

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP HAK ISTIMEWA KEPADA PUTRA
DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN
2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

***JURIDIC ANALYSIS OF PRIVILEGES TO LOCAL SONS BASED ON LAW
NUMBER 32 YEAR 2004 CONCERNING LOCAL GOVERNMENT***

Seftia Azrianti

Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Riau Kepulauan

E-mail: seftia@gmail.com

ABSTRAK

Analisis yuridis terhadap hak istimewa kepada putra daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara jelas dikatakan bahwa tidak terdapat unsur putra daerah sehingga didalam kewenangan dalam bentuk hak dan kewajibannya tidak ada hak istimewa terhadap putra daerah. Ketentuan yang ada di dalam Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah secara jelas menghentikan adanya unsur-unsur emosional maupun unsur-unsur primordialisme yang memberikan kewajiban kepada pemerintah daerah untuk lebih mengistimewakan putra daerah. Berdasarkan ketentuan ini juga dapat disimpulkan bahwa apabila pemerintah daerah memberikan kelebihan ataupun keistimewaan sebagai bentuk kekhususan terhadap putra daerah dalam hal menyelenggarakan pemerintahan merupakan pelanggaran Undang – undang Dasar 1945 yang tidak membatasi warga negara berkarya diberbagai bidang di Indonesia serta pengangkangan terhadap konstitusi dan bersifat diskrimintaif terhadap *non* putra daerah. Kendala – Kendala Dalam Melaksanakan Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah Provinsi Kepulauan Riau adanya stigma kekuasaan khusus pada putra daerah adalah Provinsi Kepulauan Riau. Terjadinya pergolakan terhadap adanya penggolongan unsur –unsur putra bangsa menjadi problematika yang kian lama kian berkembang di tiap bidang – bidang kegiatan masyarakat. Persoalan yang kian subur tersebut menjadi bumerang dan bom waktu terhadap pemerintah daerah itu sendiri apabila tidak segera mengantisipasi dengan upaya – upaya pencegahan.

Kata Kunci: Putra Daerah, Pemerintahan Daerah, Provinsi Kepulauan Riau, Keistimewaan

ABSTRACT

The juridical analysis of the privileges of regional sons based on Law Number 32 of 2004 concerning Regional Government clearly states that there is no element of regional sons so that within the authority in the form of rights and obligations there are no special rights for regional sons. The provisions contained in Law No. 32 of 2004 concerning Regional Government clearly stops the existence of emotional elements as well as elements of primordialism which place an obligation on local governments to further specialize the sons of the region. Based on this provision, it can also be concluded that if the local government gives advantages or privileges

as a form of specialization to the sons of the region in terms of administering the government, it is a violation of the 1945 Constitution which does not restrict citizens from working in various fields in Indonesia as well as straddling the constitution and is discriminatory towards non-Muslims. sons of the soil. Constraints - Obstacles in Implementing Government Administration in the Riau Islands Province there is a stigma of special power on the sons of the region is the Riau Islands Province. The occurrence of upheaval against the classification of the elements of the nation's sons becomes a problem that is increasingly developing in every field of community activity. This increasingly fertile problem becomes a boomerang and a time bomb against the local government itself if it does not immediately anticipate it with prevention efforts.

Keywords: Regional Son, Regional Government, Riau Archipelago Province, Privileges

PENDAHULUAN

Berdirinya suatu negara yang berpondasi pada berbagai macam perbedaan-perbedaan yang ada sebagai unsur pendukungnya merupakan suatu hal yang sulit untuk dilakukan terlebih adanya paradigma yang dibangun oleh bagian tersebut didasari prinsip yang sangat kontras berlawanan. Menyangkut kondisi negara Indonesia yang mampu mengakomodir segala kesatuan dalam bentuk satu pemerintahan dan kebangsaan, ditambah mampu memformulasikan dalam bahasa yang sama merupakan hal yang sempurna dalam sebuah kemajemukan yang langka.

Adanya dominasi politik terhadap kelompok lain, karena dalam masyarakat multikultural terdapat segmen-segmen yang berakibat pada *ingroup feeling* tinggi maka bila suatu ras atau suku memiliki suatu kekuasaan atas masyarakat itu maka dia akan mengedepankan kepentingan suku atau rasnya. *Primordialisme* adalah paham atau ide dari anggota masyarakat yang mempunyai kecenderungan untuk berkelompok sehingga terbentuklah suku-suku bangsa.

Pengelompokan itu tidak hanya pembentukan suku bangsa saja, tetapi juga di bidang lain, misalnya pengelompokan berdasarkan ideologi agama dan kepercayaan. *Primordialisme* oleh sosiologi digunakan untuk menggambarkan adanya ikatan-ikatan seseorang dalam kehidupan sosial dengan hal-hal yang di bawah sejak awal kelahiran seperti suku bangsa, daerah kelahiran, ikatan klan, dan agama. Jadi *primordialisme* adalah paham atau ide dari anggota masyarakat yang memiliki kecenderungan untuk berkelompok berdasarkan suku-suku bangsa.

