsi lainnya di Indonesia, yang tidak termasuk keomunitas provinsi kepulauan.

Berdasarkan kajian dalam penelitian ini, maka terdapat beberapa hal penting yang mesti dicatat sebagai rekomendasi yang perlu diperhatikan

dalam usaha bersama untuk memperjuangkan kembali RUU Provinsi Kepulauan di Indonesia.

Pertama, perlu ada kajian yang komprehensif baik dari sisi hukum, ekonomi dan politik tentang draft RUU Provinsi Kepulauan yang saat ini kembali diusulkan dalam prolegnas 2018. Hal ini untuk meminimalisir perdebatan tentang filosofi akademik dan tafsir hukum terhadap konsep-konsep kunci seperti yang terjadi selama ini, terutama istilah “kepulauan,” yang belum jelas sehingga sering mengundang kritik dari berbagai pihak, terutama pemerintah pusat.

Kedua, koordinasi dan konsolidasi perlu diperkuat, baik secara internal di kalangan pemerintah provinsi kepulauan maupun dengan *stakeholders* lainnya. Terdapat kesan bahwa di kalangan delapan anggota provinsi kepulauan sendiri tidak terdapat suatu kesungguhan perjuangan. Hanya Maluku, NTT dan Kepulauan Riau yang tampak di permukaan giat memperjuangkan ide provinsi kepulauan dalam berbagai momentum. Sedangkan beberapa provinsi yang lain terkesan pasif dan kurang agresif serta akseleratif. Secara eksternal komunitas provinsi kepulauan juga mesti menjalin koalisi dan kekukatan dengan partai politik, actor-aktor negara potensial di kementerian dalam negeri, yang diharapkan bisa mempengaruhi kebijakan negara untuk mengarah kepada dukungan bagi terwujudnya Provinsi Kepulauan.

Ketiga, model pendekatan politik (*political approach*) yang selama ini dilakukan perlu juga ditambah dengan pendekatan ekonomi (*economical approach*). Tuntutan *sharing* anggaran melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) mesti disertai argumentasi, penjelasan dan perhitungan tentang *beneficial effect* atau keuntungan yang akan diterima negara. Bahwa investasi negara dalam bentuk alokasi anggaran yang besar kepada Provinsi Kepulauan akan mendorong percepatan pembangunan

ekonomi, meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan pada gilirannya memberikan pemasukan yang besar kepada negara. Bukankah selama penerimaan negara dari sector kemaritiman masih sangat rendah, disebabkan oleh berbagai kendala inrastruktur yang dikembangkan di wilayah-wilayah kepulauan untuk mendukung ekplorasi kelautan yang semakin produktif di masa depan. Hal ini sekaligus meminimalisir keawatiran provinsi lainnya, yang merasa akan mendapatkan pengurangan anggaran sebagai dampak pengembangan provinsi kepulauan. *Semoga..!*

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdullah Irwan. 2007. *Handout Pengantar Metodologi Penelitian Kualitatif*. (Yogyakarta; Sekolah Pascasarjana UGM)
- AA GN, Ari Dwipayana. 2010. *Merancang Desain Desentralisasi Asimetris untuk Indonesia, dalam Pratikno dkk., Desentralisasi Asimentris di Indonesia: Praktik dan Proyeksi*, (Yogyakarta: JPP-Fisipol-UGM dan Yayasan Tifa)
- Blackburn, Susan. 2012. *Jakarta: Sejarah 400 Tahun* (Jakarta: Masup)
- Crouch, Harold. 2010. *Political Reform in Indonesia After Suharto*, (Singapore: ISEAS).
- Dahuri, Rokhmin Dkk. 2001. *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Laut. Secara Terpadu*. (Jakarta. PT. Paradnya Paramita)
- Denzin, N.K. dan YS. Lincoln. 1994. *Handbook of Qualitatif Research*, (California: Sage Publication)
- Djohan, Dhohermansyah. 2006. "Sejarah Kebijakan Otonomi Khusus", dalam Soetandyo Wignjosoebroto, dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun*, (Jakarta: Yayasan Tifa)
- Faradita, Nafiatul. 2017. *Implementasi UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, dalam Jurnal Pendidikan Kewarnegaraan dan Hukum, 2017, h. 442-454
- Ferrazi, Gabriele. 2008. *Special Autonomy: A Common Form of Asymmetric Decentralization*, Paper for Aceh Workshop, 19 Noveembr 2008.
- Hadi, Syamsul, et.al. 2006. *Disintegrasi Pasca Orde Baru Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia)
- Haris, Syamsuddin. 2007. *Desentralisasi dan otonomi daerah* (Jakarta. LIPPI pres)
- Hidayat, Syarif. 2006. " dan Otonomi Daerah Masa Orde Baru," dalam Soetandyo Wignjosoebroto, dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun*, (Jakarta: Yayasan Tifa)
- Harvey, Barbara Sillar. 1984. *Permesta; Pemberontakan Setengah Hati*, (Jakarta: Grafiti).
- Jaweng, Robert Endi. 2011. *Kritik terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, dalam Jurnal Analisa CSIS Vol. 40, Nomor 2, Juni 2011.
- Kaho, Josef Riwu. 2007. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada)
- Karim, Abdul Gafar (ed.). 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar & JIP UGM)
- Latif, Yudi. 2013. "Kacang Melupakan Kulit", dalam Aholiab Watloly, *Cermin Eksistensi Masyarakat Kepulauan dalam Pembangunan Bangsa*, (Jakarta: Intimedia Cipta Nusantara)

