

RELEVANSI OTSUS BAGI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

THE RELEVANCE OF SPECIAL AUTONOMY FOR THE UNITARY STATE OF THE REPUBLIC OF INDONESIA

Riris Katharina *

(Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi
Sekretariat Jenderal DPR RI, Gedung Nusantara 1 Lantai 2,
Jl. Jend. Gatot Subroto, Jakarta Pusat 10270, Indonesia,
e-mail: ririsk@yahoo.com)

Naskah diterima 11 November 2014, direvisi 21 November 2014,
disetujui 5 Desember 2014

ABSTRACT

This essay based on research conducted in 2013 in response to the raising demands for special autonomy in Bali and several archipelagic provinces in Indonesia. It is argued here that although special autonomy has its historical root in federal states, its existence in a unitary state is relevant and needed. Applying an qualitative approach, this essay comes to conclusion that a country such as Indonesia can consider a special autonomy status to any region or province which has specific characters. Aside from this, there is conditionality that with such autonomy given, they can increase the welfare of their people in the future. The writer recommends the Indonesian House of Representatives (DPR) and the Ministry of Domestic Affairs (Kemendagri) to immediately respond special autonomy aspirations demanded by regions.

Keywords: special autonomy, Bali Province, archipelagic province, Kemendagri, NKRI

ABSTRAK

Tulisan ini didasarkan pada penelitian yang dilakukan pada tahun 2013. Penelitian dilatarbelakangi munculnya tuntutan diberikannya status otsus bagi Provinsi Bali dan beberapa provinsi di daerah kepulauan. Meskipun pada awalnya otsus lahir dari sejarah negara federal, namun dalam konteks negara kesatuan, kehadiran otsus tetap relevan bagi sebuah negara kesatuan. Penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif ini menyimpulkan bahwa Indonesia dapat mempertimbangkan pemberian otsus bagi setiap daerah (provinsi) yang memiliki kekhususan untuk diberikan otonomi yang berasal dari kekhususannya tersebut. Persyaratannya yaitu ada bukti bahwa dengan peraturan otonomi yang ada sulit meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Hasil penelitian ini juga merekomendasikan agar DPR dan Kementerian Dalam Negeri segera merespons tuntutan otsus bagi sebuah daerah.

Kata kunci: otsus, Provinsi Bali, Provinsi Kepulauan, Kemendagri, Negara Kesatuan Republik Indonesia

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perjalanan praktek otonomi daerah di Indonesia telah berjalan dalam waktu yang panjang. Berdasarkan catatan, otonomi daerah telah diperkenalkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda melalui pemberlakuan *Desentralizatie Wet 1903*. Selanjutnya, setelah Indonesia merdeka diundangkan Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU

Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diubah sebanyak dua kali yaitu dengan UU No. 3 Tahun 2005 dan UU No. 12 Tahun 2008¹, dan terakhir UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.²

¹H. Moh. Ma'ruf, Sambutan Menteri Dalam Negeri, *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta: Institut for Local Development, Yayasan TIFA, 2005, hlm. V.

²UU ini tidak mengatur mengenai pemilihan kepala daerah. Pengaturan mengenai kepala daerah diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 2014, yang kemudian dikeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2014 yang mencabut UU tersebut.

Dalam perkembangannya, berbagai tuntutan akan ruang demokrasi, kesejahteraan, dan sistem pelayanan yang baik gagal dipenuhi daerah-daerah.³ Berbagai persoalan dalam implementasi otonomi daerah diakui disumbang oleh berbagai hal. Namun, dari banyak hal yang mempengaruhi, ada satu hal yang memberikan kontribusi terhadap gagalnya otonomi daerah, yaitu otonomi daerah yang dipahami dalam makna uniformitas.⁴ Paradigma uniformitas ini mengabaikan adanya fakta mengenai keragaman yang melekat dalam daerah-daerah dan sekaligus menafikan kepentingan nasional dalam kerangka otonomi daerah, seperti kepentingan untuk menjaga keutuhan negara. Pada kenyataannya, yang terlihat adalah ide otonomi daerah dilaksanakan secara seragam untuk semua daerah tanpa mempertimbangkan perbedaan-perbedaan fundamental di berbagai daerah, dan tanpa mempertimbangkan keunikan atau kekhususan yang dimiliki daerah-daerah, dan tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional masing-masing daerah.⁵

Oleh karena itu, pada satu dasa warsa terakhir ini telah muncul berbagai ide pemberian otsus (otsus) kepada daerah dengan memperhatikan perbedaan antar-daerah dan keunikan masing-masing daerah, sekaligus kepentingan objektif Indonesia sebagai sebuah negara bangsa sebagai dasar untuk merancang kebijakan otonomi daerah ke depan. Ide ini didasarkan atas pengalaman Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta dan Provinsi Daerah Istimewa (DI) Yogyakarta. Provinsi DKI Jakarta diberikan otsus karena perannya sebagai ibukota negara, melalui UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Provinsi DI Yogyakarta diberikan

otsus karena sejarahnya dalam berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, melalui UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.⁶

Paradigma semacam ini dikenal sebagai *asymmetrical decentralization* yang secara legal-konstitusional sebenarnya memiliki akar yang kuat pada konstitusi dan spirit yang *inherent* dalam praktek otonomi daerah di Indonesia sejak awal kemerdekaan, tetapi tidak dirumuskan secara tajam dalam berbagai peraturan mengenai otonomi daerah di Indonesia.⁷

Dalam perkembangan terakhir, otsus diberikan kepada Provinsi Aceh dan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dengan tujuan untuk menurunkan tuntutan separasi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁸ Khusus terhadap tiga otsus yang diberikan kepada Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, dan Provinsi Aceh dapat dilihat dari lahirnya UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus bagi Provinsi Papua, UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otsus bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang, dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

UU Nomor 21 Tahun 2001 dan UU Nomor 35 Tahun 2008 merupakan komitmen pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia untuk mengadopsi perspektif baru dalam menangani berbagai permasalahan yang selama ini mewarnai kehidupan Provinsi Papua. Perspektif baru tersebut adalah melakukan perubahan pendekatan penanganan masalah di Papua dari pendekatan keamanan/stabilitas menjadi pendekatan sosial/kesejahteraan.⁹ Otsus bagi

³ Cornelis Lay, *Desentralisasi Asimetris bagi Indonesia*, makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Menata Ulang Desentralisasi dari Perspektif Daerah" yang diselenggarakan oleh Program Pasca Sarjana Program Studi Ilmu Politik UGM bekerjasama dengan USAID dan DRPS di University Club, UGM, Yogyakarta, 25 Januari 2010, hlm. 0.

⁴ Djokusukanto, *et.al.*, dalam Cornelis Lay, *ibid.*, hlm.1.

⁵ *ibid.*, hlm. 1-2.

⁶ Bayu Dardias, *et.all.*, *Model Implementasi Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan: Belajar dari Pengalaman Aceh dan Papua*, Yogyakarta, belum diterbitkan, 2012, hlm. 11-12.

⁷ Cornelis Lay, *op.cit.*, hlm. 2.

⁸ Bayu Dardias, *et.all.*, *op.cit.*, 11-12.

⁹ Mohammad A. Musa'ad, "Kontekstualisasi Pelaksanaan Otsus di Provinsi Papua: Perspektif Struktur dan Kewenangan Pemerintahan", *Jurnal Kajian*, Vol. 16, No. 2, Juni 2011, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, hlm. 359.

Provinsi Papua pada dasarnya adalah sebagai komitmen pemerintah untuk memberikan keleluasaan bagi Provinsi Papua dalam keseluruhan aspek pembangunan. Fokus utama dari Otsus ini adalah ditujukan untuk memberikan keleluasaan kepada pemerintah provinsi/kabupaten dan kota untuk merencanakan, mengelola dan mengawasi program pembangunan Papua. Kebijakan pemerintah dalam penanganan Papua mengedepankan aspek perekonomian dan kesejahteraan rakyat sebagai *leading sector* dalam rangka Otsus di wilayah Papua.¹⁰ Hal ini dapat dilihat dalam muatan UU No. 21 Tahun 2001 khususnya dalam Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 2) dan angka 3) serta dalam Pasal 38, yang menyatakan bahwa dana Otsus terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan, pembangunan infrastruktur, dan ekonomi rakyat.

Hampir sama dengan Provinsi Papua yang mendapatkan Otsus untuk mencegah terjadinya disintegrasi, Provinsi Aceh juga mendapatkan otsus karena menghindari terjadinya disintegrasi dengan NKRI. Sistem politik ekonomi yang dinilai tidak adil membuat sebagian rakyat Aceh memberontak dengan meminta merdeka. Kasus pemberontakan seperti pemberontakan Daud Beureueh dan Darul Islam pada 1953-1962 merupakan salah satu bentuk pemberontakan rakyat Aceh. Pada waktu itu, Gubernur Militer Aceh merasa tertipu dengan langkah-langkah politik pemerintah pusat, sehingga akhirnya diberikan status daerah istimewa untuk Provinsi Aceh Darusalam pada tahun 1957.

