

**RATIO LEGIS PEMBENTUKAN DAERAH KHUSUS
DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

(Analisis Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang
Pemerintahan Daerah)

Muhammad Fajar Sidiq Widodo

Riana Susmayanti, SH., MH; Arif Zainudin, SH., MH.

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email: m.fajar.sw@gmail.com

Abstrak

Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur daerah yang memiliki keistimewaan memiliki bunyi pasal yang sama dengan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan kenapa klausula Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut dalam klausula pasal yang lebih bersifat teknis. Untuk mengetahui *Ratio Legis* (alasan hukum) pembentukannya maka perlu dirunut kembali lintasan sejarah pemerintahan daerah melalui Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Pembentukan Daerah yang meliputi Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Aceh dan Daerah Khusus Papua, yang telah diundangkan dan berlaku sejak tahun 1945 atau lebih tepatnya pada tanggal 17 Agustus 1945 saat bangsa ini menyatakan Proklamasi Kemerdekaan. Dengan menggunakan metode pendekatan Undang-Undang dan pendekatan sejarah maka penelitian Yuridis Normatif ini akan menemukan *Ratio Legis* dari pembentukan Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Kata Kunci: *Ratio Legis*, Pemerintahan Daerah, Daerah Istimewa, Daerah Khusus.

Abstract

Article 2 Paragraph (18) of Act Number 32 Year 2004 concerning Regional Government which regulate Indonesian region which has its own characteristic has the same content with article 18B paragraph 1 of Indonesian Constitution. This thing is arising question why article 2 paragraph (1) of Act Number 32 Year 2004 concerning regional government does not has further explanation in the technical clause. In order to know the *Ratio Legis* (legal reasons) of the establishment of this article, the history of regional government needs to be traced back through Act of Regional Government and the establishment of special government of Yogyakarta, Jakarta, Aceh and Papua which was already legislated and in forced since 1945 or more precisely since August 17, 1945 when Indonesia got its independent. By using statutory and history approach, then this normative juridical

research will find the Ratio Legis of article 2 Paragraph (8) of Act Number 32 Year 2004 concerning Regional Government formation.

Keyword: ratio legis, local goverment, asimetris decentralitation.

I. Pendahuluan

Ruang gerak terhadap pluralisme di berbagai daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia diwujudkan melalui kewenangan otonomi daerah sebagaimana yang dinormakan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945.¹ Atas dasar-dasar tersebut dibentuklah beberapa daerah otonom yang terbagi kedalam dua bentuk yakni daerah otonom yang bersifat administratif dan daerah otonom yang memiliki keistimewaan. Seperti Aceh dan Yogyakarta yang ditetapkan sebagai daerah yang memiliki kewenangan otonomi berupa keistimewaan, kemudian daerah yang ditetapkan sebagai daerah istimewa yang berstatus khusus adalah Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, Aceh, dan Papua. Daerah-daerah tersebut dengan keistimewaanya diperlakukan berbeda dengan daerah otonom lainnya yang hanya bersifat administratif belaka, namun daerah tersebut tetaplah daerah dan bukan negara bagian yang memiliki konstitusi tersendiri.²

Kewenangan yang ditetapkan pemerintah pusat terhadap daerah–daerah yang memiliki keistimewaan pun berbeda-beda seperti kepada Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pengangkatan jabatan kepala daerah dan wakilnya. Sedangkan kewenangan yang diberikan kepada Aceh berupa keistimewaan dalam beberapa aspek pemerintahan. Jika melihat kembali praktik ketatanegaraan pada era orde baru yang cenderung sangat sentralis dan seragam menyebabkan kekuatan pemerintah pusat sangat dominan dalam mengatur dan mengendalikan daerah, sehingga daerah diperlakukan sebagai obyek bukan sebagai subyek pembangunan nasional.³ Selain itu, ada banyak permasalahan nasional yang berakar pada otonomi, diantaranya adalah fanatisme otonomi, penyalahgunaan etnonasionalisme, ketimpangan dan diskriminasi.

¹ M Rifqinizamy Karsayuda, **Pembentukan Partai politik lokal Di Negara Kesatuan Republik Indonesia**, Malang, Ub Press, 2013, Hlm. 110.

² Erdianto & Rika Lestari, **Otonomi Khusus dalam Perspektif UUD 1945, Jurnal Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Riau bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia**. Hlm. 55.

³ Abdilla Fauzi Achmad, **Tata Kelola Bernegara dalam Perspektif politik**, Jakarta, Golden Terayon Press, 2012, hlm 284-285.

Permasalahan berikutnya adalah potensi daerah yang berbeda-beda menyebabkan pembangunan kegiatan ekonomi mengalami hambatan. Permasalahan ini sangatlah kompleks, mulai dari daerah yang memiliki potensi alam yang melimpah tapi tidak bisa dimanfaatkan secara optimal karena kurangnya sarana dan prasarana, lemahnya potensi sumber daya manusia dan lain lain, atau daerah yang tidak memiliki potensi alam tetapi bisa mengembangkan sumber daya manusianya. Ketimpangan pembangunan memang terjadi antara daerah luar Jawa dengan Jawa, antara kawasan pertumbuhan dan kawasan perbatasan serta daerah timur dengan daerah barat Indonesia.

