

OTONOMI KHUSUS DALAM PERSPEKTIF UUD 1945

Oleh :
**Erdianto dan
Rika Lestari¹**

ABSTRACT

Special otonomy is a solution to respons radical movement to separate from Unitary State system of Republic of Indonesia. As far as, there are 2 province decided as a special otonomy province, they are Aceh and Papua. Special otonomy for 2 province make stimulation for the other province to be decided as special otonomy for example Riau. It is interest to study how 1945 Constitution regulate special otonomy . There are 2 conclusion of this paper. The first, 1945 Constitution is not strict regulate special otonomy. Decision about a province to be a special otonomy is implicated social and politic situation. And the second, Special otonomy for Riau is not relevance for this time.

Kata Kunci : Otonomi khusus, konstitusi, pemerintahan daerah

A. Pendahuluan

Setelah begitu disakralkan dalam masa Orde Baru, maka pada masa reformasi UUD 1945 mengalami perubahan sebanyak empat kali. Perubahan UUD 1945 tersebut digambarkan oleh Mahfud MD sebagai berikut :

"Telaah akademis atas UUD 1945 menyimpulkan bahwa UUD 1945 sebagai wadah sistem ketatanegaraan mempunyai kelemahan-kelemahan yang membuka jalan bagi tampilnya pemerintahan yang tidak demokratis. *Pertama*, UUD 1945 membangun sistem politik yang memberi kekuasaan sangat besar kepada Presiden (*executive heavy*) sehingga Presiden menjadi steril dari kekuatan kontrol dan penyeimbangan kekuatan dari luarnya. *Kedua*, lembaga legislatif (yang secara praktis didominasi Presiden) memiliki atribusi dan delegasi kewenangan yang sangat besar untuk menafsirkan lagi hal-hal penting yang ada di dalam UUD 1945 dengan peraturan pelaksanaan atau UU organik. Oleh karena kekuasaan presiden sangat besar maka implementasi atribusi dan delegasi kewenangan itu sangat ditentukan oleh kehendak-kehendak Presiden yang cenderung menimbun kekuasaan secara terus menerus. *Ketiga*, UUD 1945 memuat pasal-pasal tentang kekuasaan yang ambigu (multitafsir) yang dalam prakteknya tafsir yang dibuat oleh Presiden sajalah yang harus diterima sebagai tafsir yang benar dan mengikat. *Keempat*, UUD 1945 terlalu menggantungkan pada semangat orang dengan pernyataan bahwa semangat penyelenggaran negaralah yang akan menentukan baik atau

¹ □ Keduanya adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau

buruknya negara ini. Padahal penyelenggara (penguasa) itu cenderung korup dan akan benar-benar korup jika tidak diletakkan di dalam sistem aturan main yang ketat membatasi kekuasaannya. Karena dibuat oleh orang-orang yang belum pernah berkuasa (para anggota BPUPKI) maka UUD 1945 itu seakan-akan tidak memuat kecurigaan pada pemegang kekuasaan; padahal setiap UUD atau hukum lahir justru karena harus curiga pada potensi korup dan penyelewengan orang".²

Atas dasar pandangan-pandangan tentang perlunya perubahan UUD 1945, gagasan tentang amandemen UUD 1945 yang semasa Orde Baru dianggap sebagai sesuatu yang membahayakan, justru dilakukan ketika terjadi perubahan politik sebagai akibat dari gelombang reformasi yang sangat dahsyat UUD 1945 telah diubah tanpa melangkahi mayat siapapun dan tanpa harus berhadapan dengan senjata yang dimiliki oleh ABRI.

Walaupun dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia merdeka, telah terjadi perubahan bentuk negara dari negara kesatuan menjadi negara serikat atau negara federal pembentukan negara Indonesia dalam bentuk negara federal hanyalah terdapat dalam sistem hukum di bawah Konstitusi RIS. Dengan kata lain, dalam sistem hukum di bawah UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan keempat, bentuk negara kesatuan tetap merupakan sistem yang dipertahankan meskipun tidak sedikit kalangan yang menginginkan perubahan dari negara kesatuan menjadi negara federal.³

Dengan demikian, maka penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tetap mempertahankan konsep pemerintahan daerah. Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 yang merupakan amandemen kedua menegaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau

² Mahfud, MD, Dimensi Akademis dan Politis Tentang Amannndemen UUD 1945. Pengantar pada **Amendemen** UUD 1945 Antara Teks dan Konieki dalam Negara Yang Sedang Berubah, Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hal. xi-xii.