Lahirnya Gerakan Aceh Merdeka (GAM) oleh Hasan Tiro pada tahun 1976 yang disusul dengan tahun 1989 diberlakukannya Daerah Operasi Militer (DOM) untuk meredam aksi Hasan Tiro dan kawan-kawan. Atas desakan dunia internasional, Presiden B.J. Habibie mengakhiri DOM pada 1998. Kebijakan darurat militer di Aceh sejak Mei 2003 tidak membuat keadaan lebih baik. Hingga pada akhirnya ditandatangani Nota (MoU) antara Pemerintah

RI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Helsinki, Finlandia pada 15 Agustus 2005.

MoU Helsinki antara Republik Indonesia (RI) dan GAM pada tanggal 15 Agustus 2005 telah mencapai beberapa kesepakatan. Beberapa hal pokok yang menjadi tujuan penandatanganan MoU Helsinki yaitu:

1. Untuk penyelesaian konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua;
2. Mewujudkan pemerintahan rakyat Aceh yang demokratis dan adil dalam NKRI;
3. Untuk memungkinkan pembangunan kembali Aceh pasca-tsunami 26 Desember 2004; dan
4. Pemerintah RI dan GAM bertekad membangun rasa saling percaya.¹¹

Nota kesepahaman ini yang kemudian sebagian diejawantahkan dalam ketentuan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU Otsus Aceh) – yang dibahas sejak 22 Februari 2006 dan disahkan pada tanggal 11 Juli 2006 – agar dapat diimplementasikan.

Perkembangan selanjutnya, telah muncul keinginan yang kuat untuk mendapatkan status “istimewa” atau “khusus” sebagaimana dimunculkan oleh forum 7 (tujuh) provinsi daerah kepulauan¹² serta Bali.¹³ Ide memberikan daerah kepulauan sebuah Otsus dilandasi alasan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah kepulauan yang memiliki karakteristik khas secara ekologis, budaya, politik, dan ekonomi. Dalam kenyataannya, disebutkan bahwa komunitas masyarakat yang ada di daerah kepulauan saat ini tersegregasi berdasarkan teritorial pulau sehingga mengakibatkan berbagai masalah, yaitu terbatasnya sarana dan prasarana pelayanan dasar; terbatasnya kemampuan keuangan daerah; sarana dan prasarana transportasi laut

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 360.

¹¹ Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah: Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 121.

¹² Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPR RI diberi judul “Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan”,

¹³ “Apa Perlu Bali Menjadi Daerah Otsus?”, dalam <http://dprd.go.id/2013/02/apakah-perlu-bali-menjadi-daerah-otonomi-khusus/>, diakses tanggal 10 Juli 2013.

dan udara yang minim; biaya transportasi dalam rangka 14 (empat belas) pelayanan pemerintahan yang sangat mahal; terbatasnya aksesibilitas masyarakat secara umum; masih adanya isolasi fisik dan sosial; adanya ketergantungan fiskal yang sangat tinggi kepada pemerintah; belum berkualitasnya berbagai layanan pemerintahan baik layanan publik maupun sipil; masih adanya disparitas ekonomi antar-daerah; dan rendahnya kualitas sumber daya manusia.¹⁴

Adapun tuntutan otsus bagi Provinsi Bali dilandasi alasan bahwa unsur budaya dan agama di Provinsi Bali berbeda dengan daerah lainnya. Secara detil, beberapa pemikiran yang melandasi tuntutan diberikannya Otsus bagi Provinsi Bali adalah:¹⁵

1. Bahwa Bali secara geografis relatif kecil, sehingga otonomi daerah yang ditempatkan di kabupaten/kota akan memecah-belah keutuhan Bali sebagai satu kesatuan geografis.
2. Masyarakat Bali sebagai satu kesatuan komunitas yang memiliki latar belakang budaya, agama, dan tradisi yang relatif sama menjadi modal dasar dalam membangun Bali secara utuh dalam satu kesatuan komunitas.
3. Jika dilihat dari sudut pandang budaya, daerah Bali memiliki bahasa dan huruf yang sama, serta memiliki kemiripan karakter sosial sehingga tidak ada alasan untuk mengkotak-kotakkan Bali dalam tata pemerintahannya.
4. Potensi pariwisata yang menjadi andalan pendapatan asli daerah kabupaten/kota di Bali ternyata tidak merata, sehingga hal ini sering menjadi alat pemicu konflik antara kabupaten/kota yang satu dengan yang lain. Timbul kecemburuan karena pajak yang diperoleh dari sektor ini kemudian tidak dinikmati secara adil dan merata oleh masyarakat kabupaten/kota di Bali.

B. Perumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Diberikannya Otsus atau otonomi asimetris kepada Provinsi Papua dan Provinsi Aceh diharapkan dapat meredakan keinginan pihak-pihak tertentu untuk melepaskan diri dari NKRI. Dalam konteks Otsus, ketika masyarakat daerah yang diberikan otonomi dapat disejahterakan, maka keinginan untuk memisahkan diri dari NKRI akan hilang.

Namun, tuntutan diberikannya otsus pada daerah hanya dengan alasan adanya perbedaan atau keunikan atau kekhasan suatu daerah memunculkan silang pendapat. Ada yang berpendapat bahwa diberikannya otsus kepada daerah lainnya akan dapat membawa keberhasilan bagi pelaksanaan otonomi itu sendiri. Namun, ada juga yang berpendapat bahwa dengan memberikan otsus kepada daerah lainnya dengan alasan perbedaan akan membawa masalah bagi NKRI karena akan berpotensi membawa daerah lainnya menuntut otsus.¹⁶

Dengan cakupan luas Indonesia yang demikian besar dan dengan berbagai permasalahan akan terjadinya disintegrasi bagi daerah yang memiliki kekayaan alam yang potensial, kehadiran otsus menjadi sebuah jalan. Namun, dalam konteks negara kesatuan, kehadiran otsus juga dapat berpotensi menjadi masalah tersendiri dalam pengelolaannya. Menjadi masalah pokok dalam penelitian ini adalah bagaimana relevansi otsus di dalam konteks negara kesatuan?

Pertanyaan penelitian yang hendak dijawab di sini adalah (1) apakah otsus relevan diberikan kepada sebuah daerah dalam negara kesatuan? (2) Apa persyaratan dapat diberikannya otsus bagi sebuah daerah?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Menjelaskan relevansi otsus di dalam konteks negara kesatuan.

¹⁴ Lihat lebih lanjut dalam Penjelasan Umum Rancangan Undang-Undang tentang Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan.

¹⁵ I Made Suantina, Otsus Bali dan Desentralisasi Asimetris, <http://www.warmadewa.ac.id/2009/otonomi-bali-dan-desentralisasi-asimetris/>, diakses tanggal 10 Juli 2013.

¹⁶ Salah satu yang tidak sependapat dengan Otsus adalah Saldi Isra, dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas, lihat dalam "Apa Perlu Bali Menjadi Daerah Otsus?", dalam <http://dpd.go.id/2013/02/apakah-perlu-bali-menjadi-daerah-otonomi-khusus/>, diakses tanggal 10 Juli 2013.

- b. Mengidentifikasi persyaratan bagi pemberian otsus bagi sebuah daerah.

Penelitian ini diharapkan berguna untuk menjadi masukan bagi para Anggota DPR RI dalam mempertimbangkan pemberian status otsus bagi daerah-daerah tertentu.

D. Kerangka Pemikiran

1. Otonomi Daerah

Otonomi Daerah yang dimaksud dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dalam Pasal 18 adalah "hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Sedangkan Daerah Otonom adalah "Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku".¹⁷ Namun demikian, walaupun otonomi itu sebagai *selfgovernment*, *selfsufficiency* dan *actual independency*, keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat yang menyerahkan urusan kepada daerah.

Dalam negara kesatuan seperti Indonesia, otonomi daerah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Berbeda dengan otonomi daerah di negara federal, di mana otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakekatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah dalam negara kesatuan seperti Indonesia lebih banyak menggantungkan otonominya pada *politicalwill* pemerintah pusat, yaitu sampai sejauh mana pemerintah pusat mempunyai niat baik untuk memberdayakan *localgovernment* melalui pemberian wewenang yang lebih besar.¹⁸

Visi otonomi daerah dirumuskan dalam 3 (tiga) ruang lingkup interaksi utama, yaitu politik, ekonomi, serta sosial dan budaya.¹⁹ Di bidang politik harus dipandang sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik serta transparansi kebijakan.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah dan mendorong pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya.

Di bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal.