Salah satu konsekuensi dari kenyataan adanya kemajemukan masyarakat atau diferensiasi sosial adalah terjadinya *primordialisme*, yaitu pandangan atau paham yang menunjukkan sikap berpegang teguh pada hal-hal yang sejak semula melekat pada diri individu, seperti suku bangsa, ras, dan agama. *Primordialisme* sebagai identitas sebuah golongan atau kelompok sosial merupakan faktor penting dalam memperkuat ikatan golongan atau kelompok yang bersangkutan dalam menghadapi ancaman dari luar. Namun, seiring dengan itu, *primordialisme* juga dapat membangkitkan prasangka dan permusuhan terhadap golongan atau kelompok sosial lain.

Keberagaman di setiap daerah di Indonesia adalah hal yang tidak bisa dinafikkan. Perpindahan manusia dari satu daerah ke daerah yang lain terjadi dari masa ke masa. Baik dilatarbelakangi faktor politik program pemerintah seperti rotasi Pegawai Negeri maupun transmigrasi. Maupun perpindahan karena faktor ekonomi, mencari kehidupan yang lebih layak di daerah yang baru.

Trauma politik orde baru masih membekas hingga saat ini. Nampak kekhawatiran jika yang dianggap *'the others'* menduduki jabatan tertentu maka tidak bisa mengakomodir kepentingan mayoritas. Keterlibatan kelompok minoritas dalam sektor formal cenderung sebatas pelengkap kebutuhan mayoritas semata. Representasi minoritas hanya tampil sebagai tanda bahwa sebuah kebijakan seolah sudah diputuskan bersama oleh semua pihak.

Kelompok minoritas pun cenderung mau tidak mau menerima posisinya. Karena sadar maupun tidak sadar berada dalam himpitan mayoritas dan berusaha mewajarkan himpitan yang ada. Yang tidak tahan, berusaha keluar berpindah tempat. Setelah represi politik orde baru, kesadaran keberagaman kita baru sampai pada titik melihat dan memetakan siapa disekitar kita. Lalu pada umumnya kita memilih teman berdasar kesamaan identitas. Kita belum berani, masih ragu-ragu, dan cenderung curiga dengan yang berbeda identitas. Apalagi mempercayakan kepada minoritas sebagai pemimpin, nampaknya masih jauh tahapan itu.

Tentu kita bisa mempercepat tahapan tersebut jika kita mau. Politik keseragaman di masa lalu yang berbuah menjadi politik curiga di masa kini dapat kita kikis perlahan. Ketertutupan satu pihak dengan pihak lain tak sepatasnya

didiamkan. Tapi perlahan harus dibuka. Ruang dialog bersama perlu dikembangkan secara intens, sehingga tidak sekadar menjadi ritual dialog sepi makna.

Perlu dikikis perlahan pola pikir trauma terhadap keseragaman dan kekhawatiran terhadap kelompok yang berbeda. Kecurigaan satu dengan yang lain selama ini ada di dalam hati masing-masing, dan hanya muncul dalam obrolan informal. Ketika berhadapan antara kelompok dengan pihak yang berbeda cenderung menjadi diam seolah-olah tidak ada permasalahan. Kondisi saling mendiamkan ini perlu dibuka dengan dialog antar kelompok yang ada.

Setiap diri warga negara memiliki sejarah langsung maupun tak langsung mengenai kehidupan keberagaman. Paling sederhana di masa kanak-kanak kita semua pernah bermain bersama tanpa ada sekat agama, ras, suku, adat yang memisahkan. Eksplorasi terhadap cerita pengalaman bersama dalam keberagaman merupakan bentuk modal dasar yang perlu untuk dikembangkan.

Kita perlu bersama menggali pengalaman terbaik hidup dalam keberagaman. Sehingga kelompok peserta dialog memahami bahwa ada nilai-nilai bersama yang pantas untuk dijadikan mimpi bersama sebagai tujuan dalam langkah yang dilakukan berikutnya. Dialog yang selama ini terjadi dengan bentuk pemisahan dialog, satu ruang untuk kelompok elit dan ruang yang berbeda untuk kelompok masyarakat akan menjauhkan esensi kebersamaan dalam keberagaman.

Perlu ruang bersama yang dibangun perlahan antara kelompok pemegang kebijakan dengan masyarakat dalam menggali sejarah kebersamaan. Karena, dalam tataran masyarakat pada umumnya sesungguhnya isu keberagaman sudah tuntas. Persoalan muncul ketika memasuki wilayah kelompok elit. Untuk itu perlu diketahui ketentuan hukum dan proses penyelidikan perkara apabila pelaku kejahatan dalam hal ini adalah pihak keluarga.

Perumusan Masalah

- a. Bagaimanakah Analisis Yuridis Terhadap Hak Istimewa Kepada Putra Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?

- b. Apakah kendala – kendala dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan di daerah Provinsi kepulauan riau?

Tujuan Penelitian

- a. Untuk meneliti dan mengkaji Analisis Yuridis Terhadap Hak Istimewa Kepada Putra Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Untuk meneliti dan mengkaji kendala – kendala dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan di daerah Provinsi kepulauan riau.