Dari konteks itulah hakikat pembentukan dari Pasal 18B UUD NRI 1945 kembali dipertanyakan. Pasal yang kemudian di *breakdown* kedalam Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 2 sebagai Undang-Undang pelaksana amanah dari Pasal 18, 18A, 18B UUD NRI 1945 yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Karena bukankah ketidaktegasan tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pembentukan daerah otonomi khusus?

Jika demikian halnya, apakah ada yang berani menjamin bahwa pemerintahan pusat akan memberikan keadilan kepada daerah mengingat dominasi aspek non hukum akan sangat berpengaruh terhadap penetapan suatu daerah untuk dianggap layak menyandang status keistimewaan atau tidak. lalu kenapa ada daerah otonomi khusus dan istimewa, jika setiap daerah sebenarnya adalah daerah otonom? apakah cengkraman sentralisme pemerintah pusat kepada daerah sangat besar sehingga Pasal 18 UUD NRI 1945 belum bisa dilaksanakan dengan maksimal.

Jika apa yang terjadi di Aceh dan Papua dijadikan preseden dalam memperjuangkan daerah yang berstatus Istimewa, maka bisa dipastikan kekuatan politik yang begitu hebat akan memotivasi daerah lain untuk bersikap yang sama, karena ancaman disintegrasi akan selalu mengancam bagi bangsa ini.

II. Rumusan Masalah

1. Bagaimana sejarah hukum perkembangan otonomi khusus dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia ?

2. Apa *Ratio Legis* pembentukan Pasal 2 ayat (8) UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan pembentukan daerah khusus ?

III. Pembahasan

Penelitian Normatif ini mengacu kepada *ratio legis* pembentukan Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan menggunakan Pendekatan Undang-Undang dan Pendekatan Sejarah diharapkan mampu untuk menggali *ratio legis* pasal tersebut. Bahan hukum dalam penelitian ini adalah Konstitusi mulai dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hingga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen keempat dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah mulai Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah hingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, juga terdapat bahan hukum sekunder yang merupakan semua publikasi dokumen resmi hukum seperti buku literatur, makalah, jurnal, artikel, risalah sidang, notulensi serta bahan hukum tersier seperti kamus hukum dan ensiklopedi. Bahan hukum tersebut kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif yang diharapkan mampu untuk menjelaskan perkembangan pengaturan terkait dengan pemerintahan daerah khususnya pada perkembangan otonomi khusus.

Perkembangan otonomi khusus tercatat sejak zaman kolonial Belanda, yang pada waktu itu disebut sebagai *Zelfbestuurende Landschappen*, kemudian berlanjut kepada penjajahan Jepang yang disebut sebagai *Koti/Kooti*. Otonomi khusus berkembang secara dinamis melewati proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia, reformasi 1998 dan sampai pada pasca reformasi 1998. Perkembangan otonomi khusus tidak bisa dilepaskan dari dinamika politik, serta tarik ulur kepentingan antara pusat dan daerah. Jika dilihat dalam perspektif waktu, arti periodisasi berlakunya kebijakan negara tentang otonomi daerah ini bisa diklasifikasi berdasarkan rezim yang berkuasa dan Undang-Undang tentang Peraturan Daerah.

Otonomi daerah lahir dari desentralisasi yang menginginkan adanya sebuah kemandirian dari pemerintah pusat. Beberapa persoalan yang berkaitan dengan kedaerahan mulai bermunculan dari yang sifatnya biasa sampai yang

paling krusial salah satunya adalah mengenai bentuk negara kesatuan dan otonomi daerah yang menimbulkan berbagai macam polemik mengenai pengaturan daerah istimewa dan daerah khusus dalam pemerintahan daerah.

Setiap rezim yang berkuasa akan menjadi acuan dan pembahasan ini. Hal ini disebabkan karena dalam perjalanan pemerintahan daerah setiap era pemerintahan mulai dari Soekarno, Soeharto, Habibie dan Megawati Soekarno Putri memiliki karakter tersendiri dalam mengawal pemerintahan daerah. Sejarah hukum akan terlihat dari undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, berikut adalah pembahasannya:

III.1. Sejarah Hukum Pemerintahan Daerah

A. Otonomi Khusus Pada Rezim Orde Lama (1945-1965)

1. Masa Undang-Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949).

kedudukan status *Zelfbesturende Landschappen* (Swapraja) dan *volksgemeenschappen* (Kesatuan Masyarakat). Sebagian masyarakat mungkin menganggap klausula pertama dan yang kedua ini sebagai klausula yang tidak konsisten. Karena kedua klaususla tersebut saling bertentangan. Pertanyaan yang mungkin muncul adalah kenapa bisa terdapat sistem monarki didalam negara yang berbentuk kesatuan republik ?. Jawabannya akan dikembalikan kepada alasan dibentuknya pasal 18 serta penjelasannya.

Terdapat 3 hal pokok yang patut dicermati:⁴ pertama, bahwa pengaturan daerah istimewa akan ditetapkan dengan Undang-Undang. kedua, satuan pemerintahan daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan yang dalam sistem pemerintahan negara. Ketiga, dalam penyusunan dan penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah dilakukan dengan memandang dan mengingat hak asal usul dalam daerah – daerah yang bersifat Istimewa.