- Lay, Cornelis. 2010. "Asimetrisme dalam Komparasi", dalam Pratikno, "Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi", (Yogyakarta: JPPFisipol-GM dan Yayasan Tifa).
- MacAndrew dan Ikhlasul Amal, 1993. *Hubungan Pusat dan Daerah*, (Jakarta: Grafindo Persada)
- McGarry, John. 2007. "Asymmetry in Federations, Federacies, and Unitary State", *Journal of Ethnopolitics*, Vol.6, No.1, March 2007, pp 105-116.
- Meenakshisundaram, S.S. 1999. "Decentralization in Developing Countries," dalam S.N. Jha dan P.C. Mathur, *Decentralization and Local Politics* (New Delhi, Sage Publication).
- Niesen, Nicole. 1999. *Municipal Government In Indonesia*, (Leiden: Research School)
- Patlis, Jason dkk., 2005. (peny), *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Pesisir Indonesia* (Jakarta: Tanpa Penerbit, 2005), h. xxi
- Pimentel Jr, Aquilino Q. 2001. "Desentralisation: Stronger Democracy; Faster Modernization – The Philippine Experience," dalam Uwe Johannsen dan James Gomez, *Democratic Transition in Asia*, (Singapore: Select Publication)
- Pratama, Andika Yudha. 2015. *Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Reformasi*, dalam *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* Th. 28, No. 1, februari 2015.
- Pratikno, et.al. 2010. *Menata Ulang Desain Desentralisasi Indonesia*, (Yogyakarta: Policy Brief Program Pascasarjana Politik dan Pemerintahan Fisipol-UGM, Yogyakarta)
- Ralahalu, Karel Albert. 2012. *Berlayar Dalam Ombak, Berkarya Bagi Negeri : Pemikiran Anak Negeri Untuk Maluku* (Abidin Wakano, et.all., edit), (Indonesia: Print Book)
- Rawat, Rajiv. 2005. *Capital City Relocation: Global-Local Perspectives in The Search for An Alternative Modernity* (Canada: Policy Paper, Department of Geography, New York University)
- Simatupang, G.R. Lono Lastoro. 2006. *Metode, teori dan Teknik Penelitian* (Sleman; Pustaka Widayatama)
- Smith, Adam. 1998. *An Inquiry into The Nature and Causes of Wealth of Nation* (Oxford: Oxford World Classics)
- Sollosa, Jacobbus Pervidya. 2005. *Otononomi Khusus Papua, Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan)
- Suryana, Ahmad (edit), 2017. *Pembangunan Daerah Kepulauan; Studi Kasus Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Maluku Utara* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia)
- Tuhepali, Darul Qutni. 2006. *Otonomi Khusus Bidang Kelautan, Suatu Pendekatan Multi Aspek Perencanaan dan Penganggaran untuk Maluku* (Yogyakarta; Galang Press)

- Watloly, Aholiab. 2013. *Cermin Eksistensi Masyarakat Kepulauan dalam Pembangunan Bangsa* (Jakarta: Intimedia Cipta Nusantara)
- Wasistiono, Dadu. 2006. "Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Reformasi (1999-2004)", dalam Soetandyo Wignjosoebroto, dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun*, (Jakarta: Yayasan Tifa, 2006)
- Widjaja. 2005. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. (Palembang: Raja Grafindo Persada)
- Wignjosoebroto, Soetandyo dkk. 2005. *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun* (Jakarta: Yayasan Tifa dan Institut of Local Development)