³ Lihat Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum UII dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hal. .21. Berdasarkan perjanjian KMB, yang kemudian diatur dalam konstitusi RIS, negara kesatuan berubah menjadi negara serikat atau federal. Bentuk negara serikat (federal) tidak bertahan lama (antara 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950). Karena tuntutan masyarakat luas dan Mosi Integral Moh. Natsir di DPR, negara Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dengan mengubah Konstitusi RIS menjadi UUDS 1950.

bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan inilah yang menjadi landasan konstitusional pembentukan otonomi khusus bagi Papua dan Aceh.

Dalam prakteknya, penerapan otonomi khusus bagi 2 provinsi tersebut telah pula menimbulkan adanya gagasan atau wacana pembentukan otonomi khusus bagi provinsi lain antara lain DI Yogyakarta yang menuntut penegasan keistimewaan Jogjakarta dan Provinsi Riau yang juga cukup gencar menyuarakan perlunya otonomi khusus bagi Riau.

Harian Metro Riau Edisi 17 April 2008 melaporkan bahwa perjuangan untuk memperoleh Otonomi Khusus (Otsus) bagi Provinsi Riau makin ditingkatkan pasca disetujuinya naskah akademik perjuangan Otsus oleh DPRD Riau 14 Maret lalu, perjuangan itu kini merambah ke tingkat nasional. Ketua Forum Nasional (Fornas) Otsus Riau, Maimanah Umar menyebutkan, persetujuan yang diberikan DPRD merupakan 'tiket' bagi Fornas Otsus untuk membawa perjuangan ke tingkat nasional, baik di tingkat eksekutif (pemerintah) maupun legislatif (DPR).⁴

Secara politik, gagasan otonomi khusus dapat saja dikemukakan sebagai suatu wacana. Bahkan kecenderungan untuk mengatur diri mulai dari yang paling lunak yaitu perluasan otonomi, federalisme sampai yang paling keras yaitu mengatur diri sendiri dalam arti merdeka memang menjadi *trend* masyarakat sesudah reformasi yang dapat ditandai dengan bertambahnya jumlah kabupaten/kota baru bahkan provinsi baru. Kecenderungan semacam itu dapat dilihat dari 2 hal yaitu *Pertama* akibat ketimpangan pembangunan selama Orde Baru antara Jawa dan Luar Jawa atau ibukota provinsi atau ibukota kabupaten dengan daerah pinggiran. *Kedua*, kecenderungan untuk berdiri sendiri memang merupakan gejala paradoks global sebagaimana diungkapkan John Naisbit⁵ bahwa semakin global dunia ini, maka semakin banyak negara, semakin besar demokrasi, maka semakin rapuh keutuhan suatu negara, dan semakin jauh pula negara

⁴ □ Metro Riau, 17 April 2008

⁵ John Naisbit, *Global Paradox*, alih Bahasa Budijanto, Binarupa Aksara, Jakarta, 1994, hal. 29.

tersebut dari kemandirian ekonomi. Dalam posisi seperti ini, negara-negara maju lah yang akan mengambil posisi terdepan dalam bidang ekonomi.

Dalam hal federalisme Nazarudin Sjamsudin⁶ mendukung gagasan federalisme setidaknya didasarkan pada beberapa alasan seperti pertama, meningkatnya produktifitas ekonomi di daerah federal yang secara otomatis akan meningkatkan pula migrasi dari Jawa ke luar Jawa tanpa perlu lagi adanya program transmigrasi yang akan mengeluarkan biaya mahal dan sulit. Kedua, sebagai akibat lanjutannya akan berdampak pada arus lalu lintas/perhubungan. Dengan lancarnya migrasi penduduk maka akan tercipta pula peluang ekonomi baru di bidang transportasi. Ketiga, akan terjadi pengurangan jumlah penduduk kota besar.