Pengertian Otonomi Daerah

Pemilihan terhadap desentralisasi haruslah dilandasi dengan argumen yang kuat, baik secara teoritik maupun secara empirik. Dengan berbagai permasalahan yang dihadapi dalam mengadopsi dan mewujudkan pemerintahan yang federalistik, maka sebagai alternatif adalah dengan memilih bentuk negara kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintah atas dasar prinsip - prinsip desentralisasi, yang menyangkut hubungan kekuasaan dengan segala dimensinya antara pemerintah nasional dengan Pemerintah Daerah.¹

Sehubungan dengan permasalahan yang terjadi terkait dengan mewujudkan pemerintahan yang federalistik, penjatuhan terhadap desentralisasi merupakan suatu pilihan yang tepat. Hal ini terlihat pertama-tama dalam pembukaan UUD 1945 dalam perumusan yang bersifat umum dan samar-samar. Perumusan gagasan negara kesatuan sebagai suatu ketentuan hukum yang berlaku dapat ditemukan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 194 yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang Berbentuk Republik”.

Dalam penjelasannya diterangkan bahwa “negara” melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam pengertian ini diterima aliran pengertian negara persatuan, negara yang

¹H. Syauckani HR, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan VI, Pustaka Pelajar dan PUSKAP, Yogyakarta, 2005, hal 19

melindungi dan meliputi segenap banagsa seluruhnya. Inilah suatu dasar negara yang tidak boleh dilupakan.²

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa Republik Indonesia adalah negara Kesatuan yang didesentralisasikan. Sehubungan dengan itu salah seorang sarjana mengemukakan sebagaimana dikutip oleh Josef Riwu Kaho, bahwa:³ “Yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat (*central Government*) tanpa adanya suatu gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*regional government*).

Dalam suatu negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan Negara ini tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) sedemikian rupa, sehingga urusan - urusan negara dalam negara Kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat. Ini berarti bahwa dalam negara kesatuan yang didesentralisasikan, pemerintah pusat tetap mempunyai hak untuk mengawasi daerah-daerah otonom yaitu daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁴

Desentralisasi merupakan sarana pembagian kekuasaan dari pusat pemerintah kepada Pemerintah Daerah, sehingga menjadi media pengaturan hubungan antar level pemerintahan (*intergovernments*) dalam lingkup suatu negara.⁵ Adapun mengenai hubungan antar level pemerintahan tersebut, berbeda penerapannya dengan negara federal. Pada negara federal, hubungan antar level pemerintahan dikenal dengan sistem hubungan terpisah (*separated authority model*). Pada sistem ini, pemerintah pusat tidak secara ketat mengontrol urusan-urusan pemerintahan yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah.⁶

²Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Cetakan Kedelapan, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal 2-3

³ *Ibid*, hal 4-5

⁴ *Ibid*, hal 5

⁵Murtir Jeddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah: Kajian Beberapa Perda tentang Penanaman Modal*, cetakan pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005 hal 38

⁶ *Ibid*.

Apabila dilihat lebih jauh, bahwa inti dari pelaksanaan otonomi daerah itu terletak pada keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) dalam menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peran serta aktif dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi dilapisan bawah, tetapi juga mendorong otonomitas masyarakat untuk melaksanakan sendiri yang dianggap penting bagi lingkungannya.

Istilah pemerintahan daerah, lebih tepat dipergunakan untuk menyebut satuan pemerintahan di bawah pemerintah pusat yang memiliki wewenang pemerintahan sendiri. Dengan kata lain dipakai untuk menyebutkan satuan pemerintahan rendah di bawah pemerintah pusat (*central government*) yang berwenang untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri (urusan rumah tangga sendiri) dengan mempergunakan organ-organ yang dibentuk sendiri.

Jadi pemerintahan daerah lebih tepat dipergunakan untuk menyebutkan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh daerah-daerah otonom dalam melaksanakan wewenang pemerintahan sendiri. Sedangkan istilah pemerintahan di daerah, lebih tepat dipergunakan untuk menyebutkan satuan-satuan atau organ-organ pemerintahan pusat yang ditempatkan di daerah dalam rangka penyelenggaraan sistem pemerintahan dalam arti luas. Pemerintahan di daerah sebenarnya bukan berada dalam lingkup pembicaraan mengenai pemerintahan daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945.⁷

Dalam UU 32 tahun 2004 pembagian urusan sejatinya menganut prinsip yang sama dengan UU 22 tahun 1999. Pasal 10 ayat (1) dan (2) merupakan prinsip kewenangan sisa, dimana pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan menjadi urusan pemerintah.