B. Journal

- Bahrn, Syamsudin "Dinamika Partai Politik Lokal; Analisis Partai Aceh dan Penerapan Syariat Islam," dalam *Jurnal Al-Lub*, Volume 1, Nomor 1, Tahun 2017, h. 134-160
- Batubara, Muhammad Yuhdi *Eksistensi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, dalam *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Th. 25, Nomor 1, Pebruari 2012.
- Faradita, Nafiatul. 2017. *Implemntasi UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, dalam *Jurnal Pendidikan Kewarnegaraan dan Hukum*, 2017, h. 442-454
- Ginting, Ari Mulianta. 2013. "Kendala Pembangunan Provinsi Daerah Kepulauan: Studi Kasus Provinsi Kepulauan Riau," dalam *Jurnal Politica Vol. 4, No. 1, Mei 2013*, h. 49-80
- Hidayat, Fachrul dan Fajar Sutisna, *Uji Geospasial tentang Provinsi Kepulauan di Indonesia Pasca Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014*, *Jurnal Ilmiah Geomatika* volume 20 No. 2 Desember 2014, 15-148.
- Jaweng, Robert Endi. 2011. *Kritik terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, dalam *Jurnal Analisi CSIS* Vol. 40, Nomor 2, Juni 2011.
- John McGarry, "Asymmetry in Federations, Federacies, and Unitary State", *Journal of Ethnopolitics*, Vol.6, No.1, March 2007, pp 105-116.
- Karsayuda, M. Rifqinizamy. 2010. "Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan: Upaya Mewujudkan Otonomi Daerah di Bidang Politik," dalam *JURNAL HUKUM* NO. 4 VOL. 17 OKT OBER 2010, h. 530 – 551
- Laksono, Fajar et.al., "Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah," dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 6, Desember 2011, h. 1060-1086
- Lubis, M. Soleh "Aceh Mencari Format Khusus," dalam *Jurnal Jurnal Hukum Vol.01, No.1 Tahun 2005*, h. 1-8
- Muclis, *Keistimewaan Dan Kekhususan Aceh Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, dalam *Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 4. No. 1,

Nazarudin, M. Ali Zavi dan Reny Yulianti, "Otonomi Daerah dan Negara Federasi," dalam *MADANI; Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan*, Volume 10, Nomor 1, Tahun 2018

Otonomi Khusus Daerah Aceh, DKI Jakarta dan DIY, Jurnal Kuliah HAM dan Pembangunan, diakses melalui <http://elisaawanditaputri.blogspot.com/2017/07/otonomi-khusus-daerah-aceh-dki-jakarta.html>

Pratama, Andika Yudha. 2015. *Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Reformasi*, dalam *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* Th. 28, No. 1, februari 2015.

Raharjo, Wasisto. 2012. "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi," dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012.

Tarlton, Charles D. 1995. *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Specualtion* *Journal of Politics*, Vol. 27, No. 4 (Nov., 1995).

Wehner, Joachim. 2000. *Asymmetrical Devolution*, *Development Southern Africa*, Vo.17, June 2011.

Widodo, Tri. 2013. *Desentralisasi Asimetris dan/dalam Negara Kesatuan*, *Jurnal Administrator Borneo*, Vol. 6 No. 2, 2010

Yasmis, "Jepang dan Perjuangan Kemerdekaan Indonesia," dalam *Jurnal Sejarah Lontar*, Volume 4, Nomor 2, Juli-Desember 2007.

Zainal, Suadi. 2016. "Transformasi Konlik Aceh dan Relasi Sosial Politik di Era Desentralisasi," dalam *Masyaerakat: Jurnaal Sosiologi*, Volume 21, Nomor 1, Januari 2016, h. 81-108

C. Dokumen Lainnya

Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan, *Draft Akademik Rencana Undang-undang Daerah Kepulauan*, (Ambon, 2009),

Badan Legeslatif DPR RI. Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Badan Legislasi Dengan Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan (7 Provinsi) Dalam Rangka Penyusunan Ruu Tentang Daerah Kepulauan. Tanggal 20 Juli 2011

Bank Indonesia, 2017. *Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional Provisi Maluku tahun 2017*, (Ambon: Kantor Perwakilan Bank Indonesia Provinsi Maluku)

Berita online SERUJI, <https://seruji.co.id/peristiwa/8-provinsi-kepulauan-sepakat-deklarasi-batam/>, diakses tanggal 18 Agustus 2018

DPD RI, *Draft RUU Percepatan Pembangunan Provinsi Kepulauan*, (Jakarta: 2012)

<https://news.detik.com/berita/420225/tujuh-pemprov-deklarasikan-provinsi-kepulauan>, diakses pada tanggal 1 Agustus 2018

<https://www.jpnn.com/news/provinsi-kepulauan-minta-uu-khusus>, diakses 27 Agustus 2018.

