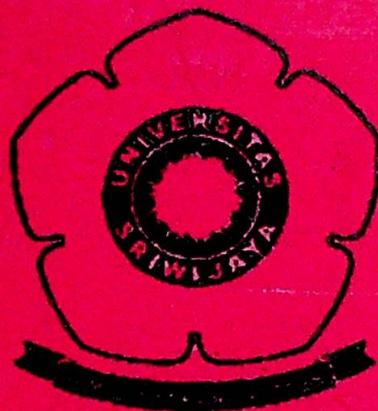


**OTONOMI KHUSUS DALAM KERANGKA NEGARA  
KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**



**SKRIPSI**

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar  
SARJANA HUKUM (S.H.)**

**OLEH :**

**SELLI**

**02091001206**

**PROGRAM STUDI HUKUM DAN KENEGARAAN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
INDRALAYA**

**2013**

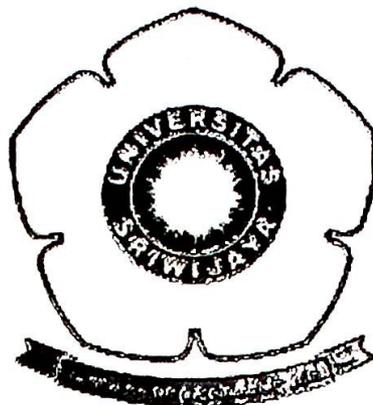
352.1307

Sel

0  
2013

2701/2762

**OTONOMI KHUSUS DALAM KERANGKA NEGARA  
KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**



**SKRIPSI**

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar  
SARJANA HUKUM (S.H.)**

**OLEH :**

**SELLI**

**02091001206**

**PROGRAM STUDI HUKUM DAN KENEGARAAN**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS SRIWIJAYA**

**INDRALAYA**

**2013**

UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
KAMPUS INDRALAYA

NAMA : SELLI  
NIM : 02091001206

JUDUL

**OTONOMI KHUSUS DALAM KERANGKA NEGARA  
KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

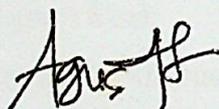
Secara substansi telah disetujui  
dan dipertahankan dalam ujian Komprehensif

Indralaya, Juli 2013

Pembimbing Pembantu,

Menyetujui,

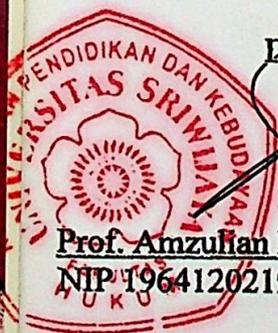
Pembimbing Utama,



Agus Ngadino, S.H., M.H.  
NIP 198008072008011008



Amir Syarifudin, S.H., M.Hum.  
NIP 195305011985111001



Dekan,

Prof. Amzulian Rifai, SH., LL.M., Ph.D.  
NIP 196412021990031003

Lampiran: Pernyataan Anti Plagiat

UNIVERSITAS SRIWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

INDRALAYA

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama Mahasiswa : SELLI  
Nomor Induk Mahasiswa : 02091001206  
Tempat/ Tgl Lahir : Lahat, 05 Juli 1991  
Fakultas : Hukum  
Strata Pendidikan : S1  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Program Kekhususan : Studi Hukum dan Kenegaraan

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini tidak memuat bahan-bahan yang sebelumnya telah diajukan untuk memperoleh gelar di perguruan tinggi manapun tanpa mencantumkan sumbernya. Skripsi ini juga tidak memuat bahan-bahan yang sebelumnya telah dipublikasikan atau ditulis oleh siapapun tanpa mencantumkan sumbernya dalam teks.

Demikianlah pernyataan ini telah saya buat dengan sebenarnya. Apabila terbukti saya telah melakukan hal-hal yang bertentangan dengan pernyataan ini, saya bersedia

menanggung segala akibat yang timbul dikemudian hari sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Indralaya, Juni 2013



NIM 02091001206

**Motto:**

**Tidak ada yang tidak mungkin selagi ingin berusaha dan mencoba, hanya satu langkah kecil yang diperlukan untuk memulai dan menyelesaikan semuanya.**

**Jangan jadikan kegagalan sebagai satu alasan untuk berhenti melangkah, temukanlah banyak alasan untuk kamu terus melangkah. Sebab kegagalan yang sesungguhnya adalah ketika kamu tahu kamu gagal dan kamu berhenti untuk melangkah.**

**Kupersembahkan kepada:**

- 1. Allah SWT**
- 2. Ayah dan Ibu tercinta**
- 3. Saudara-saudari tersayang**
- 4. Orang tersayang**
- 5. Almamater**
- 6. Sahabat-sahabat terbaik**

## UCAPAN TERIMA KASIH

1. Yth. Bapak Prof. Amzulian Rifai, S.H., L.L.M., Ph.D selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
2. Yth. Bapak Fahmi Yoesmar AR, S.H., M.S., selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
3. Yth. Ibu Meria Utama, S.H., L.L.M., selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
4. Yth. Bapak RD. Moch Ikhsan, S.H., M.H., selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
5. Yth. Bapak Dr. Zen Zanibar MZ, S.H., M.Hum. selaku Ketua Bagian Studi Hukum dan Kenegaraan;
6. Yth. Bapak Amir Syarifuddin, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing I dalam penulisan skripsi ini;
7. Yth. Bapak Agus Ngadino, S.H., MH., selaku Dosen Pembimbing II dalam penulisan skripsi ini;
8. Seluruh Dosen dan Asisten Dosen yang telah memberikan pengajaran selama saya berada di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
9. Seluruh Staff dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
10. Ayah dan Ibu saya tercinta, Iryanto Novarman dan Gusmi Parianti yang selalu memberikan dukungan, nasehat, dan mendoakan agar anaknya sukses serta dapat membanggakan keluarga.