Selain itu pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan

⁷B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2003, hal 129-130

tugas pembantuan. Dalam Pasal 13 dan Pasal 14 UU 32 Tahun 2004 secara enumeratif disebutkan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan propinsi dan kabupaten / Kota. Hanya saja dalam Pasal 13 dan 14 ini tidak secara tegas dianut apakah UU 32 Tahun 2004 ini akan menganut pembagian berdasarkan fungsi mengatur dan mengurus atau tidak. Karena jenis urusan yang diserahkan kepada masing-masing level pemerintahan pada dasarnya sama, hanya berbeda dalam tingkatan dan luasan wilayah. Hal ini dalam prakteknya dapat menyebabkan kekaburan pembagian urusan antara Propinsi dan Kabupaten / Kota.

Pengertian Otonomi Khusus

Adanya tuntutan masyarakat di daerah – daerah tertentu mengajukan danya kebebasan secara luas dalam mengatur dan mengelola daerahnya sendiri dan bersifat berbeda dengan daerah lain menjadikan pemerintah memberikan ide dan gagasan terhadap terbentuknya Undang-undang yang baru yang mampu mengakomodir daerah-daerah yang bergejolak.

Gejolak yang terjadi merupakan penolakan terhadap sistem konstitusi yang diterapkan oleh pemerintah pusat terhadap daerah dimana pemerintah daerah merasa tidak memiliki kemerdekaan untuk menentukan masa depannya, tidak memiliki keleluasaan untuk mengelola pendapatan daerah, serta ketiadapercayaan dari Pusat untuk menentukan sendiri pemimpin bagi daerahnya. Akibatnya masa depan setiap daerah ditentukan semuanya oleh pusat.

Akibat dari tersentralisasinya kekuasaan kepada pemerintah pusat, serta tidak meratanya hasil-hasil pembangunan, maka timbul berbagai pertentangan dan perlawanan dari daerah yang menuntut kemerdekaan dan bahkan keluar dari NKRI. Untuk mengatasi hal ini, pemerintah mulai mendefinisikan ulang konsep desentralisasi, yang akhirnya dijabarkan menjadi otonomi daerah. Daerah diberi keleluasaan untuk mengatur rumah tangga daerahnya sendiri.

Dalam UUD 1945 mengaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selain itu, pada pasal 18B UUD 1945 juga menyebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan

undang-undang. Pertimbangan utama secara konstitusional yang disebutkan di atas merupakan dasar secara yuridis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan dasar pelaksanaan otonomi.

Dalam Undang-undang, dasar pelaksanaan otonomi telah termaktub dalam UU No.22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan lahirnya UU No.32 Tahun 2004 tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam UU No.32 Tahun 2004 telah menyebutkan dalam melaksanakan pemerintahan, pemerintah dapat melaksanakan sendiri pemerintahan yang berada di daerah-daerah, menyerahkan sebagian kewenangan kepada daerah - daerah untuk melaksanakan sendiri pemerintahan yang berada di daerah, melimpahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah daerah dan dapat melaksanakan tugas dengan diperbantukan oleh pemerintah daerah yaitu Provinsi, Kabupaten / Kota dan kepada Desa. Berarti asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan republik Indonesia adalah asas sentralisasi, desentralisasi dan tugas pembantuan.

Pada masa kekuasaan Orde Baru melalui UU No.5 Tahun 1974 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pada realitasnya adalah asas sentralisasi. Pemerintah beranggapan bahwa apabila daerah diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan sendiri pemerintahannya, berpotensi akan hilangnya nasionalisme dan berpotensi akan terjadinya disintegrasi bangsa.

Sehingga dalam prakteknya pemerintah memberlakukan keberagaman dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia. Hal ini terbukti dengan pembiaran dan tidak mengakui lembaga-lembaga daerah di Indonesia yang telah lama hidup dan berkembang serta dihormati dan dipatuhi oleh masyarakat setempat. Bentuk sentralisasi lain yang dapat kita lihat dalam pelaksanaan pemerintahan pada masa orde baru adalah adanya pengawasan yang sangat ketat dan dominasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap daerah.

Disamping itu Undang – Undang No.22 tahun 1999 dan Undang – undang No.25 Tahun 1999 yang masih dianggap berbau federal masih tetap bertahan demikian bahkan cenderung akan tetap melestarikan para digma lama tentang otonomi daerah seperti halnya penyeragaman titik berat otonomi pada kabupaten /

kota tanpa memperhitungkan kemampuan dan potensi daerah yang berbeda satu sama lain yang sangat beragam, sehingga terlihat dalam Undang – undang No.22 tahun 1999 mencerminkan secara jelas adanya kecenderungan pemerintah pusat untuk “memperlakukan” persoalan otonomi daerah. Kemudian masih terdapat juga beberapa pasal karet yang memungkinkan pemerintah pusat mereduksi substansi pemberian otonomi bagi daerah di lain pihak dan menganulirnya di pihak lain. Hal ini nampak dari perumusan Peraturan Pemerintah sebagai perantara halus dari Undang – undang No.22 tahun 1999 yang cenderung tidak melibatkan unsur wakil – wakil rakyat di daerah.