⁴ Suryo Sakti Hadiwijoyo, **Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2013, Hlm. 51.

Bagir Manan⁵ menyebutkan bahwa Pasal 18 UUD 1945 merupakan sumber penyelenggaraan otonomi dapat dipahamkan sebagai normatifisasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintah ditingkat daerah. “hak–hak asal usul dalam daerah–daerah yang bersifat istimewa” dijelaskan bahwa daerah-daerah yang mempunyai susunan asli, yaitu *zelfbesturende landchappen* dan *volks-gemenschappen*. Soepomo tidak secara tegas menyatakan *zelfbesturende landschappen* sebagai daerah besar, tetapi secara contrario dapat dikatakan bahwa *zelfbesturende volks-gemenschappen* itu adalah daerah besar karena tidak dimasukkan kedalam arti daerah kecil. Dengan demikian, susunan pemerintahan daerah di Indonesia terdiri dari dua, yaitu *zelfbesturende* dan daerah daerah kecil berupa desa atau satuan lain semacam desa.

Dalam IS atau RR tidak pernah ditemukan istilah “Istimewa” atau “Khusus” untuk menunjuk sifat suatu satuan daerah pemerintahan tertentu. Demikian pula beberapa buku mengenai susunan kenegaraan Hindia Belanda tidak menggunakan daerah Istimewa atau yang semacam itu. Klentjes, ketika menguraikan aneka ragam suatu pemerintahan tingkat daerah (*legere territorial rechtsgemenschappen*) hanya menyebutkan: *standsgemeenten, plaatseelijke resorten, inlandsche gemeenten, rechtspersoonlijkheid bezittend, waterschappen dan landschappen*.⁶

a. Masa Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)

Sehari setelah proklamasi kemerdekaan, tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945, ditetapkanlah Undang-Undang Dasar 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Kemudian dibentuklah panitia kecil yang tugasnya untuk mengurus hal-hal yang perlu segera diselesaikan, tugas tersebut mencakup 4 masalah penting, Yaitu:⁷

- 1) Urusan rakyat;
- 2) Hal pemerintahan daerah;
- 3) Pimpinan kepolisian;
- 4) Tentara kebangsaan;

⁵ Bagir Manan, dalam Rusdianto Sesung, *Op Cit*, Hlm. 37-38.

⁶ *Ibid.*

⁷ Josef Riwo Kaho, **Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia**, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2002, Hlm. 27.

Dengan diusulkannya masalah pemerintahan daerah dalam tugas panitia kecil, maka nampak jelas kuatnya *political will* para pendiri bangsa Indonesia untuk memberikan tempat yang terhormat dan penting bagi daerah-daerah dalam sistem politik nasional.

Ketika dalam sidang PPKI yang dipimpin oleh Soekarno ditanyakan kepada anggota sidang untuk urusan Pangreh Praja di *Kooti*, karena selama sidang tidak ada yang mengusulkan urusan tersebut. Salah satu anggota sidang PPKI, Purubojo yang merupakan selaku wakil *Kooti* langsung menanggapi dengan usulan, “supaya pemerintahan *Kooti* disahkan 100% *zelfstandig* (Otonom). Tentang Perhubungannya, tentang detail nanti bisa diadakan sebaik baiknya”. Kemudian perdebatan dalam sidang terjadi, Soekarno mementahkan usulan tersebut dengan menyatakan bahwa sudah disepakati bentuk negara adalah Republik Kesatuan dan jika *Kooti* diberi hak *Zelfbestuur* seluas luasnya, maka ada *staat* (Negara) sendiri di dalam Negara Republik Indonesia. Maka hal tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1.

Purubojo menjelaskan lebih lanjut, bahwa:

Banyak dari kekuasaan pemerintah yang diserahkan kepada *kooti*, maka kalau itu diambil lagi maka akan menggoncangkan keadaan. Bagaimana pengaturannya bisa dirundingkan lagi. Untuk waktu sekarang ini sebaiknya ditetapkan begitu, sedang bentuk *kooti* bisa dirundingkan dikemudian hari. Tetapi buat sekarang, sebab sebagian besar daripada pemerintahan sudah diserahkan kepada *kooti*, maka saya usulkan supaya sekarang bisa diserahkan kepada *Tianbu*, saya usulkan supaya juga diserahkan saja; bisa dijalankan dengan 100% *Zelfbestuur*, lalu pemerintah pusat mengawasi segala pekerjaan.