Antara federalisme, merdeka, maka otonomi khusus adalah opsi yang paling lunak dan dianggap sebagai jalan tengah bagi semua pihak. Berdasarkan masalah tersebut maka menarik untuk mengkaji relevansi penerapan otonomi khusus jika dilihat dari perspektif UUD 1945.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka yang menjadi pokok masalah dalam tulisan ini adalah :

1. Bagaimanakah otonomi khusus jika dilihat dari perspektif UUD 1945?
2. Bagaimanakah dengan wacana otonomi khusus Riau jika dilihat menurut perspektif tersebut ?

C. Tinjauan Umum tentang Otonomi Daerah

Dormer mengemukakan bahwa cakupan pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan tersebut. Sementara itu C. van Vollenhoven berpendapat bahwa tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi dalam empat fungsi yaitu pembentuk

⁶ Nazaruddin Sjamsuddin, *Mengapa Indonesia harus Menjadi Negara Federal ?*, UI Press, Jakarta, 2002.

undang-undang, pelaksana atau pemerintah (*bestuur*), polisi dan keadilan. Pemahaman yang searah dengan pemerintahan dalam arti luas itu, apabila dihubungkan dengan UUD 1945 sesudah amandemen, pemerintahan pusat terdiri MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK.⁷

Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif dan yudikatif. Jadi, pemerintahan dalam arti sempit merupakan pemerintahan sebagai badan yang melaksanakan fungsi eksekutif atau pemerintah saja. Meskipun demikian, guna menjalankan fungsi tersebut, badan eksekutif diberikan dua kewenangan utama, yaitu kewenangan yang bersifat administratif dan kewenangan bersifat politis. Kewenangan administratif merupakan kewenangan yang melekat pada jabatan seorang eksekutif yang sehari-hari harus mengendalikan roda pemerintahannya, atau melakukan manajemen pemerintahan secara baik. Sedangkan kewenangan politis merupakan wewenang membuat, merumuskan, mengimplementasikan, melakukan evaluasi terhadap kebijaksanaan publik dalam sebuah negara.⁸

Dengan adanya dua arti pemerintahan tersebut, dapat dipahami, jika di dalamnya tercakup pengertian adanya beberapa lembaga kekuasaan yang berfungsi untuk menyelenggarakan pemerintahan secara umum maka dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti luas atau pemerintahan, namun jika didalamnya hanya memuat pengertian adanya satu lembaga kekuasaan yang berfungsi untuk menyelenggarakan bidang pemerintahan (eksekutif), maka dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti sempit atau pemerintah saja.

Pengertian tersebut berlaku juga ketika memahami konsep pemerintahan daerah, baik dalam arti luas maupun sempit. Dalam arti luas, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, yang dalam perkembangannya di Indonesia terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam arti sempit, hanyalah penyelenggaraan pemerintahan

⁷ Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hal.27.

⁸ *Ibid*

oleh Kepala Daerah saja. Apalagi bila melihat rumusan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, yang nyata-nyata menggunakan *ungkapan pemerintahan*.

Secara umum pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua tipe, yaitu pemerintahan perwakilan daerah (*local self-government*) dan pemerintahan nonperwakilan daerah (*local state government*). Namun apabila kedua tipe tersebut digabungkan maka akan diperoleh empat jenis pemerintah daerah, yaitu: a. unit perwakilan dengan tujuan umum, b. unit nonperwakilan dengan tujuan umum, c. unit perwakilan dengan tujuan khusus, dan d. unit nonperwakilan daerah dengan tujuan khusus.⁹

Indonesia sendiri, sebelum dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, meletakkan daerah otonom di Daerah Kabupaten dengan sebutan Daerah Tingkat II (Dati II), dan meletakkan daerah wilayah administratif Provinsi dengan sebutan Daerah Tingkat I (Dati I). Tetapi setelah dikeluarkan undang-undang tersebut, maka istilah Daerah Tingkat II diganti menjadi Kabupaten/Daerah Kota, sedangkan istilah Daerah Tingkat I diganti menjadi Daerah Provinsi. Akan tetapi, walaupun adanya penggunaan istilah tingkat yang pada dasarnya sebagai pengaruh dari konsep pembagian bentuk daerah tersebut—namun dalam implementasinya tetap dikatakan sebagai daerah otonom dan pemerintahannya disebut pemerintahan daerah otonom.