Terbentuknya peraturan perundang-undangan tentang otonomi khusus diawali oleh lahirnya Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Ketetapan ini telah merekomendasikan agar segera di bentuk Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Secara umum, isi dari Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur kewenangan pemerintahan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang merupakan kekhususan dari kewenangan Pemerintahan Daerah selain yang diatur didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Ditetapkannya MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004 yang menetapkan landasan arah kebijakan pembangunan daerah, salah satunya adalah mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat dan lembaga swadaya masyarakat, serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara lebih khusus GBHN mengarahkan bahwa dalam rangka pengembangan otonomi daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh agar integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap dipertahankan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Analisis Yuridis Terhadap Hak Istimewa Kepada Putra Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Keistimewaan adalah pemberian secara khusus terhadap para pihak yang telah ditentukan berdasarkan sebuah kepentingan. Pemberian jaminan yang dapat berupa pengecualian maupun penambahan kewenangan merupakan modal yang dipergunakan guna mendapatkan keuntungan dari keistimewaan yang diberikan.

Sebagai warga negara Indonesia terdapat keistimewaan yang telah diberikan negara kepada warganya. Perlindungan serta hak istimewa yang didapatkan warga negara merupakan hak mutlak yang diberikan negara setelah diatur dalam sebuah ketentuan hukum, hal ini menafsirkan bahwa sepanjang tidak diatur dalam ketentuan Undang – undang maka warga negara tidak memiliki hak yang harus dipenuhi oleh negara.

Pengaturan terhadap hak istimewa sebagai warga negara yang telah dicantumkan dalam ketentuan hukum dan memenuhi kewajiban negara untuk melaksanakannya sesuai Pasal 27 sampai pasal 34 UUD 1945 yaitu:

- a) Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak;
- b) Hak membela negara;
- c) Hak berpendapat;
- d) Hak kemerdekaan memeluk agama;
- e) Hak mendapatkan pengajaran;
- f) Hak untuk mengembangkan dan memajukan kebudayaan nasional Indonesia;
- g) Hak ekonomi untuk mendapat kan kesejahteraan sosial;
- h) Hak mendapatkan jaminan keadilan sosial;

Pelaksanaan hak warga negara yang telah tertuang dalam UUD 1945 mencakup berbagai bidang yaitu:

- 1) Bidang politik dan pemerintahan;
- 2) Sosial;
- 3) Keagamaan;
- 4) Pendidikan;

5) Ekonomi;

6) Pertahanan.

Hak-hak khusus sebagai keistimewaan yang diberikan oleh negara merupakan hak yang memberikan keleluasaan terhadap warga negara dalam melaksanakan kegiatan guna memenuhi kepentingannya. Sebagai tindak lanjut melaksanakan kepentingan warga negara maka negara membentuk berbagai ketentuan hukum sebagai upaya pelaksanaan dari kepentingan warga negaranya salah satunya adalah Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Pembentukan Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah secara garis besar tujuannya adalah membangun dan memberikan kewenangan kepada daerah untuk dapat meningkatkan kemampuan daerah dalam hal pemenuhan kebutuhan masyarakat daerahnya.

Prinsip-prinsip yang merupakan landasan yang diberikan pemerintah pusat terhadap pemerintah sebagai perubahan hegemoni sentralistik menjadi desentralistik diharapkan dapat memenuhi hak warga negara oleh negara.

Prinsip otonomi daerah yang secara garis besar merupakan pedoman pemerintah daerah dalam melaksanakan berbagai bidang yang diberikan berdasarkan Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Didalam pelaksanaannya terjadi pergeseran penafsiran pada tingkat masyarakat daerah sebagai komponen warga negara mengenai hak istimewa.

Pergeseran terhadap makna kewajiban negara memenuhi hak terhadap setiap warga negaranya menjadi hak setiap putra daerah yang ada di negara Indonesia Keistimewaan yang diharapkan dapat dinikmati oleh segenap bangsa Indonesia tersebut berubah menjadi mengistimewakan salah satu bagian dalam hal ini putra daerah dengan mengecualikan putra dari daerah lainnya dalam berbagai bidang di pemerintahan daerah

Secara ketentuan Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah dalam hal memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah sebagai bentuk keistimewaan guna menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai Pasal 23 adalah:

a) Hak dan kewajiban daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 dan Pasal 22 diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah.

b) Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undang.

Berdasarkan ketentuan hak dan kewajiban yang diberikan kepada pemerintah daerah secara jelas dikatakan bahwa tidak terdapat unsur putra daerah sehingga didalam kewenangan dalam bentuk hak dan kewajibannya tidak ada hak istimewa terhadap putra daerah.

Ketentuan yang ada di dalam Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah secara jelas menghentikan adanya unsur-unsur emosional maupun unsur-unsur primordialisme yang memberikan kewajiban kepada pemerintah daerah untuk lebih mengistimewakan putra daerah. Berdasarkan ketentuan ini juga dapat disimpulkan bahwa apabila pemerintah daerah memberikan kelebihan ataupun keistimewaan sebagai bentuk kekhususan terhadap putra daerah dalam hal menyelenggarakan pemerintahan merupakan pelanggaran Undang – undang Dasar 1945 yang tidak membatasi warga negara berkarya diberbagai bidang di Indonesia serta pengangkangan terhadap konstitusi dan bersifat diskriminatif terhadap *non* putra daerah.