Portal Berita DPD RI, diakses melalui <http://www.dpd.go.id/artikel-provinsi-kepulauan-bertentangan-dengan-unclos>, 8 September 2018

Portal Berita nasional Kompas, Provinsi Kepulauan Harus Segera disahkan, diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2012/02/28/15315839/UU.Provinsi.Keulauan.Harus.Segera.Disahkan.>, 16 September 2018

Dokumen Ekspose Ketua DPR RI yang disampaikan pada acara “Konvensi Media Massa Hari Pers Nasional 2011 di Era Keterbukaan Informasi Publik: Pers untuk Semua dan Masyarakat Melek Media (Media Literacy)”. Selasa, tanggal 8 Februari 2011 di Hotel Chrystal, Kota Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT).

Dokumen Pidato Ketua Komite I DPD RI dalam penyampaian RUU tentang Daerah Kepulauan, 19 September 2017

Dedek Buana, *Otonomi Daerah Menurut UU No. 5 Tahun 1974*, dalam <http://artikelddk.com/otonomi-daerah-menurut-uu-no-5-tahun-1974/>. Diakses 12 September 2017

Dokumen Wawancara Wakil Ketua DPR RI Fachri Hamzah, *Tahun Politik Mungkin Ganjal Pembahasan RUU Daerah Kepulauan*, <http://kabar24.bisnis.com/read/20180811/15/826968/tahun-politik-mungkin-ganj-al-pembahasan-ruu-daerah-kepulauan>, diakses 2 September 2018

Dokumen Ekspose Ketua DPR RI yang disampaikan pada acara “Konvensi Media Massa Hari Pers Nasional 2011 di Era Keterbukaan Informasi Publik: Pers untuk Semua dan Masyarakat Melek Media (Media Literacy)”. Selasa, tanggal 8 Februari 2011 di Hotel Chrystal, Kota Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT).

Dokumen Pidato Ketua Komite I DPD RI dalam penyampaian RUU tentang Daerah Kepulauan, 19 September 2017

Notulen Rapat Koordinasi Kementerian Dalam Negeri dengan Komisi II DPR RI, 20 Maret 2012

<http://timorexpress.fajar.co.id/2017/03/04/mendagri-dukung-ntt-jadi-provinsi-kepulauan/>, diakses 18 Agustus 2018

<http://batam.tribunnews.com/2017/12/07/siapkan-deklarasi-batam-gubernur-nurdin-kawal-uu-daerah-kepulauan-berkah-anggaran>. diakses tanggal 18 Agustus 2018

<http://www.lintasnasional.com/2016/01/08/ini-10-provinsi-termiskin-di-indonesia/>, diakses 12 September 2018

<https://news.detik.com/berita/420225/tujuh-pemprov-deklarasikan-provinsi-kepulauan>, diakses 20 Oktober 2018

<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/berita-hukum-dan-perundang-undangan/2147-pemerintah-tolak-ruu-pembangunan-daerah-kepulauan.html>, diakses tanggal 19 September 2018.

<https://www.jpnn.com/news/provinsi-kepulauan-minta-uu-khusus>, diakses tanggal 27 Agustus 2018

<https://nasional.kompas.com/read/2012/02/28/15315839/UU.Provinsi.Kepulauan.Harus.Segera.Disahkan.>, diakses 16 September 2018

<https://batamtoday.com/home/read/20642/Mendagri-Tolak-Bahas-RUU-Percepatan-Pembangunan-Daerah-Kepulauan>, diakses 23 Oktober 2018

<http://kupang.tribunnews.com/2012/07/01/gubernur-ntt-sudah-saatnya-jadi-polda-kepulauan>, diakses 20 Oktober 2018

<https://www.republika.co.id/berita/koran/nusantara-koran/14/07/21/n9210726-maluku-dorong-ruu-kepulauan>, diakses 20 Oktober 2018

<http://timorexpress.fajar.co.id/2017/03/04/mendagri-dukung-ntt-jadi-provinsi-kepulauan/>, diakses 18 Agustus 2018

<http://batam.tribunnews.com/2017/12/07/siapkan-deklarasi-batam-gubernur-nurdin-kawal-uu-daerah-kepulauan-berkah-anggaran>. diakses tanggal 18 Agustus 2018

Harian Suara Karya, *RUU PPDK Rawan di Judicial Review*, 18 Januari 2013

Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Badan Legislasi Dengan Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan (7 Provinsi) Dalam Rangka Penyusunan Ruu Tentang Daerah Kepulauan. Tanggal 20 Juli 2011

MJ. Sapteno, Beberapa Masukan Dalam Kerangka Memboboti Rancangan Undang-Undang Daerah Kepulauan, Naskah disampaikan pada Rapat dengar Pendapat Badan Legeslasi DPRRI, 2013.