Selanjutnya, guna memperlancar pelaksanaan pemerintahan di daerah tersebut maka ada asas-asas yang digunakan, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Desentralisasi merupakan suatu penyerahan urusan-urusan pemerintahan menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya¹⁰. Dalam hal ini, daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi memiliki pula tiga bentuk, yaitu:

- a. Desentralisasi territorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang

⁹ □ SH. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001., Hlm. 25-28.

¹⁰ BN. Marbun, *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, Hlm. 25.

berpemerintahan sendiri (*zelf regerende gemeenschapperi*), yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas pada suatu wilayah yang mereka tinggali.

- b. Desentralisasi fungsional (termasuk juga menurut dinas/kepentingan), desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu.
- c. Desentralisasi administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi *ambtelyk*), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat pemerintah daerah sendiri.¹¹

D. Otonomi Khusus dalam Perspektif UUD 1945

UUD 1945 sebelum diamandemen mengatur hubungan pemerintah Pusat dan daerah dalam Bab VI Pasal 18 tentang Pemerintahan daerah yang berbunyi :

“Pembagian Daerah atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sidang Pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat Istimewa.”

Sedangkan penegasan bentuk kesatuan (yang lazim dilawankan dengan federal) ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yaitu bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Atas dasar landasan konstitusional inilah dibentuk beberapa daerah istimewa yaitu antara lain Aceh, Yogyakarta dan satu Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Pengakuan keistimewaan Aceh dan Yogya didasarkan pada prinsip bahwa dua daerah tersebut perlu diperlakukan secara khusus tetapi tetap dalam kerangka negara kesatuan. Artinya, tidak dikenal istilah negara dalam negara. Seberapapun luasnya otonomi yang diberikan, kedua daerah tersebut tetaplah provinsi bukan negara bagian.

Pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia, merupakan bentuk realisasi dari amanat Pasal 18 tersebut. Jadi, memang merupakan suatu tekad lama yang telah diberikan oleh *The Founding Fathers Indonesia*, agar pemerintahan daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia. Bahkan sebelum

¹¹ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, Hlm. 30-34.

disepakatinya Pasal 18 tersebut, pada sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, Muhammad Yamin mengusulkan:

“Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan negara bagian bawah.... Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja.¹²

Usulan Yamin tersebut menunjukkan bahwa harus ditentukan adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan pada tingkat atas dan tingkat bawah. Pada tingkat atas dapat dikatakan sebagai pemerintahan pusat, sedangkan pada tingkat bagian bawah dapat diberikan kepada negeri, desa dan segala persekutuan adat. Tetapi, meskipun adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan sampai pada tingkat desa, namun untuk menyelenggarakan sistem pemerintahannya harus diserahkan kepada bagian tengah yang disebut sebagai pemerintahan daerah.

Oleh karena itu, dalam implementasinya telah dikenal dua bentuk daerah, yaitu daerah dalam arti otonom dan daerah dalam arti wilayah. Daerah dalam arti otonom, yaitu daerah sebagai pelaksana asas desentralisasi. Daerah otonom merupakan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut undang-undang. Sedangkan daerah dalam arti wilayah, yakni daerah sebagai pelaksana asas dekonsentrasi. Daerah wilayah yang dimaksud adalah daerah wilayah administratif, yaitu wilayah jabatan atau wilayah kerja (*ambtsressort*) menurut undang-undang.¹³

Perubahan politik yang luar biasa yang berujung pada perubahan atau amandemen UUD 1945 meletakkan beberapa prinsip dasar dalam pengaturan masalah pengaturan daerah otonom yaitu sebagai berikut :

Pasal 18

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi,

¹² Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, I, Cetakan Kedua, Siguntang, Jakarta, 1971 Hlm. 100.