Oto Iskandardinata mengomentari pertanyaan awal yang diajukan oleh Soekarno bahwa alasan tidak memajukan usul tentang *Kooti* adalah karena pandangan dari para anggota sidang yang masih berbeda-beda dan juga rasa persatuan bangsa Indonesia yang baru terbentuk. Banyak pendapat seperti ketika kewenangan (*Bevoegdheden*) diberikan oleh *Zimukyoku* kepada *kooti*⁸ rakyat terlihat tidak senang, ada lagi yang memandang bahwa *Kooti* dianggap seperti daerah biasa saja, ada lagi yang menghendaki bahwa *Kooti* tetap dipandang sebagai daerah, tetapi dibedakan dalam *Grondwet* (Undang-Undang Dasar), yaitu

⁸ *Zimukyoku* adalah Pemerintahan status quo yang meneruskan pemerintahan untuk tentara sekutu sebagai pemenang perang dunia kedua.

sebagai daerah istimewa, dengan perwakilan sebagai penghubung langsung antara kooti dan pemerintah pusat.⁹

Lebih lanjut Oto Iskandardinata menjelaskan jika persoalan *kooti* ini dibahas, maka akan memakan waktu lebih dari 2-3 hari untuk memutuskan hal tersebut. Bukan tidak mementingkan persoalan *kooti* tersebut, namun akan terjadi banyak kesalahpahaman antara rakyat dan pemimpinnya. Mungkin nanti dibelakang layar, dengan kekuasaan presiden masalah *kooti* bisa terselesaikan.¹⁰

Mohammad Hatta menambahkan bahwa persoalan *kooti* ini memang sukar, karena Undang-Undangnya juga belum dibuat. Untuk sementara disulkan untuk meneruskan sebagaimana adanya, kemudian nanti bisa membahas pemerintahan *kooti* sebagai mana mestinya sehingga sesuai dengan tuntutan kedaulatan rakyat. Sehingga kemudian sampailah kepada permufakatan sidang untuk urusan *kooti* diatur seperti adanya.¹¹

b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah

Pasal 1 dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah (UU 1/1945) langsung menjelaskan mengenai kedudukan daerah Surakarta dan Yogyakarta yang notabene adalah daerah khusus. Perlakuan khusus yang sudah ditunjukkan oleh Undang-Undang ini membuktikan bahwa daerah *zelfbesturendelandschappen* atau *Kooti/Koti* telah mendapat tempat khusus dalam ketatanegaraan Indonesia. Komite nasional yang saat itu dibentuk disetiap daerah tidak diadakan didaerah Yogyakarta dan surakarta karena status Istimewa yang disandang kedua daerah.

Dalam penjelasan Pasal 1 UU 1/1945 huruf b disebutkan “...dalam surat pengantar rantjangan Undang-Undang tersebut diterangkan bahwa ketika merundingkan rantjangan itu, B.P. Pusat tidak mempunyai gambaran yang jelas...” hal itu dikarenakan statusnya yang “Istimewa” yang harus mendapatkan perlakuan khusus. Jika status istimewa sebuah daerah dibahas saat saat awal maka

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Sekretarian Negara Republik Indonesia, **Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha – Usaha Peersiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945**, Jakarta, 1992.Hlm. 350.

fokus para *founding fathers* akan terpecah, lagi pula sangat wajar jika B.P atau Badan Pekerja tidak mempunyai gambaran yang jelas karena kondisi kesatuan yang masih dapat dikatakan sangat labil. Akan sangat beresiko bagi bangsa Indonesia jika aturan yang dirumuskan oleh Badan Pekerja tidak memberikan rasa keadilan bagi daerah yang memiliki status keistimewaan dan bagi daerah otonom yang lain. Dan juga telah dijelaskan sebelumnya pada rapat PPKI, saat Soekarno menanyakan kenapa para peserta sidang tidak ada yang menyinggung berkaitan dengan hal daerah yang mempunyai “keistimewaan”.

- c. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Pasal 1 ayat (2) dapat dikatakan sebagai penjabaran dari Pasal 18 UUD 1945 dimana dalam Undang-Undang ini tidak lagi memakai istilah “*Zelfbesturende Landschappen*” seperti dalam penjelasan UUD 1945, melainkan lebih menekankan kepada istilah “Istimewa” yang dalam Undang-Undang ini adalah daerah setingkat provinsi. Hal tersebut diambil dari penyebutan untuk desa, negeri, gampong dan istilah lainnya yang tidak lagi menggunakan istilah “*volksgemeenschappen*”.¹²

Pengaturan mengenai keistimewaan sebuah daerah mulai diperjelas pada Undang-Undang ini, khususnya Pasal 1 ayat (2). Dalam kalimat “...Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul dan dizaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan Undang-Undang pembentukan...” dijelaskan bahwa daerah yang pada zaman pemerintahan Hindia Belanda dinamakan *Zelfbesturende Landschappen*. Namun disini tidak dijelaskan apakah juga termasuk daerah yang disebut sebagai *Kooti/Koti* pada masa pemerintahan Jepang.

2. Masa Konstitusi RIS 1949 (27 Desember 1949-17 Agustus 1950)

Sebagai hasil dari Konferensi Meja Bundar (KMB) pada akhir tahun 1949 terbentuklah Republik Indonesia Serikat (RIS), maka dengan keterpaksaan

¹² Rusdianto Sesung, **Hukum Otonomi Daerah: Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus, Bandung**, PT. Refika Aditama, 2013. Hlm. 65.

Indonesia harus menerima hasil konferensi tersebut. Politik *divide at impera* adalah salah satu cara Belanda untuk memperlemah kesatuan Indonesia, caranya adalah dengan mengubah negara kesatuan menjadi RIS, Negara Republik Indonesia menjadi negara bagian yang bertempat di Yogyakarta. Sementara pemerintahan federal bertempat di Jakarta. Daerah-daerah diubah menjadi sebuah negara bagian, dengan begini maka negara kesatuan akan terpecah.

3. Masa Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (18 Agustus 1950- 5 Juli 1959)

Masa Undang–Undang ini adalah masa transisi dari masa Republik Indonesia Serikat kembali pada Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinilai telah melenceng dari cita awal kemerdekaan yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945. Di dalam Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara hanya terdapat 2 pasal saja yang pertama menyatakan perubahan Konstitusi sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Uniknya adalah didalam Pasal 2 inilah Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 bersemayam. Sehingga Negara Republik Indonesia Serikat tidak pernah secara resmi dibubarkan.

a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah

Pada pasal pertama undang-undang ini, langsung memberikan definisi terkait dengan daerah yakni daerah *swatantra* dan daerah istimewa. Dalam penjelasannya kata “daerah” hanya dipakai sebagai istilah teknis saja yang memiliki makna sebuah wilayah yang berada didalam kedaulatan Indonesia. Daerah *swatantra* atau yang disebut sebagai daerah otonom terbentuk kembali berkat UUDS yang mana sebelumnya menjadi sebuah Negara atau Negara bagian tepatnya kembali menjadi daerah otonom. Letak keistimewaan sebuah daerah dalam Undang-Undang ini tidak berubah dari pengaturan sebelumnya yang lebih menekankan kepada cara pengangkatan kepala daerahnya.

Daerah Kotaraja Jakarta dulunya juga memiliki asal usul yang istimewa namun jika melihat dari sejarahnya adalah daerah yang menjadi pusat

perdagangan dan perekonomian maka daerah ini menjadi daerah yang ramai dan padat penduduk serta permasalahan kotapraja yang menjadi sangat kompleks. Sehingga dalam hal mengatasi masalah yang sangat kompleks tersebut diperlukan pengaturan yang sifatnya khusus. Jelaslah bahwa status khusus sebuah daerah harus dilihat berdasarkan permasalahan substansial yang ada di daerah tersebut. Sehingga dalam undang undang ini mulai muncul konsep daerah dengan otonomi khusus

4. Masa Kembali Pada Undang-Undang Dasar 1945 (5 Juli 1959 – 1966)

a. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah

Penyebutan daerah Istimewa hanya ditemukan didalam pasal 88 ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a dan b peraturan peralihan. Penempatan klausula daerah Istimewa di peraturan peralihan memang mengindikasikan adanya penghapusan untuk status daerah Istimewa. Jika dilihat dalam klausula pasalnya dari pasal 88 ayat (1) huruf a status Istimewa yang pada saat itu disandang oleh Yogyakarta dan Aceh ditetapkan sebagai daerah tingkat satu atau daerah provinsi. Pasal 88 ayat (1) huruf b menjelaskan mengenai pengaturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang memiliki hak layaknya daerah otonom, yakni untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam klausula selanjutnya mengatur bahwa daerah kotapraja dan daerah kabupaten juga merupakan daerah otonom yang berhak mengatur rumah tangganya sendiri.

Klausula yang paling menarik adalah klausula pada Pasal 88 ayat (2) huruf a yang mengatur bahwa status keistimewaan daerah dapat dihapuskan. Dari sini muncul pertanyaan yang sedikit mengganjal bahwa penghormatan terhadap keistimewaan daerah yang notabene telah diatur didalam UUD 1945 bisa dihapus dengan sebuah pasal yang terletak didalam aturan peralihan sebuah Undang-Undang.

B. Otonomi Khusus Pada Rezim Orde Baru (1966-1998)

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah

Era Orde Baru merupakan era kepemimpinan seorang presiden yang paling lama kurang lebih 32 tahun, begitu pula dengan Undang-Undang Pemerintahan daerahnya yang telah bertahan kurang lebih selama 25 Tahun.

Undang-Undang ini meninggalkan prinsip otonomi yang riil dan seluas luasnya kemudian prinsip tersebut diganti dengan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.¹³ Dalam penjelasan Undang-Undang ini disebutkan bahwa:

Prinsip yang dipakai bukan lagi “Otonomi yang riil dan seluas-luasnya” tetapi “Otonomi yang nyata dan bertanggung Jawab”. Dengan demikian prinsip Otonomi yang riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah. Sedang istilah “seluas-luasnya” tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Istilah “nyata” dan “bertanggung Jawab” kiranya akan lebih menjadi jelas di dalam penjelasan-penjelasan selanjutnya.¹⁴

Sementara didalam GBHN dinyatakan Bahwa otonomi daerah: “harus serasi dengan dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa; harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas keutuhan negara kesatuan; harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.”¹⁵

Gejolak daerah yang terus meminta keadilan kepada Pemerintah Pusat hingga di Aceh meletus pemberontakan dengan pergerakannya yang disebut sebagai Gerakan Aceh Merdeka atau GAM. Mendapat informasi tentang adanya gerakan tersebut, Presiden Soeharto langsung menempatkan personel militer tambahan di Aceh. Kemudian menetapkan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). GAM ini dipimpin oleh Hasan Tiro, seorang doktor yang sebelumnya adalah pegawai kedutaan besar Indonesia di PBB. Bagi pemerintah Negara

¹³ H. Syauckani. Affan Gaffar & M Ryaas Rasyid, Otonomi Daerah, Dalam Negara Kesatuan, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003, Hlm. 143.

¹⁴ Angka 5 Dasar Pemikiran Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037.

¹⁵H. Syauckani. Affan Gaffar & M Ryaas Rasyid, *Op Cit*, hlm 143-144.

Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah harga mati, pasukan TNI dikirim ke Aceh untuk melakukan operasi militer karena tidak tercapai kesepakatan.¹⁶

Sehingga dengan konsep sentralitas yang diharapkan mampu untuk mengayomi Pemerintahan Daerah ternyata malah membuat daerah bergejolak dan menyebabkan jatuhnya korban jiwa. Dengan berakhirnya Rezim Orde Baru, secara perlahan perubahan-perubahan pengaturan tentang Pemerintahan Daerah yang memiliki keistimewaan diarahkan kepada kesejahteraan daerah yang bersangkutan.

C. Otonomi Khusus Pada Masa Reformasi (1999)

1. Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang ini terbentuk setelah masa orde baru ini runtuh, pengaturan terhadap daerah Istimewa masih bisa dilihat pada pasal 122 yang mengatur bahwa keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Aceh diatur dalam Undang-Undang pemerintahan daerah ini. Jika dilihat dalam penjelasannya maka nampak letak perbedaan asal muasal kedua daerah tersebut, Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Kemudian untuk Yogyakarta letak keistimewaannya dititik beratkan pada pengangkatan gubernur dan wakil gubernurnya.

Sehingga dari berbagai sejarah peraturan untuk menyeleggarakan Pemerintahan Daerah terutama pada daerah yang memiliki Keistimewaan baik yang berstatus Istimewa dan khusus, setiap rezim memiliki karakter tersendiri dalam penentuan arah gerak politik hukum Pemerintahan Daerahnya masing-masing. Orde Lama dengan menerapkan demokrasi terpimpin untuk membentuk pola pembangunan daerah, Orde Baru dengan model sentralitas atau terpusat dan pada era Reformasi yang mencoba untuk memperbaiki kekurangan di era Orde Lama dan Orde Baru yang belum bisa memberikan sebuah keadilan kepada Pemerintahan Daerah.

¹⁶ Khairul Ikhwan Damanik, **Telaah Otonomi Daerah, Bungaran Antonius Simanjuntak (Ed), Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, Dan Masa Depan Indonesia**, Yayasan Pustaka Obor Indonesia Jakarta, 2012, Hlm. 12.

III.2. Ratio Legis Pembentukan Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

A. Pemerintahan Khusus dan Istimewa di Daerah

1. Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terletak pada: tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan wakilnya; kelembagaan pemerintah daerah Istimewa Yogyakarta; Kebudayaan; Pertanahan dan Tata Ruang. Mengenai keistimewaan yang paling utama adalah mengenai pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertahkta selama 5 Tahun dan tidak terikat pada ketentuan 2 kali periodisasi masa jabatan, sehingga Gubenur dan Wakil Gubernur bisa menjabat lebih dari 10 tahun. Hal ini bertujuan untuk selalu melakukan evaluasi terhadap kinerja Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di satu sisi sistem pemerintahan tetap mempertahankan model monarki dan disisi yang lain sistem demokrasi tetap bisa dijalankan secara konstitusional.

2. Daerah Khusus Ibukota Jakarta

kekhususan DKI Jakarta berbeda dari daerah khusus yang lain seperti Aceh dan Papua. Dalam kacamata sejarah Aceh dan Papua adalah daerah yang bergejolak, namun untuk Jakarta memang karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara yang memiliki kekhususan sebagai berikut:¹⁷

- i. Jakarta memperoleh kewenangan otonomi khusus dalam bentuk otonomi pada tingkat provinsi saja tidak sampai pada tingkat kabupaten maupun kota.
- ii. Jakarta tidak memperoleh keistimewaan dalam hal keuangan karena semua peraturan perundang undangan yang mengatur keuangan daerah juga berlaku bagi pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

3. Provinsi Aceh

Hasil kesepakatan Pemerintah Pusat dengan GAM yang dituangkan dalam *Memorandum of Understanding Helsinki* (yang selanjutnya disebut sebagai MoU

¹⁷ Kemitraan Parnership, **Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia: Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta dan Yogyakarta**, Jakarta, Kemi traan, 2008. Hlm. 47-48.

Helsinki) dan aspirasi rakyat Aceh serta penyesuaian dengan Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan khusus tersebut dapat diklasifikasikan dalam beberapa prinsip pokok yakni:¹⁸ Kewenangan dan Pembagian Urusan Pemerintahan di Aceh; Penyelenggaraan PILKADA; Partai Politik Lokal; Bendera, Lambang dan Hymne; Bidang Perekonomian; Sumber Penerimaan Aceh; Perubahan Nama Aceh dan Gelar Pejabat Pemerintahan yang dipilih.

Kewenangan yang diberikan ini jauh lebih luas daripada Undang–Undang sebelumnya. Baik itu dibidang politik, ekonomi dan sosial budaya. Hal ini sangatlah wajar mengingat banyak hal yang di tampung dalam Undang–Undang ini, mulai dari Undang–Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, MoU Helsinki dan aspirasi rakyat Aceh tentunya.¹⁹ Kewenangan ini diberikan dengan tujuan untuk mengajak Aceh kembali dalam NKRI, keleluasaan dan besarnya anggaran yang diberikan seharusnya bisa mengakomodir segala kepentingan pihak Pemerintah Pusat, GAM dan tentu saja Rakyat Aceh. Namun, sebenarnya yang menjadi tantangannya adalah pada tataran Implementasi dilapangan termasuk pada tahap pengawasan yang jika tidak dijalankan secara serius maka situasi politik dan keamanan Aceh akan berguncang kembali.

4. Provinsi Papua

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua mengamanatkan pemberian dana otonomi khusus untuk menyejahterakan masyarakat Papua. Secara khusus dana ini diperuntukkan kepada bidang-bidang strategis seperti pendidikan dan kesehatan. Sesuai dengan tujuan otonomi yang ingin memaksimalkan peran publik dalam pembangunan daerah yang berkelanjutan. Pemberdayaan dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya akan memberikan keuntungan bagi rakyat Papua sebagai akibat dari penetapan otonomi khusus ini. Maka ada pemberlakuan yang berbeda dari daerah otonom lain yang ada di Indonesia.

¹⁸ Djohermansyah Djohan, **Desentralisasi Asimetris Ala Aceh**, Negarawan, Jurnal Sekretariat Negara RI, No.15, Februari 2010, Hlm. 124.

¹⁹ *Ibid*, Hlm. 138.

Kekhususan ini didasarkan pada penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, hak asasi manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme serta persamaan kedudukan, hak dan kewajiban sebagai Warga Negara. Perjuangan secara damai dan konstitusional sebagai upaya untuk menyelesaikan konflik yang berkaitan dengan pelanggaran dan perlindungan hak asasi manusia. Serta mengembalikan nama Irian Jaya menjadi Papua karena nama “Irian” sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi kekinian sebagaimana tertuang dalam Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000.

B. Perubahan UUD 1945

Perubahan ini dimaksudkan untuk memberikan sebuah kekhususan untuk daerah, yang pertama untuk mencegah disintegrasi bangsa. Apapun motif lain dibalik pemberian sebuah kekhususan pada tingkat desa, kabupaten atau kota maupun provinsi tersebut akan segera nampak saat pembahasan Undang-Undang pembentuk daerah khusus tersebut. Ketakutan karena apa yang dilakukan Aceh dan Papua dengan membentuk gerakan separatis menjadi preseden bagi daerah yang ingin mendapatkan kekhususan dan keistimewaan harus menjadi salah satu hal yang menjadi perhatian pemerintah pusat.

Indikator-indikator pembentukan daerah khusus maupun istimewa tidak bisa dibentuk jika hanya dilihat dari asal usul kesejarahannya saja. Indikator indikator lain juga harus diperhatikan dan menjadi bahan pertimbangan, namun sayangnya untuk menentukan klausula didalam sebuah peraturan tersendiri adalah sangat sulit dan hampir tidak bisa dibuat karena tingkat kebutuhan daerah yang berbeda-beda.

C. Pendapat Mahkamah Konstitusi

UUD NRI 1945 tidak memberikan kualifikasi suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa atau daerah khusus, namun Mahkamah Konstitusi perlu memberi penilaian dan penegasan mengenai persoalan ini. Tidak ada konsistensi penggunaan kapan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa ataupun

daerah khusus. Namun, Mahkamah Konstitusi memberikan batasan dalam putusan ini terkait apa yang disebut dengan daerah istimewa dan daerah khusus.²⁰

- a) Daerah Istimewa adalah daerah yang terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b) Daerah Khusus adalah suatu daerah yang ditetapkan jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.

Menimbang menurut mahkamah, jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa yang ditetapkan dengan Undang-Undang sangat terkait dengan:

- a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup;
- b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan memperhatikan dua kriteria tersebut, menurut Mahkamah Konstitusi hak asal usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin dan tidak dapat diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam Undang-Undang. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan.²¹

D. Politik Hukum Undang-Undang

Setiap daerah memiliki politik hukumnya masing masing namun ada beberapa poin yang bisa ditarik garis persamaan diantara keempat daerah

²⁰ Putusan sidang Mahkamah Konstitusi dengan nomor perkara 81/PUU-VIII/2010 dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hlm. 39.

²¹ *Ibid.*

tersebut. Persamaan tersebut adalah bentuk penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan yang bersifat Istimewa dan Khusus. Bentuk penghormatan tersebut berupa kewenangan otonomi dalam menjalankan pemerintahan daerah. Dalam Undang – Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia memang tidak di cantumkan secara eksplisit namun secara Implisit telah dicantumkan pada konsideran mengingat.

Ratio Legis Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah untuk memberikan rasa keadilan kepada daerah karena pada dasarnya tidak mungkin menyeragamkan makna “Istimewa” dan “Khusus” setiap daerah yang memiliki asal usul kesejarahan yang berbeda. Sehingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak akan mampu untuk menerjemahkan makna Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 dalam satu klausula pasal, memang pada tataran konsep pemberian kewenangan istimewa kepada daerah dapat dijelaskan secara umum untuk alasan:

1. Meredam gejolak didaerah.
2. Memberikan keadilan kepada daerah.
3. Menjaga eksistensi kesatuan asli masyarakat di daerah.

dari beberapa alasan tersebut itulah kenapa Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah harus diterjemahkan kedalam kaidah khusus dalam tataran teknis kedaerahan yang didasarkan pada kondisi daerah yang bersangkutan. Pasal 2 ayat (8) Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengikuti klausula Pasal 18 UUD NRI 1945 jika diambil kesimpulan:

1. Daerah dengan status Istimewa adalah daerah otonom yang memiliki kesatuan pemerintahan yang asli yang telah ada dan melekat bersama masyarakat daerah sejak dahulu.
2. Daerah dengan ststus Khusus adalah daerah otonom yang membutuhkan keadaan khusus untuk sebuah “kepentingan” yang mendesak.

IV. Penutup

A. Kesimpulan

1. Sejarah hukum pemerintahan daerah selalu mengalami perubahan arah politik pada setiap pergantian rezim. Dari awal kemerdekaan menghendaki arah yang demokratis berlanjut ke masa orde baru yang sangat sentralis, hal ini menyebabkan pergolakan daerah semakin besar. Pergolakan tersebut sementara bisa diredam dengan pemberian status istimewa yakni berupa kekhususan dan keistimewaan. Hal tersebut hanya bersifat sementara saja karena dengan kewenangan pemerintah pusat status istimewa tersebut bisa dicabut sewaktu waktu.
2. *Ratio Legis* (alasan Hukum) dari pembentukan Pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah untuk menegaskan kembali Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 karena setelah amandemen bagian penjelasan UUD NRI 1945 bukan sebagai bagian dari konstitusi, sehingga klausula pengaturan tentang Pemerintahan Daerah dilebur kedalam pasal atau akan dijelaskan lebih lanjut dalam Undang-Undang tersendiri. Karena yang di turunkan kedalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sama, maka bisa dipahami bahwa untuk menentukan sebuah daerah itu memiliki keistimewaan baik itu berupa daerah khusus atau istimewa adalah tidak mungkin ditentukan dalam sebuah klausula pasal didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hal ini dikarenakan asal usul kesejarahan yang berbeda dan konstelasi politik setiap rezim yang mempengaruhi juga akan berbeda. Oleh karena itu, penentuan daerah yang memiliki status khusus maupun istimewa ini diletakkan pada kebijaksanaan para pemimpin negara.

B. Saran

Jika memang otonomi luas dan bertanggung jawab dipilih sebagai mekanisme hubungan antara pusat dan daerah, maka sebaiknya berikan kepercayaan yang nyata kepada daerah. Melakukan evaluasi terhadap kerja daerah terutama pada daerah yang istimewa seperti Aceh, DKI Jakarta, DI Yogyakarta dan daerah khusus Papua. Dengan evaluasi yang berkelanjutan diharapkan daerah dan pusat

mampu berkomunikasi secara masif agar tidak terjadi kesalah pahaman yang fatal. Dan Sebaiknya jika memang desentralisasi membentuk daerah otonom maka seharusnya setiap daerah di Indonesia bisa berdiri dengan kearifan lokalnya masing-masing termasuk bentuk “kesatuan asli dan Hukum Adatnya” maka bisa jadi, keadilan dan kesejahteraan masyarakat bukanlah sebuah angan-angan belaka.

Daftar Pustaka

- Abdilla Fauzi Achmad, **Tata Kelola Bernegara dalam Perspektif politik**, Jakarta, Golden Terayon Press, 2012.
- Djohermansyah Djohan, **Desentralisasi Asimetris Ala Aceh**, Negarawan, Jurnal Sekretariat Negara RI, No.15, Februari 2010.
- Erdianto & Rika Lestari, **Otonomi Khusus dalam Perspektif UUD 1945**, Jurnal Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Riau bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- H. Syaukani. Affan Gaffar & M Ryaas Rasyid, **Otonomi Daerah, Dalam Negara Kesatuan**, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003.
- Josef Riwu Kaho, **Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia**, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2002.
- Kemitraan Parnership, **Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia: Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta dan Yogyakarta**, Jakarta, Kemi traan, 2008.
- Khairul Ikhwan Damanik, **Telaah Otonomi Daerah, Bungaran Antonius Simanjuntak (Ed), Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, Dan Masa Depan Indonesia**, Yayasan Pustaka Obor Indonesia Jakarta.
- M Rifqinizamy Karsayuda, **Pembentukan Partai politik lokal Di Negara Kesatuan Republik Indonesia**, Malang, Ub Press, 2013.
- Rusdianto Sesung, **Hukum Otonomi Daerah: Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus, Bandung**, PT. Refika Aditama, 2013.
- Suryo Sakti Hadiwijoyo, **Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2013.
- Sekretarian Negara Republik Indonesia, **Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha – Usaha Peersiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945**, Jakarta, 1992.
- Putusan sidang Mahkamah Konstitusi dengan nomor perkara 81/PUU-VIII/2010 dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.