2. Otsus (Otsus)

Pilihan untuk memberikan otsus kepada Provinsi Papua pada tahun 2001 tentunya didasarkan pertimbangan yang matang. Dalam perspektif komparasi dengan beberapa negara konsep desentralisasi asimetris tidak terkait langsung dengan isu kesejahteraan. Karakter asimetris lebih merupakan respons politik atas aspirasi keragaman sosio-kultural.²⁰ Dalam kerangka pengembangan demokrasi dan kesejahteraan masyarakat, desentralisasi asimetris bukanlah tujuan akhir, melainkan untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip demokrasi dan kesejahteraan terlaksana dengan baik di suatu daerah.

Dalam konteks konsolidasi demokrasi, maka penggunaan kewenangan pemerintahan

¹⁷S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001, hlm. 25-27.

¹⁸*Ibid.*, hal 32.

¹⁹Ryaas Rasyid, "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan", dalam *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007, hlm. 9-10.

²⁰Bayu Dardias, *et.all.*, "Model Implementasi Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan: Belajar dari Pengalaman Aceh dan Papua", Yogyakarta, belum diterbitkan, 2012, hlm. 188.

dituntut untuk mampu memperkuat kelembagaan politik, yaitu meliputi aparat administratif negara (birokrasi), lembaga-lembaga perwakilan dan penyelenggaraan demokrasi (partai politik, legislatif, dan sistem pemilu), serta struktur-struktur yang menjamin akuntabilitas horizontal, konstitusionalisme, dan *rule of law*, seperti halnya tentang sistem peradilan dan lembaga-lembaga audit dan pengawasan. Negara-negara demokrasi baru atau bermasalah, setidaknya lemah pada salah satu arena pelembagaan politik tersebut.²¹

Berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan oleh TIFA,²² desain desentralisasi asimetris yang dipraktekkan di Indonesia dapat dipetakan ke dalam lima model yang menjadi basis dari asimetris, yaitu:²³ **Pertama**, model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah karena faktor politik, khususnya terkait sejarah sejarah konflik yang panjang (misalnya Aceh dan Papua). **Kedua**, model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis sosio-kultural (DI Yogyakarta). **Ketiga** model asimetris yang didasarkan kekhasan daerah berbasis geografis-strategis, yakni khususnya terkait posisi daerah tersebut sebagai daerah perbatasan (Kalimantan Barat, Papua, dan Kepulauan Riau). **Keempat**, model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis potensi dan pertumbuhan ekonomi (Papua, Aceh, Kalimantan Barat, Batam, dan Jakarta). **Kelima**, kekhasan daerah berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas *governability* (Papua).

Berangkat dari analisis praktek desentralisasi asimetris di Indonesia tersebut, ditawarkan tiga model asimetris yang dapat diterapkan. **Pertama**, Otsus sebagai model asimetris. Model otsus ini merupakan solusi untuk menyelesaikan ketegangan antara pemerintah nasional dengan subnasional yang mengarah ke gerakan-gerakan pemisahan diri (*secession*) atau dikarenakan karakter daerah

yang sangat spesifik. Model ini harus berangkat dari pendefinisian atas kekhususan yang akan dikelola. Selain menjawab persoalan ketegangan dan pemisahan, desain otsus (istimewa) diterapkan untuk merespons kekhususan sosio-budaya dan fungsi ibukota.

Kedua, asimetris berbasis *urban-rural* atau *developed-underdeveloped*. Pendefinisian model asimetris ini bisa berangkat dari ukuran-ukuran pembangunan, dimana ada kawasan yang karena sejarah sudah terbangun secara kuat, dengan kawasan yang tertinggal secara pembangunan. Dalam konteks Indonesia, perbedaan perlakuan atas kawasan perbatasan dan kepulauan misalnya, bisa menjadi pertimbangan atas bentuk asimetris yang akan dikembangkan. **Ketiga**, model desentralisasi asimetris yang penuh (*fully asymmetrical decentralization*). Asumsinya, setiap daerah diperlakukan secara berbeda-beda, sehingga masing-masing memiliki sesuatu yang asimetris dibandingkan dengan daerah lainnya.

3. Otsus dan Unitary State

Secara politis, otonomi daerah diharapkan dapat memperkuat akuntabilitas (tanggung jawab), keterampilan politis dan integrasi nasional.²⁴ Dalam negara kesatuan atau *unitary state*, otonomi akan diartikan oleh pihak-pihak tertentu sebagai kemandirian yang justru bisa mengarah kepada gerakan sentrifugal.²⁵ Smith juga menyatakan bahwa dalam konteks mengenai negara, otonomi daerah tampak parokial (berwawasan sempit) dan separatis. Otonomi daerah mengancam kesatuan dari kehendak umum (*general will*). Otonomi daerah memperkuat kepentingan-kepentingan yang sempit dan tersekat-sekat (*sectional*).²⁶ Namun, perlu diingat juga bahwa pembangunan yang lambat (*underdevelopment*) juga memperingatkan bahwa *proliferasi* dari tatanan administratif

²¹Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Yogyakarta: IRE Press, 2003, hlm. 113.

²²Riset bertajuk "Desentralisasi Asimetris: Praktek dan Proyeksi", didukung oleh TIFA Foundation pada tahun 2009-2010.

²³Dalam Bayu Dardias, *et. all, op.cit.*, hlm. 21-22.

²⁴Brian C. Smith, *Desentralisasi: Dimensi Teritorial Suatu Negara*, Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesian (MIPI), 2012, hlm. 6.

²⁵Miftah Thoha, dalam "Palang Pintu Otsus Bali", <http://www.lenteratimur.com/palang-pintu-otonomi-khusus-bali/>, diakses tanggal 10 Juli 2013.

²⁶Brian C. Smith, *op.cit.*, hlm. 7.

pada tingkat lokal dapat menyebabkan suatu penurunan dalam kualitas administrasi pada saat semakin banyaknya pejabat dengan pendidikan yang kurang, wawasan yang lebih sempit, dan tidak mempunyai pengalaman dalam bekerja.²⁷ Pada akhirnya, kondisi ini juga akan dapat menimbulkan ketidakpuasan terhadap kesatuan, sebagaimana ditunjukkan oleh pengalaman Yugoslavia.

E. Metodologi Penelitian

1. Waktu dan Tempat

Penelitian dilaksanakan di Provinsi Sulawesi Utara dan Provinsi Bali. Kedua provinsi ini dipilih didasarkan pada alasan: Provinsi Sulawesi Utara merupakan salah satu dari 7 (tujuh) provinsi penggagas RUU tentang Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan yang awalnya diberi judul RUU tentang Daerah Kepulauan. Penggagas provinsi kepulauan. Ketujuh gubernur dan ketua DPRD provinsi kepulauan bersama-sama menandatangani Deklarasi Provinsi Kepulauan se-Indonesia pada tanggal 10 Agustus 2005 Dalam deklarasi tersebut, tujuh pemerintah provinsi yang berkarakter wilayah kepulauan meminta pemerintah pusat agar mewujudkan implementasi pengakuan yuridis wilayah kepulauan melalui regulasi dan program yang dibutuhkan guna percepatan pembangunan.²⁸

Provinsi Bali, telah memunculkan ide otsus sejak tahun 2001. Ketika itu Pemerintah Provinsi Bali beserta DPRD Bali mengajukan usul tersebut ke DPD RI. Uslu itu masuk Program Legislasi Nasional 2005-2009. Penelitian di lapangan dilaksanakan selama 5 hari, masing-masing tanggal 23-27 September 2013 di Provinsi Bali dan tanggal 21-25 Oktober 2013 di Provinsi Sulawesi Utara.

2. Cara Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini berupa data primer yang meliputi data hasil wawancara dari informan dan data sekunder meliputi sejarah terjadinya pemberian otsus bagi beberapa daerah, termasuk hasil-hasil penelitian ataupun artikel-artikel di media massa. Data-data tersebut dikumpulkan dengan menggunakan metode studi kepustakaan, yaitu mengumpulkan segala informasi, data, dan keterangan yang berasal dari data dokumenter, baik berupa buku, risalah, transkrip, dokumen, maupun bahan-bahan tertulis lainnya yang sudah tersedia yang berkaitan dengan otsus; observasi langsung, yaitu dengan melakukan kunjungan lapangan ke daerah penelitian yang menuntut untuk diberikan otsus; dan wawancara mendalam dengan pihak-pihak yang berkepentingan dan didasarkan pada panduan pertanyaan penelitian. Ada pun informan yang akan diwawancarai adalah Anggota DPR RI Komisi II; Kementerian Dalam Negeri (Dirjen Otonomi Daerah); Anggota DPD RI (Tim Kerja Kajian Otsus di Indonesia); Anggota DPRD, Gubernur/Sekda provinsi, Bappeda provinsi, pakar dari universitas, dan informan lainnya yang diperoleh secara *snow ball* dari informan kunci di daerah.

3. Metode Analisis Data

Penelitian ini bersifat *descriptive analysis* dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Analisis data dilakukan berdasarkan keinginan untuk dapat memberikan pemahaman atas permasalahan yang diungkapkan melalui metode deskriptif, yaitu menjelaskan temuan-temuan dalam bentuk tulisan dan menganalisisnya dengan bantuan teori-teori yang ada.²⁹ Data yang diperoleh selanjutnya akan dianalisis dengan menggunakan kerangka pemikiran yang telah ditentukan.

²⁷Dikemukakan oleh Muketji (1961), dalam *ibid.*, hlm. 9.

²⁸Wahada Mony, "Provinsi Kepulauan, Nasibmu Kini...??", <http://wahadamony.blogspot.com/2011/01/provinsi-kepulauan-nasibmu-kini.html>, diakses tanggal 11 Juli 2013.

²⁹Naresh Maholtra, *Basic Marketing Research: Applications to Contemporary Issues*, 5th Ed, London: Prentice Hall, 2002, p. 331-354.

Selanjutnya akan ditarik kesimpulan dan rekomendasi dalam menyusun kebijakan selanjutnya.

II. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Tuntutan Otsus di Provinsi Bali

Tuntutan otsus bagi Bali menurut Gubernur Bali dikarenakan alasan bahwa orang Bali memandang bahwa Pulau Bali merupakan sebuah pulau yang memiliki keunikan. Salah satu keunikannya adalah sebagai sebuah pulau di antara 13.667 pulau yang ada di Indonesia, Pulau Bali masuk kategori kecil. Dibandingkan dengan luas NKRI sekitar 5.192.252 km², sedangkan luas Pulau Bali hanya 5.632,86 km² atau sama dengan 0,29% dari luas keseluruhan NKRI. Provinsi Bali terdiri dari 8 kabupaten, 1 kota, 53 kecamatan, 585 desa dan 89 kelurahan.

Berdasarkan catatan dalam naskah akademik RUU tentang Otsus Bali, disebutkan bahwa Bali memiliki beberapa kekhususan dan keunikan. Dikatakan memiliki kekhususan karena yang ada di Bali belum tentu ada di provinsi lainnya di Indonesia. Dikatakan unik karena kekhususan Bali bukan saja membuat Bali tampak berbeda dengan provinsi yang lainnya dalam NKRI, tetapi juga menarik perhatian orang, sehingga mereka datang ke Bali, ingin tahu lebih dalam tentang Bali. Kekhususan Bali dapat dilihat dari keadaan alamnya, agamanya, senibudayanya dan sistem sosialnya/adat istiadatnya.

Alamnya indah, karena beberapa danau yang ada di provinsi pulau ini letaknya justru di pegunungan. Danau Buyan, Danau Tamblingan, dan Danau Beratan ada di daerah pegunungan Bedugul, Kabupaten Tabanan. Danau Batur ada di kaki Gunung Batur di daerah pegunungan Kintamani, Kabupaten Bangli. Kekhususan letak danau ini berpengaruh terhadap tatanan konservasi hutan dan air di Bali yang tercermin dalam sistem subak. Hingga saat ini dikenal organisasi di bidang pertanian (subak) dan organisasi yang dibentuk berdasarkan

kegemaran yang sama (*sekaa*). Beberapa ciri khas dasar organisasi subak, sebagai berikut:

- Subak merupakan organisasi petani yang mengelola air irigasi untuk anggota-anggotanya. Sebagai suatu organisasi, subak mempunyai pengurus dan aturan-aturan keorganisasian (*awig-awig*), baik tertulis maupun tidak tertulis.
- Subak mempunyai suatu sumber air bersama. Sumber air bersama ini dapat berupa bendungan (*empelan*) di sungai, mata air, air tanah, ataupun saluran utama suatu sistem irigasi.
- Subak mempunyai areal persawahan.
- Subak mempunyai otonomi baik internal maupun eksternal.
- Subak mempunyai satu atau lebih Pura Bedugul (*pura* yang berhubungan dengan persubakan).

Perangkat pimpinan subak disebut "prajuru subak" yang menjalankan fungsinya berdasarkan *awig-awig* yang berlaku pada masing-masing subak, hukum adat Bali dan hukum nasional. Lewat sistem subak ini, Bali diatur sebagai satu kesatuan ekosistem.

Di bidang keyakinan beragama, Provinsi Bali juga memiliki kekhususan. Sebagian besar penduduk Provinsi Bali termasuk etnik Bali, memeluk agama Hindu (3.375.292 jiwa), berbahasa Indonesia dan Bali. Tujuan agama Hindu adalah "*Moksartam jagadhita ya ca iti dharma*" yakni untuk mencapai kebahagiaan yang abadi. Salah satu cara untuk mencapai tujuan itu, dengan mengaktualisasikan filosofi *tri hita karana* (tiga cara mencapai kedamaian) dalam kehidupan sehari-hari, yaitu menciptakan hubungan yang harmonis antara manusia dengan hal-hal yang menyangkut Ketuhanan (*parhyangan*) sesuai dengan keyakinan agaman Hindu, menciptakan hubungan yang harmonis antara manusia dengan sesama manusia (*pawongan*) dan menciptakan hubungan yang harmonis antara manusia dengan lingkungan alam (*palemahan*).

Tempat suci atau *pura* (*parhyangan*) merupakan salah satu unsur penting komunitas

Bali di samping unsur *pawongan* (warga yang beragama Hindu) dan *palemahan* (wilayah). Berdasarkan warga yang bertanggung jawab, pura dapat dikelompokkan menjadi empat, yaitu *Pura Kawitan* (keluarga tertentu); *Pura Kayangan Desa* (pura yang ada pada masing-masing desa), *Pura Swagina* (pura untuk profesi tertentu), dan *Pura Kahyangan Jagat* (dipuja oleh seluruh umat Hindu).

Selain tempat suci (pura), umat Hindu di Bali juga mengenal kawasan suci dan tempat yang diyakini suci. Disebut kawasan suci antara lain gunung, danau, campuhan (pertemuan sungai), pantai, laut dan sebagainya yang diyakini memiliki nilai-nilai kesucian.

Etnik Bali termasuk beruntung karena di antara sedikit etnik di Indonesia yang memiliki huruf daerah, salah satu di antaranya adalah etnik Bali, dengan huruf Bali. Budaya Bali yang dijiwai oleh agama Hindu, telah melahirkan berbagai bentuk kesenian seperti seni tabuh, seni pertunjukan, seni lukis, seni ukir, seni bangunan, dan seni suara yang khas Bali dan dikagumi oleh dunia luar.

Selain keadaan alam, agama, dan seni budayanya, tatanan masyarakat Bali juga dapat dikatakan memiliki kekhususan. Di Bali ada dua desa, yaitu Desa Adat atau Desa *Pakraman* dan Desa Dinas (terdiri dari desa atau keperbekelan dan kelurahan). Berdasarkan data terakhir yang diperoleh tahun 2007, saat ini di Provinsi Bali terdapat 1.417 desa pakraman.

Kekhususan di bidang agama yang dianut dan tatanan masyarakatnya, berdampak terhadap sistem hukum. Hukum yang berlaku dapat dikatakan memiliki kekhususan, karena selain berlaku hukum nasional, di Bali juga berlaku hukum adat Bali yang dijiwai oleh agama Hindu, yang berjalan sesuai dengan sistem sosial Bali.

Berbagai kekhususan yang dimiliki Provinsi Bali seperti dikemukakan di atas, dianggap sesuatu yang unik oleh orang luar Bali, menyebabkan mereka datang ke Bali dan memberikan julukan indah kepada Pulau Bali. Kekhususan dan keunikan yang dimiliki, pada akhirnya telah mengantarkan Provinsi Bali

sebagai salah satu daerah tujuan wisata terkenal di dunia. Wisatawan pun datang ke Bali.

Untuk mempertahankan kekhususan dan keunikan Bali, pemerintah kolonial Belanda bahkan mengeluarkan program *Balinization* atau *Baliseering* yang mulai diperkenalkan awal tahun 1920-an. Salah satu wujud program ini berupa pelarangan setiap *missionaries* asing untuk menyebarkan agama Kristen di Bali. Program *Balinization* atau *Baliseering* dikedepankan oleh pemerintah Kolonial Belanda, dengan tujuan menjadi semacam "pagar", agar kekhususan dan keunikan Pulau Bali yang tampak pada keadaan alamnya, agamanya, seni budayanya, dan sistem sosial atau adat istiadatnya, senantiasa terjaga dan lestari adanya.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan, Gubernur Bali lebih menekankan otsus Bali dengan istilahnya *otonomi asimetris*.³⁰ Ada beberapa alasan yang dikemukakan oleh Gubernur Bali mengenai alasan pentingnya Bali diberikan otsus, yaitu *Pertama*, Bali dinilai mempunyai banyak kekhususan. Contohnya, di Bali, selain terdapat desa dinas (706 desa), juga mempunyai desa adat atau Desa Pakraman yang berjumlah 1.440. Desa Pakraman ini diakui oleh konstitusi, sehingga dengan demikian memerlukan pengaturan yang khusus, menyangkut keberadaan, wewenang, tugas, dan sebagainya. Karena masing-masing Desa Pakraman itu otonom, mempunyai aturan sendiri, mempunyai kepala desa adat, mempunyai polisi sendiri yaitu *pecalang*, membuat sifat pemerintahan di Bali bersifat khusus.

Tidak dapat dipungkiri, Desa *Pakraman* memegang peran penting dalam menjaga adat istiadat. Selain merupakan warisan leluhur juga dapat menjamin keamanan wisata. Tentu ini harus dijaga dan dilindungi di tengah arus globalisasi. Dari aspek pemerintahan, di Bali terdapat 2 (dua) pemerintahan yang tidak dapat diabaikan begitu saja. Masyarakat Bali menginginkan adanya perlindungan hukum

³⁰Wawancara dengan Gubernur Bali pada tanggal 26 September 2013.

yang kuat terhadap desa adat. Selain sebagai warisan budaya juga mengandung daya tarik bagi para wisatawan. Desa adat pasti punya pura 3 (*kayangan tige*), ada kuburan, dan tidak akan bertambah luasnya karena (jasadnya) dibakar. Orang yang hendak menjual tanah harus berkonsultasi dengan Desa *Pakraman* agar tidak mengganggu kesucian desa, karena ada pura. Di Bali sekarang ada Perda tentang Kawasan Suci dan Tempat Suci. Kawasan Suci (pura besar) dimana radius 5 km tidak boleh dibangun hotel, kafe, harus tetap ada kaitan dengan pura ini (misalnya pesantren). Saat ini ketentuan tersebut diikuti oleh seluruh kabupaten/kota, sebab dikuatkan dengan fatwa Parisada Hindu Bali Indonesia.

Kedua, Pulau Bali kecil (5.600 km²) terdiri dari 8 kabupaten dan 1 kota. Karena kecil, kalau tidak dikelola secara khusus dalam satu sistem manajemen pengelolaan, akan terjadi pengkotak-kotakan wilayah, yang dapat mengakibatkan ketidakseimbangan pembangunan. Saat ini kondisi di Pulau Bali sudah lebih maju di bagian Selatan dibandingkan dengan bagian Utara, Timur, dan Barat. Oleh karena itu diperlukan *one island management system*, agar pembangunan menjadi lebih merata, tidak terjadi ketimpangan antara satu wilayah dengan wilayah lainnya. UU Nomor 32 Tahun 2004 dinilai tidak dapat mengatasi masalah ini. Karena masing-masing kabupaten/kota punya kewenangan sendiri-sendiri atas ruang wilayahnya. Sehingga terjadi eksploitasi yang berlebihan. Perlu diperhatikan bahwa dengan luas Pulau Bali yang kecil sekali, dimana daya dukung Bali hanya 1,5 juta orang saat ini, padahal penduduk Bali saat ini sudah mencapai 4,5 juta jiwa, maka Provinsi Bali tidak bisa diatur secara sama dengan provinsi lainnya.³¹

Ketiga, Bali tidak punya sumber daya alam (SDA) seperti minyak dan hasil tambang lainnya. Hal ini mengakibatkan Bali tidak memperoleh dana bagi hasil dari hasil tambang. Berbeda dengan Aceh dan Kalimantan.

Akibatnya Provinsi Bali tidak dapat melakukan pembangunan secara optimal. Padahal Bali merupakan tujuan wisata internasional, dan menjadi jendelanya Indonesia. Dari sisi infrastruktur, Provinsi Bali banyak dikuasai oleh privat, sehingga Provinsi hanya mendapat dari pajak kendaraan bermotor. Pajak hotel yang besar juga masuk ke kabupaten/kota. Menurut Gubernur Bali, seharusnya perhitungan DAU, diperhitungkan dari sumbangan provinsi kepada pusat (devisa yang dihasilkan), baik itu dari tambang maupun dari pariwisata. Ini yang dinilai tidak adil.

Otsus diharapkan tidak hanya melindungi budaya, agama, dan adat istiadat, namun juga yang tidak kalah penting yaitu pengaturan tata ruang dan keuangan/perekonomian. Provinsi Bali memerlukan biaya yang besar untuk mengembangkan infrastruktur dan memelihara destinasi. Misalnya harus membuat jalan yang lebih bagus, pemukiman yang lebih baik. Jadi perlu ada pengaturan tata ruang yang lebih baik. Sebagai daerah tujuan wisata, jangan sampai ada daerah yang kumuh. Untuk menjaga itu semua, perlu didukung oleh Pemerintah Pusat. Menjaga kelestarian Desa *Pakraman* sebagai aset daerah selama ini hanya didukung oleh pemerintah Provinsi Bali, yaitu sebesar Rp. 100 juta setiap tahun. Begitu juga dengan Subak. Subak harus terus dipelihara karena sudah menjadi *world heritage*. Untuk subak disubsidi Rp30 juta per tahun. Jadi subak tetap bisa menjaga *world heritage*. Kalau sekarang, subak dan Desa *Pakraman* terdesak dengan pembangunan yang masif. Akibatnya banyak yang mengubah status subak karena dorongan globalisasi.

B. Tuntutan Otsus di Provinsi Kepulauan

Tuntutan diberikannya otsus pada provinsi kepulauan dimulai pada saat tujuh provinsi (Maluku, Maluku Utara, NTT, NTB, Sulawesi Utara, Kepulauan Riau, dan Bangka Belitung) yang memiliki kesamaan dalam pelaksanaan Pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat melakukan pertemuan

³¹Asisten II Bidang Perekonomian Provinsi Bali. Wawancara dilakukan pada tanggal 24 September 2013.

pada tahun 2005 yang dikenal dengan "Deklarasi Ambon".

Pada bulan Januari 2011 dibentuk Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan (BKPK) yang didukung oleh Tim Teknis dari Perguruan Tinggi untuk mempersiapkan Naskah Akademis (NA) dan draft RUU. Dari Naskah Akademis terlihat adanya tuntutan bahwa laut sebagai sumber penghasil laut seharusnya dibagi secara proporsional, sehingga tidak dibagi secara merata untuk kabupaten/kota seluruh Indonesia. Garis batas operasional laut yang ditarik sepanjang 12 mil, seharusnya tidak ditentukan demikian karena kebijakan yang demikian sangat tidak adil bagi provinsi kepulauan dan menyebabkan marginalisasi masyarakat di daerah kepulauan.

RUU tentang Daerah Kepulauan merupakan aspirasi masyarakat daerah kepulauan, sehingga judul RUU bukan "Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan" hal ini dimaksudkan supaya tidak ada diskriminasi perlakuan bagi daerah kabupaten/kota kepulauan. Di dalam provinsi kepulauan daerah/wilayah laut merupakan alat pemersatu wilayah seperti jalan untuk provinsi daratan, Provinsi Maluku 92,6% wilayahnya merupakan wilayah laut. Pemerintah hendaknya mengakui adanya provinsi kepulauan, karena karakteristik wilayah laut lebih luas daripada wilayah daratan dan hukum harus berfungsi sebagai pembaharuan pembangunan.

Dibutuhkan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan, karena mengatur kekhususan dan keberagaman dari wilayah Indonesia. Perlakuan khusus bagi daerah kepulauan dilakukan terutama terhadap permasalahan infrastruktur. Semangat dan spirit provinsi kepulauan adalah untuk mensejahterakan masyarakat, karena 70 % masyarakat miskin ada di 7 provinsi kepulauan. Dari 17 ribu pulau yang ada di provinsi kepulauan tidak seluruhnya didiami manusia dan hanya 40 % yang didiami manusia, sehingga rawan penyalahgunaan wilayah untuk dijadikan daerah penyelundupan, terorisme,

dan pembuangan limbah beracun negara tetangga.

Sektor transportasi perhubungan antar-pulau di provinsi kepulauan sangat menyedihkan, sehingga potensi ikan tidak dimanfaatkan dengan baik dan hasil ikan sangat sedikit. Oleh karena itu, perlu dicarikan rumusan perhitungan DAU yang adil karena DAU selama ini dihitung berdasarkan wilayah daratan, sehingga daerah kepulauan dapat mengejar ketertinggalan dalam pelaksanaan pembangunan. Sebagai daerah kepulauan Provinsi Nusa Tenggara Timur mengalami kesulitan sendiri karena membangun daerah yang tersebar diperbagai pulau, kontraktor pelaksana pembangunan kesulitan akan akomodasi peralatan/bahan bangunan.

Provinsi Nusa Tenggara Timur mempunyai 41 dermaga laut dan 1900 buah pulau, hal ini sangat menyulitkan dalam kelancaran/pelaksanaan transportasi. Karakteristik provinsi kepulauan yaitu wilayah laut yang menyebabkan kesulitan tinggi dalam transportasi, wilayah provinsi Riau 96% merupakan laut yang terdiri dari 2.428 pulau, sedangkan yang kesulitan dalam transportasi ada 19 pulau terdepan.

C. Relevansi Otsus dengan NKRI

Terkait dengan relevansi terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Gubernur Bali menilai bahwa kehadiran otsus di Bali tidak perlu dikhawatirkan akan mengancam keutuhan NKRI. Rakyat Bali sangat menentang gerakan separatis. Gubernur berpendapat: "Tetap harus Bhinneka Tunggal Ika, harus Pancasila. Cuma seringkali ada ungkapan emosional dari beberapa orang karena Bali dulu sering di-bom. Salah kita apa?"³²

Wacana tuntutan otsus muncul diakui sejak terjadinya Bom Bali tahun 2002. Saat itu masyarakat terusik karena toleransi yang terpelihara baik diusik, sehingga muncul emosi untuk memisahkan diri dari NKRI. Namun, saat ini tidak itu yang menjadi perhatian atau fokus dari otsus. Diakui juga bahwa ada aspek

³²*Ibid.*

emosional dalam penyusunan draft RUU Otsus Bali. Namun, sekarang tidak ada keinginan untuk memisahkan diri dari NKRI. NKRI saat ini menjadi harga mati. Pancasila harus dipertahankan. Keberagaman, toleransi beragama harus dipertahankan. Yang masyarakat inginkan yaitu bagaimana mempertahankan adat istiadat itu karena terbukti bagus. Tri Hita Karana, harus ada keseimbangan hubungan antara Tuhan, manusia, dan lingkungan. Semua dasarnya harus itu. Begitu tidak ada yang harmoni, berarti ada yang kacau.

Gubernur Bali menekankan bahwa tidak ada keinginan sama sekali untuk memisahkan diri dari NKRI.

“Kita tidak ingin DPRD khusus, Kapolda khusus, tidak ingin begitu. Jika Bali dapat tambahan sekitar Rp 4 Triliun dari devisa yang dihasilkan, dipastikan Bali akan dapat diperbaiki destinasi wisata dan dipelihara bahkan ditingkatkan infrastrukturnya. Karena desa pakraman dan subak sudah menjadi destinasi wisata. Provinsi tidak dapat memberikan kompensasi apa-apa kepada petaninya. Akibatnya, bisa saja mereka tidak akan dapat dipertahankan, lama-lama bisa dibuat vila. Kalau kita punya dana khusus, kita bayar dia sehingga dia tetap dapat bertahan, sehingga dapat menjadi tontonan wisatawan terus. Kalau terjadi ketidakadilan pada satu kabupaten lain, tentu dapat menjadi ancaman terhadap NKRI itu sendiri.”

Permintaan ini dinilai permintaan yang logis. “Kalau tidak logis, kita akan ditertawakan banyak orang. Ini merupakan janji politik saya kepada rakyat yang memilih saya”, kata Gubernur Bali.

Menurut Asisten II Bidang Perekonomian Pemerintah Provinsi Bali, “Indonesia harusnya berpikir, jika ada potensi maju suatu daerah itu harusnya didorong. Jika seluruh daerah dikelola secara sama, dipastikan daerah-daerah di Indonesia tidak akan maju.” Menurutnya, Bali sudah terbukti merupakan daerah yang mendukung NKRI. Dari sisi wilayah, Bali cukup kecil, hanya 0,09% dari seluruh luas

wilayah NKRI. Bali tidak mungkin memisahkan diri dari NKRI.

Selain itu, otsus dinilai dapat mengikat Bali dengan NKRI. Karena Bali sendiri tidak pernah ingin keluar dari NKRI. Sejarah mencatat bahwa Bali yang pertama mendukung NKRI. Di Bali seluruh suku bangsa, dan agama ada.

“Otsus Bali kami pandang positif. Bali akan tetap berupaya dengan cara-cara yang baik, tidak dengan membawa-bawa kata “merdeka”. Bali diancam, dunia yang akan marah. Kami tidak akan pergunakan kesempatan ini. Presiden RI 1 ada darah Balinya. Tidak ada yang lebih setia kepada NKRI daripada Bali.”³³

Temuan menarik terkait dengan otsus Bali datang dari Dekan FISIP Universitas Udayana, Bali. Dalam wawancara yang dilakukan³⁴ dikemukakan bahwa Otsus Bali lebih diketahui oleh para elit.

“Saya hanya pernah mendengar mengenai otsus. Dalam tataran masyarakat, tidak diketahui makna otsus itu apa. Yang diketahui adalah apabila masyarakat Bali yang beragama Hindu bisa katakanlah khusus, bebas menjalankan ibadah agama Hindu Bali di Indonesia. Mungkin karena itu sudah turun temurun dilakukan, adanya gangguan-gangguan dari luar, entah faktor agama lain yang memunculkan kesadaran mereka bahwa ada semacam aturan yang memberikan keleluasaan bagi mereka dalam menjalankan ibadahnya. Masyarakat merasa terusik dari luar. Elit kemudian yang merespon dengan otsus.

Jika otsus yang dimaksud fokusnya pada adat istiadat, agama, dan budaya, di mana ketiganya hampir menyatu. Inilah yang harus dikaji secara lebih cerdas oleh orang Bali. Karena salah pemahaman, akan salah pelaksanaannya di masyarakat. Menurut Dekan FISIP Universitas Udayana, akan rumit sekali membuat otsus tentang budaya, agama, dan adat istiadat. Harus ada kesepakatan dari

³³Wawancara dengan Asisten II Bidang Perekonomian pada tanggal 24 September 2013.

³⁴Wawancara dilakukan pada tanggal 24 September 2013.

semua pihak. Namun yang penting disadari bahwa keterusikan yang dirasakan masyarakat Bali atas akibat yang ditimbulkan dari komersialisasi yang mengancam adat, budaya, dan agama mereka, yang masih dirasakan hingga sekarang, justru itu yang berbahaya. Pemerintah pusat harus paham kondisi masyarakat Bali saat ini, misalnya pembangunan hotel harus dibatasi. Jangan dikomersialisasi kultur Bali. Kalau orang Bali sedang sembahyang tidak boleh ada turis yang masuk.

Parpol di Bali menurut Gubernur Bali juga sangat mendukung diberikannya otsus bagi Provinsi Bali. Demikian pula masyarakat Bali. Pada tahun 2006, sejumlah media masa di Bali telah melakukan survei kepada seluruh masyarakat yang berdomisili di Bali. Survei tersebut ditujukan untuk menyerap aspirasi masyarakat Bali terkait permintaan otsus. Hasilnya, 80% masyarakat menyatakan setuju dilaksanakan otsus. Survei serupa diulangi lagi pada tahun 2007. Hasilnya tidak jauh berbeda. Masyarakat Bali menginginkan adanya otsus. Berkembangnya tuntutan otsus tidak terlepas dari kelemahan otonomi daerah yang selama ini berjalan di dalam negara yang berbentuk unitarisme. Ketidakjelasan pembagian wewenang antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota membuat terjadinya tarik menarik kewenangan.³⁵

Hampir sama pendapatnya dengan di Bali, menurut Ketua DPRD Provinsi Sulawesi Utara,³⁶ perhatian Pusat yang harus diberi lebih kepada daerah kepulauan.

“Memang ketika kita hidup di kabupaten-kota kepulauan (saya anak kepulauan)...memang harus ada perlakuan khusus. Misalnya dalam pemekaran daerah, kepulauan jangan diperlakukan sama dengan kabupaten lainnya. Daerah kepulauan bukan daerah kontinental. Luas lautannya lebih luas daripada daratannya. Jadi, jangan

disamakan persyaratan dalam pembentukan daerah (misalnya berapa kecamatan, jumlah kota, dan lain-lain). Mungkin karena pemerintah pusat belum memperhatikan hal-hal semacam itu, maka provinsi kepulauan terbentuk dan meminta untuk dibuatkan perlakuan khusus. Hal ini dinilai lebih baik dalam hal kesejahteraan. Negara-negara luar melihat kita sebagai negara *archipelago*, namun dalam praktek pembuatan kebijakan dan hukum negara kita masih menggunakan kacamata kontinental. Gubernur Sulut saat ini mempunyai visi kembali ke laut. Saya berharap ini diperhatikan oleh pemerintah pusat.

Dari hasil wawancara dengan Ketua Pansus RTRW, diperoleh informasi bahwa tingkat kesulitan daerah kepulauan lebih sulit, tidak diperhitungkan dalam Dana Alokasi Umum (DAU). Penghitungan DAU hanya melihat daratan saja. Sehingga perlakuan khusus sangat diperlukan. Misal lihat saja guru yang ditempatkan di daerah kepulauan, tanpa insentif yang lebih, tidak ada yang betah. Kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah daerah tidak dapat memberikan perhatian yang lebih karena tersandung oleh peraturan yang lebih tinggi (UU dan PP). Masyarakat sangat membutuhkan RUU ini, ambil contoh pelabuhan yang menjadi kebutuhan masyarakat. Jadi, DAU merupakan satu hal yang membawa dampak pada berbagai kegiatan masyarakat.

Masalah lain yang penting menjadi pertimbangan yaitu tingkat kesulitan pelayanan juga berbeda antara daerah kepulauan dan daratan. Perlu dipertimbangkan dalam hal kesejahteraan dan perekonomian. Menurut Ketua DPRD, tidak diperhatikannya daerah kepulauan bisa menjadi ancaman bagi NKRI. Saat ini memang ada sedikit perlakuan khusus kepada pegawai di daerah kepulauan dengan adanya tunjangan kemahalan, tapi tidak sebanding dengan yang diharapkan. RUU Kepulauan merupakan sebuah kebutuhan penting (*necessary*) bagi masyarakat di daerah kepulauan.

³⁵ “Apa Perlu Bali Menjadi Daerah Otsus?”, dalam <http://dprd.go.id/2013/02/apakah-perlu-bali-menjadi-daerah-otonomi-khusus/>, diakses tanggal 10 Juli 2013.

³⁶ Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sulawesi Utara pada tanggal 17 Oktober 2013.

D. Ancaman bagi Pulau Bali dan Provinsi Kepulauan

Tetap memelihara Bali sebagaimana adanya dan menjaga stabilitas di daerah-daerah kepulauan sulit bisa terjadi saat ini. Tingginya pertumbuhan fasilitas akomodasi (hotel dan restoran), fasilitas olahraga (lapangan golf, kolam renang), dan fasilitas rekreasi (kafe, klub malam) dipicu oleh perkembangan Bali itu sendiri. Sebuah perkembangan yang menimbulkan paradoks. Di satu sisi, tingginya minat mengunjungi Bali memberikan sisi positif bagi masyarakat Bali namun di sisi lain, banyaknya agenda internasional yang diselenggarakan di Bali menuntut hadirnya banyak fasilitas sebagaimana disebutkan di atas untuk mendukung kegiatan tersebut.

Kondisi di atas telah mengakibatkan rusaknya alam Bali, termasuk pura dan subak yang menjadi ikon Bali. Ambil contoh subak, dari tahun 1976-2004 ada sekitar 27 subak menghilang, artinya diperkirakan setiap tahun 1-1,5 subak akan menghilang. Bahkan, antara tahun 1996-2006 sekitar 783,3 hektar per tahun lahan pertanian beralih fungsi ke non-pertanian. Pada perkembangan terakhir, kawasan Besakih, sebagai pura terbesar di Pulau Bali terancam kesuciannya karena dimasukkan dalam KSPN (Kawasan Strategis Pariwisata Nasional) yang berdasarkan PP Nomor 50 Tahun 2011, kawasan tersebut dapat dibangun berbagai fasilitas seperti fasilitas akomodasi (hotel dan restoran), fasilitas olahraga (lapangan golf, kolam renang), dan fasilitas rekreasi (kafe, klub malam). Padahal, dalam Perda Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Bali, Besakih tidak diatur sebagai kawasan strategis pariwisata, melainkan kawasan strategis untuk kepentingan sosial budaya.

Masyarakat Bali selama ini telah merasa terusik akan situasi saat ini. Keterusikan yang dirasakan tersebut terutama tampak pada saat mereka melakukan upacara keagamaan dan upacara adat. Banyaknya wisatawan, baik domestik maupun mancanegara yang ingin menyaksikan adegan yang dirasa mistis dan

eksotis tersebut telah mengganggu kesakralan kegiatan upacara. Belum lagi berbagai kasus yang dikaitkan dengan agama. Meledaknya Bom Bali tahun 2001, kontroversi terhadap pengaturan pornografi yang dianggap tidak melindungi adat istiadat Bali, dan kontroversi terhadap kegiatan *Miss World* 2013 di Bali telah memperlihatkan semakin terusiknya masyarakat Bali.

Masyarakat Bali memandang Bali, sebagai aset nasional perlu diselamatkan. Aset yang dimaksud adalah adat, budaya, dan nilai agama yang tumbuh dan berkembang di Bali yang sampai saat ini telah memberi inspirasi dan kekuatan daya tarik kepariwisataan Bali. Budaya Bali yang telah menjadi talenta (istilah yang dipergunakan dalam mengartikan kekhususan) pariwisata Bali dan nusantara telah mampu menjadikan Bali sebagai destinasi atau tujuan wisata dunia, yang mampu mengakses *income* lebih dari Rp. 32 triliun per tahun atau 30% dari devisa negara yang berperan penting dalam mengakselerasi perekonomian nasional. Bahkan, nilai warisan budaya Bali saat ini diakui oleh dunia sebagai warisan budaya dunia (*world cultural heritage*) telah diinvestasikan untuk pembangunan pariwisata lokal, regional, nasional dan global.

Namun, apa yang dirasakan masyarakat Bali saat ini sangat jauh dari harapan. Dari besarnya *income* yang disumbangkan Bali kepada pemerintah pusat, saat ini hanya sekitar 4 triliun yang diberikan kepada Provinsi Bali. Itupun tidak dapat diinvestasikan untuk memelihara adat, budaya, dan nilai agama di Bali, sebab berbagai peraturan yang dikeluarkan pemerintah pusat, termasuk pengaturan mengenai otonomi daerah yang dititikberatkan pada daerah kabupaten/kota tidak sesuai untuk pengembangan Bali secara komprehensif. Dapat dikatakan bahwa seluruh pembiayaan penyelenggaraan aktivitas budaya ditanggung oleh masyarakat Bali, padahal aktivitas budaya beserta masyarakatnya menjadi objek wisata dunia, yang telah mampu menghasilkan devisa negara. Atau dengan kata

lain, hasil eksploitasi tersebut dinikmati oleh pemerintah pusat, bukan masyarakat Bali.

Bagi provinsi kepulauan, ambil contoh Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang mempunyai 41 dermaga laut dan 1900 buah pulau, hal ini sangat menyulitkan dalam kelancaran/pelaksanaan transportasi. Karakteristik provinsi kepulauan yaitu wilayah laut yang menyebabkan kesulitan tinggi dalam transportasi.

E. Otonomi Asimetris sebagai Jalan Tengah

Berbagai keterusikan yang dirasakan oleh masyarakat Bali lantas direspon oleh para elite baik di pemerintahan maupun di masyarakat Bali dengan mengajukan sebuah kekhususan terhadap pelaksanaan otonomi di Bali. Dengan kekhususan tersebut, titik berat otonomi diberikan kepada Pemerintah Provinsi Bali. Hal ini dimaksudkan agar masalah pengaturan tata ruang yang kurang melindungi adat, budaya, dan agama selama ini dapat diatur kembali agar menjadi harmonis. Dengan titik berat di provinsi, diharapkan, pengaturan tata ruang akan dilakukan secara menyeluruh dengan memproteksi ruang adat, budaya, dan agama. Sehingga kasus Besakih tidak akan terjadi.

Dengan kekhususan otonomi, diharapkan Bali dapat memperoleh *sharing* reinvestasi yang adil atas peranannya sebagai akselerator pembangunan nasional. Dengan demikian anggaran dapat dialokasikan untuk memelihara pura-pura sebagai tempat sembahyang (yang membentengi masyarakatnya dengan nilai-nilai luhur dalam bernegara dan berbangsa), memelihara sistem subak dalam daerah-daerah pertanian, mempertahankan Desa *Pakraman* yang lebih ditaati oleh masyarakat, yang kesemuanya itu tentu akan memberikan kontribusi bagi eksistensi alam dan suasana aman dan nyaman di Bali yang dirindukan banyak orang selama ini.

Otonomi asimetris diharapkan akan dapat memelihara adat, budaya, dan agama Bali yang menjadi *world cultural heritage*. Apa

enaknya berada di Bali, namun hanya melihat hotel, *café*, dan restoran yang berjajar di sepanjang jalan, tanpa merasakan indahnya *pura* yang dipelihara baik karena merupakan warisan budaya bangsa.

Demikian pula dengan provinsi di daerah kepulauan yang merasakan kesenjangan karena pengaturan melalui UU Pemerintahan Daerah selama ini hanya memperhitungkan kontinental atau daratan dan bukan air atau laut sebagai dasar pembagian dana untuk daerah.

Sekarang bola ada di tangan pemerintah pusat. Secara politis, otonomi daerah diharapkan dapat memperkuat akuntabilitas (tanggung jawab), keterampilan politis dan integrasi nasional. Dalam negara kesatuan atau *unitary state*, otonomi akan diartikan oleh pihak-pihak tertentu sebagai kemandirian yang justru bisa mengarah kepada gerakan sentrifugal. Smith (2012) juga menyatakan bahwa dalam konteks mengenai negara, otonomi daerah tampak parokial (berwawasan sempit) dan separatis. Otonomi daerah dapat mengancam kesatuan dari kehendak umum (*general will*). Otonomi daerah dapat memperkuat kepentingan-kepentingan yang sempit dan tersekat-sekat (*sectional*). Namun, perlu diingat juga bahwa pembangunan yang lambat (*underdevelopment*) dan tidak adil juga memperingatkan bahwa *proliferasi* dari tatanan administratif pada tingkat lokal dapat menyebabkan suatu penurunan dalam kualitas administrasi pada saat semakin banyaknya pejabat dengan pendidikan yang kurang, wawasan yang lebih sempit, dan tidak mempunyai pengalaman dalam bekerja. Pada akhirnya, kondisi ini juga akan dapat menimbulkan ketidakpuasan terhadap kesatuan, sebagaimana ditunjukkan oleh pengalaman Yugoslavia.

Dalam rapat di Badan Legislasi DPR RI dengan Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan (7 provinsi) dalam rangka penyusunan RUU tentang Daerah Kepulauan.³⁷ terlihat bahwa

³⁷ Rapat Dengar Pendapat Badan Legislasi DPR dengan Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan tanggal 20 Juli 2011.

DPR RI menyadari keberadaan negara kepulauan diakui dalam konstitusi. Oleh karena itu, laut bukan alat pemisah/segregasi antara daerah dengan daerah lain. DPR RI juga menyadari bahwa pusat pertumbuhan pembangunan sebenarnya ada di kampung, sehingga perlu dibuka jalan/infrastruktur yang memadai di kampung-kampung. Namun, DPR RI terlihat kurang setuju jika yang harus diperhatikan hanya daerah kepulauan, karena menurut Badan Legislasi DPR, saat ini masih ada 32.0000 desa tertinggal yang tersebar di beberapa provinsi yang perlu penanganan. Disebutkan bahwa "Dalam pelaksanaan pembangunan perlu juga dicermati adanya daerah kontinental/daratan yang juga tertinggal, sehingga memerlukan penanganan khusus dan perlu pemetaan secara khusus dengan melakukan kajian secara mendalam. Terlihat bahwa masalah implementasi otsus lebih kepada prioritas politik.

III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pertama, pemerintah pusat masih mempertimbangkan dengan sangat hati-hati pemberian otsus kepada daerah. Pertimbangan yang sangat hati-hati ini tampak dari belum disahkannya RUU tentang Otsus Bali dan RUU tentang Provinsi Kepulauan.

Kedua, tuntutan agar diperhitungkannya kekhususan beberapa daerah, terutama yang memiliki potensi ekonomi dan membutuhkan dukungan ekonomi dari pemerintah pusat seharusnya diperhatikan oleh pemerintah pusat. Hal ini penting untuk menjaga keutuhan NKRI. Gejala ketidakadilan yang dirasakan pemerintah daerah justru akan dapat menjadi ancaman bagi NKRI. Hal ini berarti bahwa NKRI tidak harus diatur seragam, namun penting untuk melihat kekhasan dan keunikan sebuah wilayah.

Ketiga, persyaratan bagi keberhasilan pelaksanaan otsus dalam NKRI yaitu ada tujuan kesejahteraan rakyat. Apabila dengan peraturan umum yang ada saat ini sulit mendongkrak tingkat kesejahteraan masyarakat di suatu wilayah, hal itu menjadi pertanda bahwa daerah tersebut perlu mendapat perlakuan khusus.

B. Rekomendasi

Penelitian ini merekomendasikan, pertama, pemerintah pusat harus segera merespon tuntutan otsus atau otonomi asimetris dari daerah-daerah yang menilai punya kekhasan atau keunikan untuk diatur tidak seragam dengan daerah yang lain.

Kedua, pemberian otsus harus tetap dalam bingkai NKRI. Oleh karena itu, prinsip pemberian otsus adalah dalam rangka menyejahterakan masyarakat di daerah yang menuntut otsus. Ini artinya, pemerintah pusat harus dapat memperhatikan dengan seksama daerah yang belum sejahtera namun memiliki kemampuan ekonomi yang potensial atau dapat lebih ditingkatkan kesejahteraannya karena memiliki keunikan dan kekhasan yang perlu dilindungi dan dipelihara.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terimakasih kepada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI yang telah membiayai penelitian ini dan kepada Dr. Lili Romli yang telah memberi masukan dan koreksi terhadap tulisan ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Dardias, B., et.al. (2012). "Model Implementasi Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan: Belajar dari Pengalaman Aceh dan Papua". Yogyakarta: belum diterbitkan.
- Diamond, L. (2003). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Yogyakarta: IRE Press.

- Smith, B. C. (2012). *Desentralisasi: Dimensi Teritorial Suatu Negara*. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesian (MIPI).
- Maholtra, N. (2002). *Basic Marketing Research: Applications to Contemporary Issue.*, London: Prentice Hall, 5th edition.
- Ma'ruf, H. M. (2005). *Sambutan Menteri Dalam Negeri, Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Jakarta: Institut for Local Development, Yayasan TIFA.
- Rasyid, R. (2007). "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa depannya", dalam *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI Press.
- Ratnawati, T. (2009). *Pemekaran Daerah: Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Romli, L. (2012). *Kebijakan Implementasi Otonomi Khusus di Papua dan Aceh*. Jakarta: P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika.
- Sarundajang. (2001) *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Jurnal/Makalah:

- Lay, C. (2010). "Desentralisasi Asimetris bagi Indonesia", makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Menata Ulang Desentralisasi dari Perspektif Daerah" yang diselenggarakan oleh Program Pasca-Sarjana Program Studi Ilmu Politik UGM bekerjasama dengan USAID dan DRPS di University Club, UGM, Yogyakarta, 25 Januari.
- Mayabubun, K. dan Conoras, Y. (2010). "Pembangunan Kesehatan di Era Otonomi Khusus Papua: Catatan Satu Tahun Terakhir", *Jaringan dan Partisipan*, 8 Januari.
- Musa'ad, M. A. (2011). "Kontekstualisasi Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua: Perspektif Struktur dan Kewenangan Pemerintahan". Jakarta: *Jurnal Kajian*, Vol. 16, No. 2, Juni.

Surat Kabar:

- Salah, M. R. "Saudara Presiden, Datanglah ke Papua, *Kompas*, 3 November 2011.
- "Membangun Papua: Dari Otsus Terbitlah UP4B", *Kompas*, 4 November 2011.
- "Papua: Saat Menepati Janji-Janji", *Kompas*, 4 November 2011.

Internet:

- "Apa Perlu Bali Menjadi Daerah Otonomi Khusus?, dalam <http://dpd.go.id/2013/02/apakah-perlu-bali-menjadi-daerah-otonomi-khusus/> (diakses tanggal 10 Juli 2013).
- "Dana untuk Papua Tertinggi, Angka Kemiskinan Tertinggi, Apa yang Salah?", http://www.papuabarnews.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2105:dana-untuk-papua-tertinggi-angka-kemiskinan-tertinggi-apa-yang-salah-&catid=78:keuangan-&Itemid=471, (diakses tanggal 14 Oktober 2010).
- Suantina, M. "Otonomi Khusus Bali dan Desentralisasi Asimetris", <http://www.warmadewa.ac.id/2009/otonomi-bali-dan-desentralisasi-asimetris/>, (diakses tanggal 10 Juli 2013).
- Thoha, M. dalam "Palang Pintu Otonomi Khusus Bali", <http://www.lenteratimur.com/palang-pintu-otonomi-khusus-bali/>, (diakses tanggal 10 Juli 2013).
- Mony, W. "Provinsi Kepulauan, Nasibmu Kini...??", <http://wahadamony.blogspot.com/2011/01/provinsi-kepulauan-nasibmu-kini.html>, (diakses tanggal 11 Juli 2013).

Dokumen Resmi:

- Rancangan Undang-Undang tentang Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Lain-lain:

Penjelasan Menteri Dalam Negeri pada Rapat Kerja dengan Tim Pemantau terhadap Pelaksanaan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Jakarta, 23 Juli 2010.

Penjelasan Menteri Dalam Negeri pada Rapat Kerja dengan Tim Pemantau UU No. 21 Tahun 2001, Jakarta, 25 November 2011.

Katharina, R., *et.al.* (2011). "Implementasi terhadap Pemberian Otonomi Khusus Ditinjau dari Peran Lembaga Perwakilan". Jakarta: Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Laporan penelitian, tidak diterbitkan.