¹³ Irawan Soejito, *Op.Cit*, hal.25.

- kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
 3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
 4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
 5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Perubahan pengaturan tentang pemerintahan daerah pada dasarnya dilakukan tetap dalam kerangka negara kesatuan dengan mengingat Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik tidak mengalami perubahan bahkan sampai amandemen keempat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18B dan jika dirujuk dengan di atas maka dapat disimpulkan bahwa penetapan kekhususan suatu daerah.. Dalam hal Aceh alasan yang dikemukakan dalam diktum menimbang UU No. 18 Tahun 2001

adalah bahwa salah satu karakter khas yang alami di dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial dan kemasyarakatan dengan budaya Islam yang kuat sehingga Daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Alasan atau dasar pertimbangan tersebut sangat kentara dengan muatan dan motivasi politik.

Dari bunyi diktum menimbang sebagai alasan pembentukan otonomi khusus bagi Aceh bahwa pertimbangan khusus untuk menerapkan otonomi khusus bagi suatu daerah sesungguhnya tidaklah tegas tetapi sepenuhnya tergantung pada kemauan politik yang berkembang dalam suatu situasi tertentu. Dalam kasus Aceh dan Papua, pemberian otonomi khusus sangat penting dilakukan karena adanya ancaman kedua daerah tersebut untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴

Dengan demikian, penafsiran Pasal 18 B UUD 1945 sepenuhnya tergantung pada keadaan politik yang berkembang bukan pada kaedah yuridis normatif yang bersifat tegas. Perkembangan dan bahkan perubahan tafsir atas konstitusi sesuai keadaan politik tertentu dalam satu negara lazim terjadi bahkan dalam negara Indonesia sendiri.

Dalam hal ini Yusril Ihza Mahendra menyatakan bahwa perluasan atau bahkan pembedaan penafsiran terhadap Konstitusi dapat dibenarkan sepanjang tidak ada keberatan dan kekuatan-kekuatan politik pada saat itu. Tafsir atas UUD sangat bergantung pada kekuatan politik yang sedang berlaku. Proses menafsirkan konstitusi adalah proses politik. Dalam konteks ini yang berlaku adalah logika politik. Kekuatan politik yang paling dominanlah yang pada akhirnya akan lebih banyak memberikan warna kepada penafsiran.¹⁵

¹⁴ □ Husnu Abadi, *Dari Plagiat ke Contempt of Court*, UIR Press, Pekanbaru, 2005

¹⁵ Yusril Ihza Mahendra, *Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 25 April 1998., hal 13.

Ketidaktegasan pengaturan tentang karakteristik daerah yang layak untuk diberikan otonomi khusus dengan menyerahkan pengaturannya hanya kepada undang-undang sangat berpotensi bagi adanya dominasi aspek non hukum dalam hal ini aspek politik bagi penetapan suatu daerah untuk dianggap layak diberikan otonomi khusus atau tidak. Hal tersebut mengandung suatu ancaman disintegrasi yang serius. Kekhususan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18B menimbulkan soal dalam praktek umpamanya dalam hal wacana otonomi khusus bagi Provinsi Riau. Ketimpangan ekonomi dimana Riau menyumbang pendapatan negara yang besar sedang yang diterima daerah tidak sebanding sejauh ini dianggap sebagai alasan utama perlunya otonomi khusus bagi Riau disamping kekhasan budaya Melayu.

Indikator atau parameter yang digunakan oleh penggagas otonomi khusus Riau sangatlah sumir. Kekhususan semacam itu juga dengan sangat mudah dapat dijadikan alasan yang sama bagi daerah lain untuk memperjuangkan otonomi khusus. Yang lebih berbahaya adalah preseden yang terjadi di Aceh dan Papua dimana otonomi khusus diberikan setelah kekuatan politik di kedua daerah cenderung untuk melepaskan diri dari NKRI akan berpotensi bagi daerah-daerah lain untuk bersikap yang sama.