11. Saudara Perempuan saya, Yesi Angaraeni, S.E., Wiwik Oktavia, dan Selga Amelia, kakak saya Arya Permana, S.H. saya ucapkan banyak terima kasih karena selalu memberikan semangat kepada saya untuk dapat menyelesaikan skripsi ini. Serta seluruh keluarga besarku, terima kasih atas segala dukungan dan doanya yang selama ini diberikan untuk saya;
12. Sahabat terbaik saya yang selalu ada untuk saya dalam suka dan duka, Dina Hikmawati, terima kasih banyak selalu memberikan motivasi untuk saya;
13. Terkhusus untuk seseorang yang istimewa yang selalu memberikan dukungan, doa dan semangat motivasi untuk saya terus berusaha dalam menyelesaikan skripsi ini;
14. Sahabat-sahabat saya tercinta di kampus merah, R.A. Sabrina Nathasa, S.H., Agustina Ria Retta Imelda Sianturi, Faradila Ayu Arsanti, Nurmala Sari, Revi Apreni, Sainah Anggun Kumalasari, Dwi Novitasari, Dwi Rahma Okta Wulandari, Widia Septia Ningsih, Putri Bastari, Dea Justicia, dan yang lainnya yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, semoga persahabatan kita tidak akan pernah berujung;
15. Sahabat-sahabat dalam forum belajar program kekhususan Studi Hukum Dan Kenegaraan Ikasari, S.H., Meiliyanza, Anggun Wahyuni, M. Arif Saputra, Anggi Martha Pratama, Bashofi, Ma'il dan yang lainnya yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, semoga kita semua dapat menggapai cita-cita kita;
16. Sahabat-sahabat seperjuangan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya angkatan 2009, yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang telah bersama-sama menempuh pendidikan dari awal mula perjalanan kuliah sampai akhirnya menjadi Sarjana Hukum seperti ini, Viva Justicia !!!

## KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji dan syukur ke hadirat Allah SWT, atas berkat, rahmat dan ridho-Nya maka penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi dengan judul “Otonomi Khusus dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Penulisan skripsi merupakan sebagian persyaratan yang harus dipenuhi untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

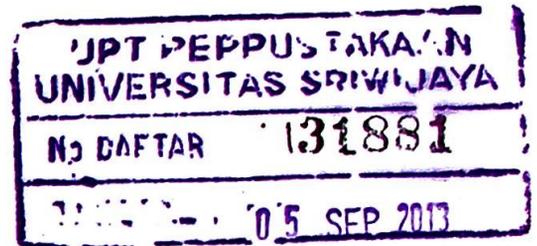
Skripsi ini mengetengahkan permasalahan mengenai pelaksanaan otonomi khusus itu sendiri menurut Undang-Undang Dasar 1945 dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi Khusus merupakan sesuatu hal yang tidak lazim keberadaannya di dalam bentuk negara kesatuan. Namun, para *founding fathers* Negara Indonesia menghendaki adanya suatu otonomi khusus untuk daerah-daerah yang memiliki kekhususan, dengan pelaksanaannya tetap berada dalam koridor kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebab, daerah-daerah, seperti Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua, memerlukan adanya status otonomi khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya dengan pertimbangan bahwa kedua daerah tersebut memiliki kebutuhan yang berbeda dengan daerah-daerah lain yang ada di Indonesia. Oleh karena itu, penulis berasumsi bahwa diperlukannya suatu instrument baru untuk tetap menjaga integrasi Negara Indonesia, yaitu Otonomi Khusus, agar kedua provinsi tersebut tidak memisahkan diri dari Negara Indonesia.

Dengan bimbingan dan pengarahan Dosen Pembimbing, penulis berusaha sebaik mungkin menyelesaikan skripsi ini, namun dikarenakan keterbatasan kemampuan dan pengetahuan penulis maka tidak melepaskan kemungkinan skripsi ini jauh dari sempurna. Penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini, oleh karena itu penulis mohon maaf atas kekurangan yang ada, serta senantiasa mengharapkan bimbingan dari Bapak/Ibu sekalian.

Akhirnya penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan memberikan sumbangan yang cukup berarti bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam Kajian Ilmu Hukum Tata Negara. Semoga Allah SWT selalu meridhoi kita semua. Amin.

Indralaya, Juni 2013

**SELLI**



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI .....	ii
PERNYATAAN ANTI PLAGIAT .....	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	v
UCAPAN TERIMA KASIH .....	vi
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI .....	x
ABSTRAK .....	xiii
<b>BAB 1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
I.1 Latar Belakang .....	1
I.2 Perumusan Masalah .....	11
I.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	11
I.3.1 Tujuan Penelitian .....	11
I.3.2 Manfaat Penelitian .....	12
I.4 Ruang Lingkup .....	12
I.5 Kerangka Teori .....	13
I.6 Metode Penelitian .....	19
A. Tipe Penelitian .....	19
B. Sumber Data .....	20

C. Teknik Pendekatan .....	21
D. Teknik Analisis .....	21
E. Teknik Pengambilan Kesimpulan .....	22
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>23</b>
II.1 Bentuk Negara .....	23
a) Bentuk Negara Kesatuan .....	23
b) Bentuk Negara Federal .....	29
c) Perbedaan Bentuk Negara Kesatuan dan Negara Federal .....	34
d) Prinsip Negara Kesatuan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia	38
II.2 Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia	45
a) Konsep Dasar Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Kerangka Desentralisasi .....	45
b) Ruang Lingkup Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah .....	56
1. Hubungan Kewenangan .....	57
2. Hubungan Keuangan .....	63
II.3 Otonomi Daerah dalam Sistem Pemerintahan Indonesia .....	68
a) Istilah Otonomi .....	68
b) Sistem Otonomi .....	72
c) Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	80
d) Desentralisasi dan Otonomi di Indonesia .....	89