Pemberian keistimewaan terhadap putra daerah sepanjang diatur dalam ketentuan hukum dan bersifat hukum positif maka merupakan hak mutlak yang wajib dipatuhi, namun apabila didasari norma-norma yang tidak dikodifikasikan dalam hukum positif merupakan bentuk penyimpang hukum dan pelanggaran terhadap aturan hukum lainnya yaitu jaminan terhadap hak warga negara dalam Pasal 27 UUD 1945 serta UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yaitu:

a) Pasal 13

Setiap orang berhak untuk mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya sesuai dengan martabat manusia demi kesejahteraan pribadinya, bangsa, dan umat manusia.

b) Pasal 38

- 1) Setiap warga negara, sesuai dengan bakat, kecakapan, dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak.
- 2) Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil.

Penjelasan Undang – undang Hak Asasi Manusia diatas menjelaskan bahwa setiap orang dinilai dan dipilih di segala bidang yang dilindungi negara sesuai dengan kemampuan dan kecerdasannya. Adanya persamaan hak juga menghindari adanya konflik horizontal yang terjadi sebagai bentuk kesenjangan sosial yang berakhir dengan kecemburuan sosial.

Pemberian hak istimewa terhadap putra daerah yang berlaku berbeda dengan putra daerah lainnya dapat berlaku apabila telah disetujui oleh negara dalam bentuk peraturan khusus. Hal ini berlaku di Nanggroe Aceh Darussalam berdasarkan Undang - Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yaitu:

- 1) Penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal yang memiliki hak antara lain;
- 2) Mengikuti Pemilu untuk memilih anggota DPRA dan DPRK;
- 3) Mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota di Aceh.

Kendala – Kendala Dalam Melaksanakan Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah Provinsi Kepulauan Riau

Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan kewenangan yang diberikan kepada daerah guna meningkatkan pendapatan asli daerahnya yang dipergunakan sebagai aset dan modal untuk melaksanakan pembangunan daerah seutuhnya. Harapannya dengan tumbuh dan berkembangnya serta meningkatnya pendapatan asli daerah maka bertambah pula kegiatan – kegiatan pemerintah daerah yang dapat dipergunakan untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat daerah guna mensejahterakan masyarakatnya.

Penerapan kewenangan daerah seyogyanya dapat didukung oleh instrumen – instrumen (*stakeholder*) daerah yang juga turut mempunyai peran dalam

pengembangan daerah. Baik unsur dari pemerintahan, pengusaha, dewan perwakilan rakyat daerah maupun masyarakat daerah itu sendiri. Pada proses pelaksanaan kewenangan sebagai bentuk otonomi daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat tidak semuanya berjalan sesuai dengan yang diharapkan, terdapat kendala – kendala yang menjadi penghalang proses penyelenggaraan pemerintahan daerah salah satunya adanya unsur primordialisme dalam bentuk kerangka berpikir masyarakat terhadap pemahaman putra daerah.

Salah satu daerah yang mengalami hambatan proses penyelenggaraan dengan adanya stigma kekuasaan khusus pada putra daerah adalah Provinsi Kepulauan Riau. Terjadinya pergolakan terhadap adanya penggolongan unsur – unsur putra bangsa menjadi problematika yang kian lama kian berkembang di tiap bidang – bidang kegiatan masyarakat.

Persoalan yang kian subur tersebut menjadi bumerang dan bom waktu terhadap pemerintah daerah itu sendiri apabila tidak segera mengantisipasi dengan upaya – upaya pencegahan. Salah satu bentuknya adalah adanya pemaksaan terhadap unsur putra daerah yang wajib dimasukkan dalam struktur pemerintahan dengan hanya berdasarkan golongan putra daerah.

Beberapa pihak menggunakan penggolongan terhadap putra daerah yaitu:

- a. Adalah putra daerah geografis-biologis, yakni kandidat yang dilahirkan di daerah tersebut. Baik dengan orang tua yang asli daerah tersebut ataupun dengan orang tua dari luar daerah.
- b. Adalah putra daerah ekonomis-pragmatis, yakni kandidat yang berasal dan lahir dari daerah lain, tapi karena kepentingan tertentu orang tersebut berlalu-lalang atau bahkan bertempat tinggal di daerah tersebut. Ia memiliki jejaring politik dan ekonomi dengan dengan kekuatan-kekuatan ekonomi-politik lokal. Dan dengan jejaring tersebutlah, ia membangun konstelasi bisnis dan politiknya, termasuk menuju medan kontestasi pilkada.
- c. Adalah putra daerah sosio-ideologis, yakni kandidat yang dalam kurun waktu lama, hidup, tumbuh, berkembang, dan berinteraksi dengan masyarakat tempat ia tinggal. Ia telah menginternalisasi identitas dan

karakter masyarakat, membangun ikatan emosional dengan masyarakat, serta menjadi bagian dari masyarakat setempat.