E. Otonomi Khusus untuk Riau

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka dapat diambil satu kesimpulan pokok bahwa pemberian otonomi khusus dalam konteks UUD 1945 didasarkan pada penghormatan daerah-daerah yang bersifat khusus dengan latar belakang sejarah yang unik dan khas. Keunikan dan kekhasan daerah-daerah di Indonesia tidak terlepas dari sejarah masuknya Belanda di Indonesia.

Sebelum datangnya Belanda ke Indonesia, daerah-daerah Indonesia sudah terbagi dalam kerajaan-kerajaan kecil pasca runtuhnya kekuasaan Majapahit yang sempat mempersatukan Nusantara. Di Riau setidaknya terdapat tiga kesultanan yaitu Indragiri, Siak dan Lingga. Kemerdekaan dan kedaulatan raja-raja Nusantara menjadi lemah ketika kalah melawan Belanda. Dalam hal perlawanan kepada Belanda ini terdapat dua pola perlawanan yaitu terbuka dan secara

moderat. Raja-raja yang melakukan perlawanan secara terbuka lalu kalah maka secara otomatis akan menjadi takluk kepada Pemerintah Hindia Belanda, tetapi pada umumnya raja-raja Nusantara tidak melakukan perlawanan terbuka. Akibatnya, Belanda tetap mengakui eksistensi raja-raja tersebut namun dengan kekuasaan yang sangat terbatas. Justru dengan cara seperti ini, Belanda lebih mudah menguasai Indonesia, yaitu dengan tangan bangsa Indonesia sendiri. Raja-raja Nusantara yang diakui tetapi tunduk pada kekuasaan Belanda dijadikan alat bagi Belanda untuk mengatur masyarakat. Dengan kata lain, Belanda menjajah bangsa Indonesia dengan tangan bangsa Indonesia sendiri.¹⁶

Sampai berakhirnya Perang Asia Timur Raya, kerajaan-kerajaan lokal Nusantara masih eksis berdiri walaupun berada dalam kontrol Pemerintah Hindia Belanda. Dengan demikian, ketika Belanda kalah dalam Perang Asia Timur Raya, secara otomatis wilayah jajahan Belanda jatuh pula ke tangan Jepang, dan ketika Jepang kalah, maka timbul kekosongan kekuasaan atas kerajaan-kerajaan Nusantara. Jika ditelusuri dari sejarah hubungan antara kerajaan-kerajaan lokal dengan Belanda, maka ketika Belanda tidak mampu mengontrol daerah jajahannya maka dengan sendirinya pula raja-raja tersebut memiliki kedaulatan atas negaranya masing-masing.

Dalam hal inilah masalah muncul. Dalam perdebatan BPUPKI, negara Republik Indonesia yang akan didirikan mengklaim seluruh bekas jajahan Belanda di Nusantara sebagai wilayah negara Republik Indonesia.¹⁷ Fakta menunjukkan bahwa tidak semua raja Nusantara mengakui Republik Indonesia yang didirikan oleh Bung Karno dan kawan-kawan. Sultan Hamengkubuwono IX dari Yogyakarta dan Sultan Syarif Kasim dari Siak adalah 2 dari beberapa raja Nusantara yang memberikan pengakuannya kepada Proklamasi Kemerdekaan Indonesia dipimpin Soekarno Hatta. Sungguhpun demikian, perlakuan pemerintah pusat terhadap 2 kesultanan itu berbeda. Yogyakarta diberi status istimewa sedangkan Siak tidak diberi status istimewa.

¹⁶ Amrah Muslimin, *Sejarah Ringkas Perkembangan Pemerintahan Marga/Kampung Menjadi Pemerintahan Desa/Kelurahan dalam Propinsi Sumatera Selatan*, Pemda Prop. Sumsel, Palembang, 1986, hal. 2-3.

¹⁷ Muh. Yamin, Loc.Cit.