<b>BAB III PEMBAHASAN .....</b>	<b>97</b>
III.1 Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia .....	97
III.2 Implikasi Keberadaan Daerah yang Berstatus Otonomi Khusus Terhadap Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah .....	113
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>131</b>
A. Kesimpulan .....	131
B. Saran .....	133
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>135</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>140</b>

## ABSTRAK

Berbagai isu otonomi daerah dan persoalan mengenai pemerintahan daerah akhir-akhir ini menjadi isu yang hangat, salah satunya mengenai isu tuntutan otonomi khusus di beberapa Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah pemberian Otonomi Khusus terhadap Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua. Pada dasarnya persoalan tersebut berakar dari masalah besar kecilnya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang dihadapkan pada kenyataan bentuk Negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan memahami pelaksanaan otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan implikasi keberadaan daerah yang berstatus khusus tersebut terhadap hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif.

Hasil penelitian ini adalah bahwa penerapan kebijakan otonomi khusus di Indonesia khususnya di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua merupakan solusi yang tepat untuk menjaga keutuhan negara dengan pelaksanaannya tetap berada dalam kerangka bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini bertujuan agar tidak terjadi perbedaan kepentingan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah khusus dalam menjalankan tugas dan wewenangnya masing-masing. Sehingga, dapat menciptakan keserasian hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

**Kata kunci:** Negara Kesatuan, Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah, Otonomi Khusus

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

Negara Indonesia ialah Negara yang berbentuk Negara Kesatuan. Hal ini tercantum dalam konstitusi Negara Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Hal itu berarti, *the founding fathers* Indonesia sangat menekankan pentingnya konsepsi Negara Kesatuan sebagai hakikat Negara Indonesia.<sup>1</sup>

Dalam pelaksanaan sistem pemerintahannya, bentuk Negara kesatuan ini terbagi menjadi dua macam sistem pemerintahan, yaitu Sentralisasi dan Desentralisasi. Bentuk negara kesatuan dengan sistem Sentralisasi adalah sistem pemerintahan yang langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah melaksanakan kebijakan pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan Negara kesatuan dengan sistem Desentralisasi yaitu daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus dan mengatur pemerintahan di wilayahnya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Negara kesatuan ini juga disebut negara unitaris. Ditinjau dari segi susunannya, ada dua kemungkinan bentuk negara, yaitu 1) Negara kesatuan, yaitu negara yang bersusunan tunggal, dan 2) Negara federasi, yaitu negara yang bersusunan jamak, lihat dalam Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Palembang, 1989, hlm. 64

<sup>2</sup>Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 3.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>3</sup> Sementara itu, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.<sup>4</sup> Selain itu, pemerintah daerah juga berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang di dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan istilah Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.<sup>5</sup>

Konsekuensi dari penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang menggunakan asas desentralisasi adalah adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah, kecuali bidang; politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.<sup>6</sup> Hal ini menimbulkan

---

<sup>3</sup> Tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan tugas urusan pemerintah yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah Tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Sedangkan, Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah, lihat dalam HAW. Widjaja, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, RajaGrafindo Persada, Jakarta. 2001, hlm. 13, 14, 83.

<sup>4</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 27

<sup>5</sup> Secara yuridis formal, mengenai Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik ini dapat dilihat dalam UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih, bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), ditambah asas efektivitas dan efisiensi. Kemudian dalam Pasal 20 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>6</sup> Pasal 10 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Disamping kelima hal tersebut terdapat kewenangan lain yang masih dipegang pemerintah pusat, yakni; (1) kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, (2) dana perimbangan keuangan, (3) sistem administrasi negara, (4) lembaga perekonomian negara, (5) pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, (6) pendayagunaan SDA, (7) teknologi tinggi yang strategis, (8) konservasi dan (9) standarisasi nasional.

peningkatan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah yang sangat besar.<sup>7</sup>

Konstitusi disusun dalam kerangka Negara Kesatuan harus tercermin kepentingan daerah, melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah secara adil dan bijaksana sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam kerangka Negara Kesatuan. Susunan yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan ditingkat pusat dan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah.

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 18 UUD 1945 di bidang ketatanegaraan pemerintah Republik Indonesia melaksanakan pembagian daerah-daerah dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menurut UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan

---

<sup>7</sup> Lihat dalam <http://rusdianto.dosen.narotama.ac.id/files/2012/01/Daerah-Otonomi-Khusus-dalam-Sistem-NKRI.pdf> (hlm. 2), diakses pada tanggal 6 Desember 2012.

masyarakat secara merata di daerah sesuai dengan tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu mensejahterakan rakyat.

Secara etimologi, Otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri dan *nomos* yang berarti hukuman atau aturan. Jadi, otonomi dapat diartikan pengundangan sendiri. Otonomi menurut Ateng Syafruddin adalah kebebasan dan kemandirian, bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.<sup>8</sup> Atau dengan kata lain otonomi daerah itu sendiri berarti hak, wewenang, dan kewajiban suatu pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>9</sup> Secara yuridis dan politis, otonomi daerah diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat setempat dalam wilayah tertentu guna terselenggaranya pemerintahan sendiri sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat setempat.<sup>10</sup> Dalam daerah otonom itulah terselenggaranya otonomi daerah.

Inti konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat

---

<sup>8</sup>Lihat dalam <http://wawan-junaidi.blogspot.com/2012/02/pengertian-otonomi.html>, diakses pada tanggal 13 Februari 2013.

<sup>9</sup> Inu Kencana Syafie, dkk, *Sistem Pemerintahan Indonseia*, Rinheka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 94.

<sup>10</sup> HAW. Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 38.

diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah dan kelangsungan pelayanan umum yang tidak diabaikan.<sup>11</sup>

Setiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Oleh karena itu, Pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.<sup>12</sup> Menurut Soepomo bahwa Otonomi Daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat-sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan.

Selain otonomi daerah, Negara juga mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18b ayat (1) yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Artinya, diaturnya hal tersebut dalam Undang-Undang Dasar 1945 mendukung eksistensi pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, baik provinsi, kabupaten kota, maupun desa.

Otonomi Khusus yang diberikan kepada daerah khusus merupakan bentuk realisasi dari amanat Pasal 18b ayat (1) UUD 1945, yang menuangkan secara eksplisit bahwa negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat

---

<sup>11</sup>H.A.W. Widjaja. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.22.

<sup>12</sup>Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Op. Cit, hlm. 11.

khusus. Otonomi Khusus sendiri adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada daerah khusus, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat.

Pemberian Otonomi khusus adalah suatu bentuk nyata dari bentuk Negara Kesatuan yang melaksanakan sistem pemerintahan Desentralisasi untuk memberikan pengakuan dan penghormatan kepada satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus.<sup>13</sup> Pengaturan tentang keberadaan otonomi khusus ini ditujukan untuk penegasan dari pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus.

Idealitas konsepsi otonomi khusus di Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia diberikan kepada empat daerah, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), DKI Jakarta, Provinsi Papua, dan Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.<sup>14</sup> Hal ini dilakukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), serta untuk menyelesaikan secara adil seluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera. Selain itu, otonomi khusus berfungsi untuk menjaga keutuhan negara, hal ini dikarenakan setiap daerah mempunyai kebutuhan dan kategori sejahtera yang berbeda-beda. Sehingga dengan

---

<sup>13</sup>Sebagaimana telah tertuang dalam konstitusi yang kemudian diturunkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 225 yang berbunyi Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.

<sup>14</sup>Lihat dalam <http://law.umi.ac.id/andi-abidin-r-sh-mh-raih-gelar-doktor-ilmu-hukum/>, diakses pada tanggal 25 Maret 2013.

ditetapkannya satu aturan dari pemerintah pusat, belum tentu dapat menjawab tuntutan dari semua masyarakat di daerah-daerah yang berbeda.

Oleh karena itu, perlu ditempuh langkah-langkah antara lain, mempertahankan integritas bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan budaya masyarakat masing-masing dengan tidak bergesernya dari konsep Negara Kesatuan ke Negara Federal serta tetap berada pada bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>15</sup>

Otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi DIY, Provinsi NAD, Provinsi DKI, dan Provinsi Papua disesuaikan dengan karakteristik masing-masing daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pemberian otonomi khusus dalam sistem ketatanegaraan sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi Indonesia, yaitu partisipasi masyarakat, persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan serta pertanggungjawabannya.<sup>16</sup>

Salah satu Tujuan Negara Indonesia yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Untuk pencapaian kesejahteraan ditengah keadaan masyarakat yang plural. Sehingga diperlukannya instrument untuk mencapai tujuan negara dalam masyarakat yang plural yaitu dengan adanya otonomi khusus. Daerah-daerah tentunya lebih tahu apa yang dibutuhkan masyarakatnya untuk

---

<sup>15</sup>*Ibid.*

<sup>16</sup>*Ibid.*

mencapai suatu kesejahteraan, pemberian otonomi khusus kepada daerah khusus adalah suatu kebijakan pemerintah pusat agar pemerintah daerah lebih leluasa untuk mencapai kesejahteraan di daerah khusus tersebut.<sup>17</sup>

Di Indonesia sendiri, ada beberapa daerah yang bisa di katagorikan sebagai daerah istimewa, dan kemudian diatur dalam peraturan perundang-undangan sendiri, yaitu antara lain:<sup>18</sup>

1. Daerah Istimewa Aceh (Provinsi Aceh) telah diberlakukan UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
2. Daerah Khusus Ibukota Jakarta diberlakukan UU Nomor 34 Tahun 1999 yang mengatur tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
3. Daerah Istimewa Yogyakarta telah memiliki UU yang mengatur ketentuan khusus sebagaimana dimaksud di dalam Undang undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
4. Daerah Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua saat ini berdasarkan pada UU Nomor 21 Tahun 2001.

---

<sup>17</sup> Kewenangan daerah dalam melaksanakan otonomi khusus yakni menyelenggarakan wewenang yang masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Pengertian khusus pada umumnya yaitu penyelenggaraan secara khusus sesuai dengan karakteristik dan kondisi daerah tersebut, Lihat dalam [http://umarikmawaru.blogspot.com/2012/07/perspektif-otonomi-daerah-dalam.html#.UWqvRDhpG\\_I](http://umarikmawaru.blogspot.com/2012/07/perspektif-otonomi-daerah-dalam.html#.UWqvRDhpG_I), diakses pada tanggal 14 April 2013.

<sup>18</sup>Lihat dalam [http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah\\_istimewa](http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_istimewa), diakses pada tanggal 13 Februari 2013.

Apabila dilihat dari sisi historis pemberian otonomi khusus kepada NAD dan Papua merupakan alat peredam kedua daerah tersebut untuk melepaskan diri dari wilayah Indonesia. Kedua daerah tersebut ingin melepaskan dari Indonesia dikarenakan kebijakan pemerintah pusat yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah. Disini otonomi khusus diberikan untuk kedua daerah tersebut agar dapat menjalankan tuntutan kebutuhan masyarakat daerahnya tanpa harus melepaskan diri dari Indonesia.

Selain itu, diberikannya otonomi khusus kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam karena kekhasan karakter yang dimiliki masyarakat Aceh, juga sebagai wujud penghargaan negara terhadap dedikasi dan perjuangan dari Aceh selama perang kemerdekaan dan hingga kini Aceh tetap sebagai salah satu daerah penyumbang minyak bumi dan gas alam terbesar kepada Republik Indonesia, berdasarkan pada pertimbangan itulah maka Aceh diberikan otonomi khusus.<sup>19</sup>

Sementara otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua dan Provinsi Irian Jaya Barat atas dasar pertimbangan kekhasan budaya daerah tersebut. Selain itu, pemberian otonomi khusus bagi Papua dan Irian Jaya Barat untuk membayar ketidakadilan yang terjadi karena ketimpangan eksploitasi pusat dengan hasil yang diterima daerah penghasil tambang emas terbesar di dunia itu. Hal ini yang

---

<sup>19</sup> Lihat dalam <http://www.pkkod.lan.go.id/index.php?mod=6&d=7>, diakses pada tanggal 14 April 2013.

menyebabkan timbulnya gerakan separatisme, sehingga pemberian otonomi khusus dipandang sebagai salah satu solusi untuk meredam gejolak tersebut.<sup>20</sup>

Otonomi khusus yang diberikan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta atas dasar pertimbangan Keistimewaan Yogyakarta yang terlihat pada pengisian posisi kepala dan wakil kepala eksekutif di Yogyakarta yang hanya dapat ditempati oleh Sultan/Pakualam dan/atau kerabat kerajaan dan juga kewenangan di bidang pertanahan yang dikenal dengan sultan grond dan juga budaya di daerah tersebut.<sup>21</sup>

Otonomi khusus di DKI Jakarta adalah agar dapat membina dan menumbuhkembangkan Jakarta dalam satu kesatuan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian. Dengan adanya otonomi tersebut diharapkan Jakarta dapat memberikan pelayanan yang lebih cepat, tepat, dan terpadu kepada masyarakat.<sup>22</sup>

Sehingga pemberian otonomi khusus oleh negara mendorong berkembangnya prakarsa sendiri dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan untuk kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa tersebut tercapailah apa yang disebut dengan demokrasi yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, tetapi juga memperbaiki nasibnya sendiri.

Otonomi Khusus dalam pemerintahan daerah merupakan suatu dinamika politik di daerah yang secara konseptual tidak umum ada dalam suatu Negara yang berbentuk Negara Kesatuan. Berdasarkan uraian-uraian di atas, penulis tertarik untuk

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

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

menulis skripsi yang berjudul “Otonomi Khusus dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Untuk membahas lebih mendalam mengenai Keselarasan keberadaan otonomi khusus yang ideal dalam kerangka Negara Indonesia yang berbentuk Kesatuan sesuai dengan yang dikehendaki dalam konstitusi.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia?
2. Bagaimanakah Implikasi Keberadaan Daerah yang Berstatus Otonomi Khusus Terhadap Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah?

## **I.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk Menganalisis Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Untuk Menganalisis Implikasi Keberadaan Daerah yang Berstatus Otonomi Khusus Terhadap Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

Selain tujuan di atas, penulisan skripsi ini diharapkan memberikan manfaat seperti berikut :

#### **a. Secara Teoritis**

Dapat mengungkapkan penemuan teori-teori baru atau memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan teori-teori khususnya mengenai teori-teori dalam ilmu hukum, dan dapat dijadikan sebagai referensi serta kajian penelitian yang akan datang.

#### **b. Secara Praktis**

Dapat berguna atau bermanfaat bagi masyarakat umum atau pembaca untuk mencari jalan keluar terhadap masalah yang sedang dihadapi atau sebagai bahan masukan bagi pihak-pihak tertentu dalam memutuskan suatu kebijakan yang menyangkut topik penelitian dan semoga hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada praktisi hukum dalam rangka pengembangan ilmu hukum kearah yang lebih progresif.

#### **c. Bagi Peneliti**

Selain kedua manfaat di atas, tentunya juga sangat berguna atau bermanfaat bagi Peneliti secara langsung atau pribadi yaitu untuk menambah pengetahuan dan wawasan dalam ilmu hukum.

### **I.4 Ruang Lingkup**

Dalam skripsi ini, penulis membatasi ruang lingkup pembahasan, yaitu Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua.

## I.5 Kerangka Teori

Negara Republik Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan. Hal ini dinyatakan dengan tegas di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yakni dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik”.

Menurut Soehino, negara kesatuan jika ditinjau dari susunannya adalah negara yang tidak tersusun ke dalam beberapa negara sebagaimana yang terdapat dalam negara federal, melainkan negara yang bersifat tunggal. Artinya hanya ada satu negara. Tidak ada negara dalam negara. Dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintah pusat inilah yang memegang keputusan akhir dan tertinggi dalam memutuskan segala sesuatu di dalam negara tersebut.<sup>23</sup>

Selain sebagai negara yang berbentuk kesatuan, Negara Indonesia juga merupakan negara yang menganut asas demokrasi. Hal ini dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang”. Undang-Undang Dasar 1945 mengeksplisitkan bahwa adanya berbagai lembaga negara sebagai pemegang kekuasaan yang masing-masing mempunyai fungsi, kedudukan, dan wewenang.<sup>24</sup> Adanya pembagian kekuasaan ini merupakan pendelegasian kekuasaan dari rakyat

---

<sup>23</sup> Soehino, *Ilmu Negara* cet. 2, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 224.

<sup>24</sup> Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 84.

sebagai pemegang kedaulatan. Negara Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan.<sup>25</sup>

Menurut Hans Kelsen, pada dasarnya demokrasi itu adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>26</sup> Negara Indonesia menggunakan tipe demokrasi pancasila dengan sistem pemerintahan presidensial, yaitu demokrasi dengan pemerintahan perwakilan yang representatif.<sup>27</sup> Hal ini tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila. Kekuasaan negara demokrasi mengingat kehendak dan keinginan rakyat, setiap tindakan dalam melaksanakan kekuasaan negara tidak bertentangan dengan kehendak dan kepentingan rakyat, bahwa pemerintah harus berusaha untuk memenuhi kepentingan dan keinginan rakyat.<sup>28</sup>

Dalam negara kesatuan yang menganut asas demokrasi di mana kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kekuasaan berada pada tingkat pusat, sedangkan pada tingkat daerah kekuasaan diberikan oleh pemerintah pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>29</sup> Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>26</sup> C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm. 91.

<sup>27</sup> *Op. Cit.* hlm. 84.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Meksasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2001, hlm. 119.

<sup>30</sup> Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

Bagi negara Indonesia yang menggunakan bentuk negara kesatuan, eksistensi dan peranan Pemerintah Pusat tidak dapat dikesampingkan atau ditinggalkan dengan diberikannya kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>31</sup> Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat diatur dalam berbagai peraturan dan kebijakan yang berkaitan dengan otonomi daerah.<sup>32</sup> Hal ini dikarenakan berbagai cakupan dan masalah yang berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawab berbagai tingkat pemerintahan yang ada di suatu negara tidak bisa diatur dalam satu undang-undang saja. Oleh karena itu, keberadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu kewajaran dalam suatu negara.<sup>33</sup>

Perlunya hubungan antara Pusat dan Daerah ini pada dasarnya karena organisasi pemerintahan bila ditinjau secara makro adalah satu. Oleh sebab itulah satu pula penanggung jawab terakhir dari pelaksanaan pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjelaskan secara tegas bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang dituangkan di dalam pasal 1 ayat (1), maka dalam hal penyusunan Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan

---

<sup>31</sup>Peranan Pemerintah Pusat akan tetap dan terus ada melalui kebijakan-kebijakan nasional (*public policy*) dalam semua aspek kehidupan, demi mewujudkan kesejahteraan yang seimbang, maupun perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat atau daerah, lihat dalam *Ibid*, hlm. 102.

<sup>32</sup>Lihat dalam Akil Mochtar, *Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Pembangunan Daerah di Era Otonomi*, hlm.1, diakses pada tanggal 2 April 2013.

<sup>33</sup>Pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dapat berbentuk Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang yang mengatur Hubungan keuangan Pusat dan Daerah, Undang-undang Kewenangan Pusat dan Daerah.

dalam melaksanakan usaha-usaha atau pun kegiatan-kegiatan dalam rangka kenegaraan harus tetap dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selain itu, Garis-garis Besar Haluan Negara telah dengan tegas memberikan pengarahannya bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan.<sup>34</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan Indonesia di dalam kerangka negara kesatuan, antara pemerintah pusat dan daerah menggunakan asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah yaitu sentralisasi dan desentralisasi. Desentralisasi dapat dimaknai sebagai peralihan kewenangan dari lingkungan pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya berdasarkan kondisi riil yang mengitarinya.<sup>35</sup>

Menurut Hoogerwerf, desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup>Dann Sugandha, *Masalah otonomi dan Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bandung: CV Sinar Baru, 1981, hlm. 70.

<sup>35</sup>*Ibid.*, hlm. 11.

<sup>36</sup>*Ibid.*

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>37</sup> Prinsip otonomi daerah menurut Undang-undang No.32 Tahun 2004, yaitu prinsip otonomi yang seluas-luasnya, nyata, dan bertanggung jawab.<sup>38</sup> Artinya bahwa daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>39</sup>

Penyelenggaraan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, dalam arti pengakuan kewenangan pemerintahan yang secara nyata dilaksanakan oleh daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada kabupaten dan kota, sedangkan otonomi daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas, yang meliputi kewenangan-kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan daerah otonom kabupaten dan kota serta kebijaksanaan strategis regional.<sup>40</sup> Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan secara nyata dan bertanggung jawab. Adapun otonomi yang dalam penyelenggaraan harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi daerah yang pada dasarnya untuk

---

<sup>37</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 8.

<sup>38</sup> B.N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hlm. 170.

<sup>39</sup> Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 48.

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 49.

pemberdayaan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.<sup>41</sup>

Telah diatur dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia mengenai daerah-daerah yang bersifat khusus atau istimewa dalam Pasal 18B ayat (1) yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Artinya, diaturnya hal tersebut dalam konstitusi Negara Indonesia mendukung eksistensi pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Ketentuan ini dirancang untuk mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintah yang bersifat khusus, seperti Aceh, DKI, DIY, dan Papua. Penetapan itu tentu saja dengan suatu batasan yaitu, tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan dan sepanjang otonomi itu dilaksanakan untuk kepentingan dan kebutuhan masyarakat daerah setempat.

Otonomi Khusus sendiri adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada daerah khusus, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat. Pemberian Otonomi khusus ini merupakan suatu bentuk nyata dari bentuk Negara Kesatuan yang melaksanakan sistem pemerintahan Desentralisasi

---

<sup>41</sup>*Ibid*, hlm. 8

untuk memberikan pengakuan dan penghormatan kepada satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus.<sup>42</sup>

## I.6 Metode Penelitian

### A. Tipe Penelitian

Sesuai dengan pembagian metode penelitian hukum yang dikemukakan oleh Soetandyo Wignjosoebroto<sup>43</sup> maka skripsi ini dapat dikategorikan sebagai penelitian hukum doktrinal. Apabila menggunakan istilah yang dikemukakan oleh Soerjono Seokanto tergolong dalam penelitian hukum normatif atau penelitian hukum

---

<sup>42</sup>Sebagaimana telah tertuang dalam konstitusi yang kemudian diturunkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 225 yang berbunyi Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.

<sup>43</sup> Dalam pandangan Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, dalam melakukan penelitian, metode penelitian yang digunakan baik doktrinal maupun non-doktrinal akan sangat dipengaruhi oleh mazhab/aliran hukum yang dianut oleh penulisnya. Oleh Soetandyo metode tersebut dibagi kedalam 5 jenis metode penelitian, yaitu antara lain:

1. Metode kajian hukum dengan hukum yang dikonsepsikan sebagai asas keadilan dalam sistem moral menurut doktrin aliran hukum alam. Dalam metode ini peneliti akan melihat hukum dari segi pendekatan hukum alam yang menganggap hukum dapat dikatakan hukum ketika mencerminkan suatu asas keadilan.
2. Metode kajian hukum dengan hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah perundang-undangan menurut doktrin aliran positivisme dalam ilmu hukum. Dalam metode ini peneliti akan mengartikan hukum sebagai aturan positif yang berlaku saja tertutup dari ajaran-ajaran moral yang ada.
3. Metode kajian hukum dengan hukum yang dikonsepsikan sebagai keputusan hakim *in concreto* menurut doktrin fungsionalisme kaum realis dalam ilmu hukum. Dalam metode ini peneliti melihat hukum juga terletak pada putusan hakim atau sering disebut sebagai *judge made law*.
4. Metode kajian hukum yang dikonsepsikan secara sosiologis sebagai suatu gejala empiris menurut aliran *sociological jurisprudence*. Dalam metode ini peneliti melihat hukum sebagai suatu kekuatan sosial yang empiris wujudnya, namun yang terlihat secara sah dan bekerja dengan hasil yang mungkin saja efektif akan tetapi mungkin pula tidak, serta untuk memola perilaku-perilaku aktual warga masyarakatnya.
5. Hukum dikonsepsikan sebagai institusi sosial yang objektif.

Lihat Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HUMA), Jakarta, 2002, hlm. 147-169.

kepustakaan.<sup>44</sup> Sebab penelitian hukum yang dilakukan dalam skripsi ini dengan cara meneliti bahan pustaka.

## B. Sumber Data

- a) Bahan hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yaitu :
  - 1) Peraturan perundang-undangan.
  - 2) Bahan hukum yang tidak dikodifikasi, seperti hukum adat.
- b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti tulisan atau pendapat ahli hukum, hasil penelitian, rancangan undang-undang, doktrin dan lain-lain.
- c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberi penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus hukum, jurnal, majalah, indeks komulatif, makalah, surat kabar, media internet.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup:

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum
2. Penelitian terhadap sistematik hukum
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal
4. Perbandingan hukum
5. Sejarah hukum

Lihat dalam, Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 13-14.

<sup>45</sup> Nico Ngani, *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012. hlm. 71-72.

### C. Teknik Pendekatan

Skripsi ini menggunakan tiga macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)<sup>46</sup> dan pendekatan kasus (*case approach*).<sup>47</sup> Pendekatan Undang-Undang digunakan untuk mengetahui adanya ruang bagi keberadaan otonomi khusus itu sendiri, sedangkan pendekatan kasus digunakan untuk melihat fenomena keberadaan otonomi khusus sekarang ini.

### D. Teknik Analisis

Analisa data yang digunakan pada penulisan skripsi ini adalah menggunakan metode analisa data secara kualitatif. Metode kualitatif adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.<sup>48</sup> Selain itu analisis dengan pendekatan kualitatif ini dilakukan pada data yang tidak bisa dihitung bersifat monografis atau berwujud kasus-kasus yang tidak dapat disusun ke dalam struktur klasifikasi. Data yang dikumpulkan dan dicatat/direkam bersifat deskriptif dalam bentuk kata-kata atau gambar.

Dalam penulisan skripsi ini, data-data mulai dari buku-buku sampai dengan kasus, dikumpulkan atau dikonstruksikan secara deskriptif melalui uraian kata-kata,

---

<sup>46</sup>Suatu penelitian hukum normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Lihat Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hlm. 302.

<sup>47</sup> Berbeda dengan penelitian sosial, pendekatan kasus (*case approach*) dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktek hukum., *Ibid.* hlm 321.

<sup>48</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1986, hlm. 250.

dikarenakan objek penulisan ini merupakan data yang tidak dapat dihitung sehingga tidak dirumuskan dalam akumulasi angka-angka.

#### E. Teknik pengambilan kesimpulan

Kesimpulan merupakan hasil akhir sebuah penelitian yang disusun sesuai dengan tujuan penelitian. Kesimpulan yang baik adalah jawaban atas perumusan masalah atau pertanyaan penelitian.<sup>49</sup> Menarik kesimpulan, artinya menentukan jawaban-jawaban definitive dari setiap masalah yang diajukan atas dasar pembuktian atau pengujian secara empiris untuk setiap hipotesis.

---

<sup>49</sup>Beni Ahmad Saebani., *Metode Penelitian Hukum.*, Pustaka Setia, Bandung, 2009, hlm. 93

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku:

- Abdullah, Rozali. 2000. *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- . 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara*. Jakarta: FH UI.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Ikrar Mandiriabadi.
- Busroh, Abu Daud. 1989. *Ilmu Negara*. Palembang: Bumi Aksara.
- Chaidar, Al, Zulfikar Salahuddun, dan Herdi Sahrasad. 2000. *Federasi atau Disintegrasi, Telaah Awal Wawancara Unitaria Versus Federalis dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*. Jakarta: Madani Press.
- Damanik, Khairul Ikhwan, dkk. 2010. *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme dan Masa Depan Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Darumurti, Krishna D. dan Uumbu Rauta. 2003. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Ghofar, Abdul. 2009. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana.
- Guruh, Syahda. 2000. *Menimbang Otonomi vs Federal*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Hendratno, Edie Toet. 2009. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Hoessiein, Bhenyamin. 2005. *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah* (Ed. Anhar Gonggong dan M. Hidayat Raz). Jakarta: TIFA dan Institute for Local Development.
- Huda, Ni'Matul. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media.
- . 2010. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Ibrahim, Johnny. 2008. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.

- Indra, Mexasai. 2011. *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Isjwara, F. 1992. *Pengantar Ilmu Politik* cet.9. Bandung: Binacipta.
- Joeniarto. 1992. *Perkembangan Pemerintahan Lokal*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kaho, Riwu. 1982. *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: PT Bina Aksara.
- Kansil, C.S.T. 1983. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- dan Christine S.T. Kansil. 2008. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Lubis, M. Solly. 1983. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*. Bandung: Alumni.
- Manan, Bagir. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII.
- , 2003. *Lembaga Kepresidenan cet. 2*. Yogyakarta: FH-UII Press.
- Marbun, B.N. 2005. *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- MD, Mahfud. 2001. *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Muslimin, Amrah. 1986. *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni.
- MZ, Zen Zanibar. 2003. *Otonomi Desa*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Ngani, Nico. 2012. *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- Saebani, Beni Ahmad. 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Pustaka Setia: Bandung.
- Simanjuntak, Bungaran Antonius. 2010. *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Simorangkir, Bonar. 2000. *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan.
- Situmorang, Victor M. dan Cormentya Sitanggang. 1994. *Hukum Administrasi Pemerintahan di daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soehino. 2002. *Hukum Tata Negara Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*. Yogyakarta: BPFE-UGM.
- , 2003. *Ilmu Negara* cet. 2. Yogyakarta: FH-UII Press.

- Soejito, Irawan. 1990. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Soekanto, Soerjono. 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- , 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI Press.
- dan Sri Mamuji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sugandha, Dann. 1981. *Masalah otonomi dan Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Bandung: Sinar Baru.
- Sunarno, Siswanto. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syafiie, Inu Kencana. 2002. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Syafrudin, Ateng. 1993. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Usmawadi. 2012. *Petunjuk Penulisan Ilmiah Bidang Hukum*. Materi Pendidikan Latihan dan Kemahiran Hukum (PLKH), Nomor XVIII (Revisi).
- Widjaja, HAW. 2001. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- , 2001. *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- , 2005. *Penyelenggaraan Otonomi Khusus di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Rajawali Press.
- , 2007. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HUMA), Jakarta.

**Jurnal, makalah, dan lain-lain:**

Saldi Isra. 2006. *Mengelola Otonomi Khusus*. Kompas, 22 Februari.

**Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3848.

UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Naggroe Aceh Darussalam, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4134.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151.

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

**Internet:**

<http://law.umi.ac.id/andi-abidin-r-sh-mh-raih-gelar-doktor-ilmu-hukum/>. Diakses pada tanggal 25 Maret 2013

<http://rusdianto.dosen.narotama.ac.id/files/2012/01/Daerah-Otonomi-Khusus-dalam-Sistem-NKRI.pdf>. Diakses pada tanggal 6 Desember 2012.

[http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah\\_istimewa](http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_istimewa). Diakses pada tanggal 13 Februari 2013.

[www.saldiisra.web.id](http://www.saldiisra.web.id). Diakses pada tanggal 16 Mei 2013.

[www.pps.unud.ac.id/thesis/pdf.../unud-273-743446780-bab%20ii..pdf](http://www.pps.unud.ac.id/thesis/pdf.../unud-273-743446780-bab%20ii..pdf). Diakses pada tanggal 17 Mei 2013

[abadiah.wordpress.com](http://abadiah.wordpress.com). Diakses pada tanggal 17 Mei 2013.

<http://beritasore.com/2011/06/15/jimly-usulkan-pengembangan-konsep-daerah-otonomi-khusus/>. Diakses pada tanggal 04 Juni 2013.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16873/otonomi-khusus-dalam-hukum-internasional-catatan-kritis-keistimewaan-yogyakarta>. Diakses pada tanggal 05 Juni 2013.

<http://anggara.org/2011/11/30/mengevaluasi-kembali-otonomi-khusus-untuk-papua-bagian-i/#more-2492>. Diakses pada tanggal 25 Maret 2013.

<http://nasional.kontan.co.id/news/cukup-empat-daerah-otonomi-khusus>. Diakses pada tanggal 5 Juni 2013.

<http://regional.kompas.com/read/2011/11/04/01400850/Otonomi.Khusus.Tak.Jawab.Persoalan>. Diakses pada tanggal 06 Juni 2013.

[http://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi\\_khusus\\_Papua](http://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_khusus_Papua), diakses pada tanggal 20 Juni 2013.