Berdasarkan penggolongan yang umum diatas secara jelas merupakan penghambatan terhadap individu yang masuk dalam kategori warga negara yang wajib dilindungi untuk tumbuh berkembang sesuai dengan kemampuannya juga mengganggu pemerintahan dikarenakan adanya upaya intervensi terhadap keputusan – keputusan pemimpin daerah yang tidak sesuai dengan pemahaman dan keinginan penggagas putra daerah.

Penggolongan yang menutupi adanya persamaan hak secara garis besar pendirian bangsa yaitu pancasila. Bentuk perongrongan serta dis integral keutuhan bangsa melalui adanya penggolongan kesukuan yang didasari tempat kelahiran dan tempat beraktifitas dapat menimbulkan kecemburuan sosial.

Sikap primordialisme yang terjadi salah satunya adalah adanya pemaksaan hak melalui unjuk rasa kepada kepala daerah di Provinsi Kepulauan Riau oleh Forum Kepri Bangkit yang dilakukan Sekitar 700 orang massa dari Forum Kepri Bangkit berunjuk rasa di Kantor Gubernur Kepulauan Riau menuntut kesamaan hak dalam berbagai bidang pekerjaan, terutama prioritas untuk putra daerah.

Unjuk rasa yang dilakukan dengan menyampaikan keinginan bahwa putra daerah atau warga tempatan memiliki potensi dan meminta pemerintah daerah memprioritaskannya terutama di pemerintahan. Unjuk rasa juga dilakukan sebagai wujud keprihatinan terhadap pemerintahan Gubernur dan Wakil Gubernur Kepulauan Riau yang mereka nilai kurang merespons keinginan masyarakat, yakni warga tempatan mendapatkan porsi sebagaimana mestinya.

Tujuan dilaksanakan penyampaian unjuk rasa tersebut adalah adanya tema bertuan di negeri sendiri sebagai visi secara bersama guna mempertahankan hak-hak pada putra-putri Kepulauan Riau (Kepri) di berbagai bidang, termasuk bidang pemerintahan. Bentuk bertuan di negeri sendiri adalah adanya memberikan porsi pemberian antara 10--15 persen kepada putra - putri Kepri dari masing-masing Kabupaten / Kota untuk mengisi formasi jabatan eselon IV sampai II.

Pemaparan diatas membuktikan bahwa kendala penyelenggaraan pemerintah secara jelas telah timbul dengan adanya pergolakan menyangkut posisi

dan struktural yang jelas – jelas secara atributif diberikan kepada kepala daerah tanpa intervensi pihak lain, namun dapat mempertimbangkan keinginan masyarakat sesuai dengan kebutuhan.

Adanya permintaan porsi terhadap putra daerah secara emosional tanpa mensyaratkan kemampuan yang dimiliki putra daerah itu sendiri merupakan wujud kemunduran dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini menandakan bahwa keberuntungan terhadap faktor kelahiran dan penempatan aktifitas lebih diutamakan dibandingkan kemampuan yang sesuai dengan yang dibutuhkan.

Sedangkan secara faktor filosofis hukum merupakan bentuk pencederaan terhadap keinginan pendiri bangsa yang diwujudkan dalam kerangka konstitusi yaitu Pancasila dan Undang – undang Dasar 1945 mengenai pengakuan hak, keberagaman suku, ras dan agama.

Ironisnya setelah adanya keinginan untuk diberikan porsi kepada putra daerah dalam penyampaian unjuk rasa tersebut juga terdapat keinginan semua komponen suku bangsa yang ada di Kepri untuk menjaga harmonisasi selama ini dan tidak mengkotak-kotakkan masyarakat Kepri yang dapat menimbulkan perpecahan. Artinya terjadi pemahaman yang ambigu terhadap keinginan untuk mempertahankan budaya primordialisme dengan upaya harmonisasi tiap putra bangsa di satu daerah tertentu.

Primordialisme yang ingin dipertahankan guna eksistensi putra daerah harusnya tidak hanya mempertahankan faktor adanya suatu sikap untuk mempertahankan keutuhan suatu kelompok atau kesatuan sosial dari ancaman luar melalui porsi struktural di pemerintahan atau kekuasaan semata tetapi dengan adanya keinginan yang dapat mengacu terjadinya eksistensi putra daerah yang dapat diakui melalui kemampuan yang dimiliki sebagai contoh:

- 1) Permintaan bea siswa terhadap masyarakat *hinterland* atau putra daerah yang mempunyai klasifikasi kemampuan lebih dalam keilmuan;
- 2) Pembangunan dalam bidang pendidikan terhadap peningkatan mutu pendidikan dan kualitas putra daerah;
- 3) Pembangunan dalam bidang kesehatan menyangkut rumah sakit dan pelayanan terhadap masyarakat;

- 4) Pembangunan dalam bidang sosial menyangkut kesejahteraan masyarakat;
- 5) Bidang – bidang lainnya yang merupakan kewenangan pemerintah terhadap masyarakat.