Bekas wilayah kerajaan Siak dan wilayah kerajaan lain yang ada di Sumatera disatukan dalam satu Provinsi Sumatera. Setelah terbentuknya Pemerintahan Republik Indonesia di Jakarta, pemerintah segera melakukan restrukturisasi atas pemerintahan di daerah. Sumatera menjadi satu propinsi dengan Gubernur Tengku Moh. Hasan. 10 (sepuluh) keresidenan di Pulau Sumatera tetap dipertahankan dengan menunjuk pejabat Residen yang baru. Dalam hal ini, sesuai dengan prinsip negara kesatuan, Pemerintah Republik Indonesia mengendalikan langsung seluruh wilayah dan daerah tanpa ada kecualinya. Satu-satunya daerah yang diberi status istimewa adalah Yogyakarta. Keistimewaan itu diberikan atas fakta peran dan jasa Sultan Yogya waktu itu.

Pada tahun 1948 Sumatera dipecah menjadi tiga provinsi yaitu Sumatera Utara, Sumatera Tengah dan Sumatera Selatan. Aceh sebagai daerah yang paling belakangan tunduk pada Belanda menganggap masuknya Aceh dalam Provinsi Sumatera Utara sebagai masalah yang serius sehingga menimbulkan pemberontakan bersenjata yang ingin melepaskan diri dari negara Kesatuan Republik Indonesia. Jalan tengah dicapai dan Aceh diberi status Daerah Istimewa sama dengan Yogyakarta tanpa ada kejelasan apanya yang istimewa.

Pada tahun 1957, melalui Undang-undang Darurat No. 19 Tahun 1957 Propinsi Sumatera Tengah dipecah menjadi 3 (tiga) propinsi yaitu Propinsi Jambi, Riau dan Sumatera Barat. Karena itu, hari lahir Propinsi Jambi diperingati pada tanggal 6 Januari 1957. Pemerintahan ketiga propinsi baru ini baru efektif dimulai pada tahun 1958 dengan keluarnya UU No. 61 Tahun 1958. Karenanya, Propinsi Riau dan Sumatera Barat memperingati hari jadinya pada tanggal 2 Juli 1958.

Dengan demikian, sampai saat reformasi tidak ada wacana pemberian otonomi khusus kepada Riau. Barulah setelah reformasi tuntutan otonomi khusus bagi Riau muncul. Motivasi utama muncul akibat ketimpangan pembagian keuangan antara Pusat dan Daerah dimana Riau termasuk penyumbang terbesar pendapatan negara melalui sektor minyak dan gas.

Menurut Sofyan Hadi¹⁸ dalam Tabloid Bahana Mahasiswa UNRI Beberapa argumentasi penting yang menjadi latar belakang (fenomena) mengapa Otsus Riau perlu diperjuangkan. Pertama, perjuangan Otsus Riau tuntutan proporsional peningkatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang berasal dari DBH. Dengan meningkatnya APBD, secara ideal berkonsekuensi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat Riau. Kedua, perjuangan Otsus Riau dapat menjadi pemicu bagi peningkatan anggaran pendidikan yang berafiliasi terhadap kemajuan sumberdaya manusia lokal Riau. Ketiga, perjuangan Otsus Riau dapat menjadi inspirasi dan referensi terhadap perbaikan kerusakan lingkungan. Otsus dapat menjadi sumber inspirasi penuntutan kepada pemerintah pusat terhadap berbagai kebijakan negara (pemerintah pusat) yang menjadi sumber bencana lingkungan di Riau. Otsus digunakan untuk melakukan tuntutan bersama (*class action*) masyarakat Riau terhadap pelbagai kerusakan lingkungan akibat kebijakan pemerintah pusat selama ini. Keempat, perjuangan Otsus Riau merupakan perjuangan merebut, mengembalikan dan meningkatkan marwah Riau yang selama ini dinilai ‘diinjak-injak’ pemerintah pusat.

Berdasarkan apa yang dikemukakan Sofyan Hadi tersebut dapat disimpulkan bahwa wacana otonomi khusus Riau sebagian besar dilakukan atas motivasi ekonomi. Jika dikaitkan dengan apa yang dikemukakan pada point C di atas, maka dapat diperkirakan bahwa penerapan otonomi khusus bagi Riau sulit diwujudkan. Tuntutan otsus dengan motivasi ekonomi justru akan memancing daerah lain mengajukan tuntutan yang sama.

Dengan kata lain, otonomi khusus Riau yang sedang diperjuangkan tidak didasarkan pada fakta sejarah atau karakteristik kekhasan budaya atau etnik Melayu. Kalaupun fakta sejarah yang akan dikemukakan maka fakta menunjukkan bahwa Riau tidak memiliki sejarah masa lalu dalam hubungan antara Pusat dan Daerah sebagaimana Aceh dan Papua. Jika saat ini gagasan itu mengemuka, itu tak lebih dari reaksi publik sebagai euphoria demokrasi dan otonomi daerah. Akan lebih mengena jika wacana otsus Riau dikaitkan dengan

¹⁸ □ Sofyan Hadi, *Otonomi Khusus Riau*, Bahana Mahasiswa UNRI, Edisi 22 Agustus 2007

pembangunan karakteristik kekhasan dan keunikan budaya Melayu dan letak geografis Riau yang bersisian dengan luar negeri. Letak geografis yang bersisian dengan Singapura dan Malaysia sangat berpotensi menimbulkan konflik perbatasan. Jika atas dua alasan ini, maka gagasan otonomi khusus Riau akan lebih mengena untuk direalisasikan.

F. Penutup

Berdasarkan pembahasan pada point D di atas maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Pasal 18B yang menjadi dasar konstitusional pemberian otonomi khusus bagi daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia tidak bersifat tegas dalam hal apa suatu daerah layak diberikan otonomi khusus melainkan lebih menggantungkan kepada kekuatan dan situasi politik dengan menyerahkan pengaturannya kepada undang-undang. Penentuan karakteristik otonomi khusus kepada undang-undang dan kekuatan politik yang ada berpotensi menimbulkan preseden bagi daerah lain untuk berusaha memerdekakan diri dengan tujuan diberikan otonomi khusus atau memberi angin segar untuk benar-benar lepas dari kerangka negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut jelaslah tidak sesuai dengan jiwa dan semangat yang dikandung UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen. Karenanya, di masa mendatang perlu dipikirkan untuk menegaskan karakteristik daerah dan syarat-syarat apa saja yang dapat menyebabkan suatu daerah diberikan otonomi secara khusus.
2. Wacana otonomi khusus Riau sebagian besar dilakukan atas motivasi ekonomi. Jika dikaitkan dengan apa yang dikemukakan pada point C di atas, maka dapat diperkirakan bahwa penerapan otonomi khusus bagi Riau sulit diwujudkan. Tuntutan otonomi dengan motivasi ekonomi justru akan memancing daerah lain mengajukan tuntutan yang sama.

G. Daftar Kepustakaan

Abadi, Husnu , *Dari Plagiat ke Contempt of Court*, UIR Press, Pekanbaru, 2005

- Hadi, Sofyan, *Otonomi Khusus Riau*, Bahana Mahasiswa UNRI, Edisi 22 Agustus 2007
- Mahendra, Yusril Ihza, *Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 25 April 1998.
- Mahfud. MD, Moh, *Dimensi Akademis dan Politis Tentang Amandemen UUD 1945*. Pengantar pada *Amendemen UUD 1945 Antara Teks dan Kondisi dalam Negara Yang Sedang Berubah*, Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Sinar Grafika, Jakarta, 2000
- Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum UII dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Muslimin, Amrah, *Sejarah Ringkas Perkembangan Pemerintahan Marga/Kampung Menjadi Pemerintahan Desa/Kelurahan dalam Propinsi Sumatera Selatan*, Pemda Prop. Sumsel, Palembang, 1986
- Naisbit, John, *Global Paradox*, alih Bahasa Budijanto, Binarupa Aksara, Jakarta, 1994
- Sarundajang, SH, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.
- Sjamsuddin, Nazaruddin, *Mengapa Indonesia Harus Menjadi Negara Federal ?*, UI Press, Jakarta, 2002.
- Soejito, Irawan, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990
- Una, Sayuti, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004
- Yamin, Muhammad, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, I, Cetakan Kedua, Siguntang, Jakarta, 1971