Notulen Rapat Badan Legeslasi DPR RI, November 2014

Notulen Rapat Koordinasi Kementerian Dalam Negeri dengan Komisi II DPR RI, diakses melalui situs resmi Kementerian dalam Negeri, 20 Maret 2012.

Opini Kompas, "Aturan Orang Asli Papua untuk Siapa?", <https://regional.kompas.com/read/2011/05/11/04560259/Aturan.Orang.Asli.Papua.untuk.Siapa>.

Otonomi Khusus Daerah Aceh, DKI Jakarta dan DIY, Jurnal Kuliah HAM dan Pembangunan, diakses melalui <http://elisaawanditaputri.blogspot.com/2017/07/otonomi-khusus-daerah-aceh-dki-jakarta.html>

Portal Berita DPD RI, diakses melalui <http://www.dpd.go.id/artikel-provinsi-kepulauan-bertentangan-dengan-unclos>, 8 September 2018

Prasojo, Eko RUU tentang Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (RUU Perubahan UU No. 34 Tahun 1999), Naskah Akademik LKAP.

Suara Pembaharuan, *wawancara Direktur Eksekutif Ikatan Maritim Indonesia (IMI)*, 28 Oktober 2013.

Supratikta, et.all., Hadi *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Pembagian Kewenangan Pusat Dan Daerah Dalam Pengelolaan Laut*, (Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I, 2015)

United Nations Division for Oceans Affairs and the Law of the Sea
Undang-undang No. 21 Tahun 2001 ,tentang Otonomi Khusus Papua

Tentang Penulis

Ismail DP atau lengkapnya Dr. Ismail Daeng Parany, M.Pd , adalah dosen di Jurusan Pendidikan Agama Islam Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ambon. Gelar Sarjana (S1) diperoleh dari IAIN Alauddin Makassar dan gelar Magister (S2) diperoleh dari Universitas Negeri Makassar. Minatnya pada studi-studi kebijakan publik, mendorong Ismail melanjutkan studi doctoral di bidang kebijakan public Universitas Negeri Makasar dan meraih gelar Doktor (S3). Saat ini Ismail di percaya sebagai Wakil Rektor II IAIN Ambon bidang administrasi dan keuangan.

Muhammad Ipaloat, adalah dosen di Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Seram Timur. Ipaloat menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) di STAI Seram Timur dan melanjutkan pendidikan Magister (S2) di Program Ilmu Hukum Universitas Padjajaran Bandung. Ipaloat banyak menulis tentang “Hukum Adat Tentang Laut dan Pesisir pada Masyarakat Seram Timur”. Saat ini Ipaloat mengabdikan di almamaternya dan menjabat sebagai Ketua Program Studi Hukum (Al-Ahwal Al-Syakhsiyah)

E-Book_Otonomi_Khusus_Propinsi_Kepulauan_1.pdf

ORIGINALITY REPORT

24%

SIMILARITY INDEX

24%

INTERNET SOURCES

2%

PUBLICATIONS

7%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	berkas.dpr.go.id Internet Source	5%
2	lib.ui.ac.id Internet Source	2%
3	marzukialie.com Internet Source	2%
4	repository.uir.ac.id Internet Source	2%
5	ejournal.undip.ac.id Internet Source	1%
6	repository.iainambon.ac.id Internet Source	1%
7	janesleatemia.blogspot.com Internet Source	1%
8	repository.uinsu.ac.id Internet Source	1%
9	hcabangambon.blogspot.com Internet Source	1%
10	docplayer.info Internet Source	1%

11	ziaulmuhammad.blogspot.com Internet Source	1 %
12	id.scribd.com Internet Source	1 %
13	www.dpr.go.id Internet Source	1 %
14	www.fkmcpr.nl Internet Source	1 %
15	www.medcom.id Internet Source	1 %
16	pdfcoffee.com Internet Source	1 %
17	www.tribunnews.com Internet Source	1 %
18	mkri.id Internet Source	1 %
19	www.dictio.id Internet Source	1 %

Exclude quotes On

Exclude matches < 1%

Exclude bibliography On