Secara faktor kebutuhan dapat dijelaskan bahwa hal yang wajar jika keinginan untuk membangun daerah guna mendapatkan pelayanan masyarakat oleh pemerintah bukan kekuasaan dengan mendudukkan putra daerah tanpa berfikir kemampuan dari putra daerahnya yang justru menjadi kemunduran dalam penyelenggaraan daerah.

Hal ini juga menjadi tolak ukur bahwa peningkatan sumber daya manusia merupakan keinginan masyarakat daerah itu sendiri yang ditunjang dengan pemerintah daerah guna mendapat kekuasaan artinya dapat bersaing dengan putra bangsa lainnya secara konkret dan nyata berdasarkan ketentuan hukum dan kemampuan individunya tanpa faktor emosional yang melingkupinya.

Akibat dari adanya unjuk rasa tersebut sebagai wujud tanggapan terhadap forum keperi bangkit adalah aksi demonstrasi di Kantor Gubernur Kepri yang digelar Kelompok Kepri Kondusif (KKK) Kepri berlangsung, merupakan buntut adanya statemen dari Aliansi Masyarakat Kepri (AMK), yang mempersoalkan penunjukan porsi 10--15 persen kepada putra - putri Kepri terhadap pejabat eselon II dan III yang dilantik baru-baru ini oleh Gubernur Kepri.

Aksi tersebut juga memberikan *statemen* bahwa penunjukan pejabat tersebut merupakan hak hak prerogatif gubernur, dan itu mutlak karena sudah diatur oleh undang-undang. Jadi kita sebagai masyarakat tidak perlu mempersoalkan siapa yang diangkat maupun yang diganti.

Hambatan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dari pemahaman hak istimewa terhadap putra daerah inilah merupakan hambatan nyata dan menjadi konflik horizontal di tahapan masyarakat sehingga menyulitkan pemerintah dalam membuat kebijaksanaan dalam proses penyelenggaraannya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Analisis yuridis terhadap hak istimewa kepada putra daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara jelas

dikatakan bahwa tidak terdapat unsur putra daerah sehingga didalam kewenangan dalam bentuk hak dan kewajibannya tidak ada hak istimewa terhadap putra daerah.

Ketentuan yang ada di dalam Undang – undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah secara jelas menghentikan adanya unsur-unsur emosional maupun unsur-unsur primordialisme yang memberikan kewajiban kepada pemerintah daerah untuk lebih mengistemakan putra daerah. Berdasarkan ketentuan ini juga dapat disimpulkan bahwa apabila pemerintah daerah memberikan kelebihan ataupun keistimewaan sebagai bentuk kekhususan terhadap putra daerah dalam hal menyelenggarakan pemerintahan merupakan pelanggaran Undang – undang Dasar 1945 yang tidak membatasi warga negara berkarya di berbagai bidang di Indonesia serta pengangkangan terhadap konstitusi dan bersifat diskrimintaif terhadap *non* putra daerah.

Kendala – Kendala Dalam Melaksanakan Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah Provinsi Kepulauan Riau adanya stigma kekuasaan khusus pada putra daerah adalah Provinsi Kepulauan Riau. Terjadinya pergolakan terhadap adanya penggolongan unsur –unsur putra bangsa menjadi problematika yang kian lama kian berkembang di tiap bidang – bidang kegiatan masyarakat. Persoalan yang kian subur tersebut menjadi bumerang dan bom waktu terhadap pemerintah daerah itu sendiri apabila tidak segera mengantisipasi dengan upaya – upaya pencegahan. Salah satu bentuknya adalah adanya pemaksaan terhadap unsur putra daerah yang wajib dimasukkan dalam struktur pemerintahan dengan hanya berdasarkan golongan putra daerah.

Saran

Perlunya ketegasan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijaksanaannya tanpa adanya intervensi pihak lain, namun perlu pertimbangan-pertimbangan melalui kritikan lain sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang. Perlunya penyuluhan terhadap pilar – pilar negara yang menjadi pondasi negara guna menghindari adanya sentimen – sentimen negatif berdasarkan faktor primordialisme yang merupakan faktor dis integral bangsa Indonesia.

REFERENSI

Dewantoro Boedi, (ed), 2011, *Strategi Pemberdayaan Daerah dalam Konteks Otonomi: Visi Sosial, Ekonomi dan Budaya Legislatif-Eksekutif DIY*, Cetakan Pertama, Philosophy Press, Yogyakarta.

Handoyo B. Hestu Cipto, 2013, *Hukum Tata Negara, kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, Univerisitas Atma Jaya, Yogyakarta.

H. Syaukani HR, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, 2015, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan VI, Pustaka Pelajar dan PUSKAP, Yogyakarta.

Jeddawi Murtir, 2015, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah: Kajian Beberapa Perda tentang Penanaman Modal*, cetakan pertama, UII Press, Yogyakarta.

Kaho Josef Riwu, 2015, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penylenggaraan Otonomi Daerah*, Cetakan Kedelapan, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Soehino, 2015. *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta.