

**OTONOMI KHUSUS SEBAGAI WUJUD DESENTRALISASI ASIMETRIS  
DALAM NEGARA KESATUAN: KAJIAN YURIDIS TERHADAP  
IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA**

**Indah Amalia Khartika<sup>1</sup>, Mutiara Deja Saputri<sup>2</sup>, Nabila Afifah<sup>3</sup>, Zasmita Maulia  
Sari<sup>4</sup>, M. Tedi Ansori<sup>5</sup>**

**Email: [indahamaliakhartika@gmail.com](mailto:indahamaliakhartika@gmail.com), [mutiaradejasaputri7889@gmail.com](mailto:mutiaradejasaputri7889@gmail.com),  
[nabila.dno@gmail.com](mailto:nabila.dno@gmail.com), [zasmita1513@gmail.com](mailto:zasmita1513@gmail.com), [tediashori219@gmail.com](mailto:tediashori219@gmail.com)**

**Universitas Negeri Bengkulu**

**Abstract**

*The Unitary State of the Republic of Indonesia faces complex challenges in realizing justice and welfare for all people spread across vast territories with diverse ethnicities, cultures, and geographical conditions. To address these challenges, following the 1998 reform era, Indonesia implemented asymmetric decentralization policies through granting special autonomy status to several regions such as Aceh, Papua, and the Special Region of Yogyakarta based on their respective historical, cultural, and socio-political specificities. This research aims to analyze the implementation of special autonomy as a manifestation of asymmetric decentralization within the framework of Indonesia's unitary state, identify juridical constraints faced, and formulate legal reform efforts to optimize its implementation. The research method employs a normative legal approach with analysis of legislation and policy documents related to special autonomy. Research findings indicate that special autonomy implementation in the three regions has different characteristics: Aceh successfully created post-conflict political stability but faces challenges in implementing Islamic law and human rights issues; Papua receives substantial fiscal support but is constrained by weak institutional capacity and social conflicts; while DIY demonstrates a stable model due to the Sultan's cultural legitimacy. Main constraints include overlapping authorities, regulatory inconsistencies, and weak evaluation systems. This research concludes that special autonomy requires comprehensive legal reform through regulatory harmonization, strengthened supervision, institutional restructuring, human resource capacity development, and enhanced community participation to achieve the goals of recognition, empowerment, and regional community welfare fairly and sustainably within the NKRI framework*

**Keywords:** special autonomy, asymmetric decentralization, unitary state, legal reform, regional government

**Abstrak**

**Article History**

Received: Mei 2025

Reviewed: Mei 2025

Published: Mei 2025

**Copyright : Author**

**Publish by : CAUSA**



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Negara Kesatuan Republik Indonesia menghadapi tantangan kompleks dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat yang tersebar di wilayah yang luas dengan keberagaman suku, budaya, dan kondisi geografis yang sangat beragam. Untuk mengatasi hal tersebut, pasca reformasi 1998, Indonesia menerapkan kebijakan desentralisasi asimetris melalui pemberian status otonomi khusus kepada beberapa daerah seperti Aceh, Papua, dan Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan kekhususan historis, budaya, dan kondisi sosial-politik masing-masing daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi otonomi khusus sebagai wujud desentralisasi asimetris dalam kerangka negara kesatuan Indonesia, mengidentifikasi kendala yuridis yang dihadapi, serta merumuskan upaya reformasi hukum untuk mengoptimalkan pelaksanaannya. Metode penelitian menggunakan pendekatan hukum normatif dengan analisis terhadap peraturan perundang-undangan dan dokumen kebijakan terkait otonomi khusus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi otonomi khusus di ketiga daerah memiliki karakteristik yang berbeda: Aceh berhasil menciptakan stabilitas politik pasca-konflik namun menghadapi tantangan dalam penerapan syariat Islam dan isu HAM; Papua menerima dukungan fiskal besar tetapi terkendala lemahnya kapasitas kelembagaan dan konflik sosial; sedangkan DIY menunjukkan model yang stabil berkat legitimasi kultural Sultan. Kendala utama meliputi tumpang tindih kewenangan, ketidaksinkronan regulasi, dan lemahnya sistem evaluasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa otonomi khusus memerlukan reformasi hukum menyeluruh melalui harmonisasi regulasi, penguatan pengawasan, restrukturisasi kelembagaan, pengembangan kapasitas SDM, dan peningkatan partisipasi masyarakat agar dapat mencapai tujuan pengakuan, pemberdayaan, dan kesejahteraan masyarakat daerah secara adil dan berkelanjutan dalam kerangka NKRI.

**Kata kunci:** otonomi khusus, desentralisasi asimetris, negara kesatuan, reformasi hukum, pemerintahan daerah

## PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera bagi seluruh rakyat Indonesia. Cita-cita mulia ini mengharuskan negara untuk memastikan pemerataan pembangunan dan keadilan sosial di seluruh wilayah Nusantara, yang membentang dari Sabang hingga Merauke dengan keberagaman suku, budaya, adat istiadat, dan kondisi geografis yang sangat kompleks.<sup>4</sup> Pencapaian keadilan dan kesejahteraan dalam konteks negara kesatuan yang luas dan beragam ini memerlukan pendekatan

---

<sup>4</sup> Anik Iftitah, 'Pancasila versus Globalisasi: Antara Konfrontasi dan Harmonisasi?', in Pancasila dalam Pusaran Globalisasi, ed. by Manunggal Kusuma Wardaya Al Khanif, Mirza Satria Buana (LKIS, 2017)

yang fleksibel dan responsif terhadap kekhususan masing-masing daerah.<sup>5</sup> Sebagaimana disampaikan oleh Ardi dkk. bahwa dalam kehidupan politik Indonesia, pencarian dan pengaturan keadilan melibatkan berbagai pihak, di mana legitimasi politik dan legalitas keputusan berperan penting dalam membangun kepercayaan publik dan suksesi kepemimpinan yang baik.<sup>6</sup>

Negara Indonesia adalah Negara yang menganut Bentuk Negara Kesatuan (Unitary State) namun hal ini akan berbeda ketika kita lihat dalam sistem Pemerintahan Daerah dalam Negara Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip Federalisme seperti Otonomi Daerah. Ada sebuah kolaborasi yang “unik” berkaitan dengan prinsip kenegaraan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat utamanya pasca reformasi.

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menunjukkan kepada kita bahwa susunan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah bersusun tunggal. Artinya tidak ada negara dalam negara, seperti halnya negara federal. Konsekuensi dari pilihan bentuk negara kesatuan ini maka penyelenggaraan pemerintahan pada prinsipnya dilakukan oleh pemerintah pusat.<sup>7</sup>

Mengingat wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sangat luas dengan beribu-ribu pulau, aneka ragam suku, ras dan budaya sudah dapat dipastikan tidak mungkin segala sesuatunya diatur secara terpusat oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu para pendiri negara (the founding fathers) Republik Indonesia bersepakat menetapkan Bentuk Negara Kesatuan dengan pembagian daerah Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan tetap memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Pasca reformasi 1998, Indonesia mengalami transformasi fundamental dalam sistem pemerintahan daerah. Perubahan dari sistem pemerintahan yang sentralistik menuju desentralisasi telah membawa paradigma baru dalam pengelolaan negara. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tahun 1999-2002 memberikan landasan konstitusional yang kuat bagi pelaksanaan otonomi daerah, khususnya melalui perubahan Pasal 18 yang mengakomodasi prinsip-prinsip desentralisasi dalam kerangka negara kesatuan. Perubahan ini melahirkan dinamika baru dalam hubungan pusat dan daerah, di mana daerah diberikan kewenangan yang lebih luas

---

<sup>5</sup> Yasser Arafat and Fakhry Amin, ‘Strategi Perlindungan Hukum Bagi Nelayan dalam Menjamin Keberlanjutan Usaha Perikanan Tangkap Universitas Borneo Tarakan, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Enam Enam Kendari’, 11.1 (2023)

<sup>6</sup> Ilham Kurniawan Ardi, Resa Yuniarsa Hasan, and Heru Susetyo, “Arranging Justice with the Right to Politics in the Electoral Court,” in *The First International Conference on Political, Social and Humanities Sciences (ICPSH 2020)*, 2020, 120.

<sup>7</sup> Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : PT. Rineka Cipta, Edisi Revisi, Cet. Kedua, 2005)

untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>8</sup>

Dalam perkembangannya, implementasi otonomi daerah di Indonesia tidak dapat dilakukan secara seragam mengingat realitas keberagaman yang menjadi karakteristik bangsa Indonesia. Kondisi ini melahirkan konsep desentralisasi asimetris, yaitu pemberian otonomi yang berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lainnya sesuai dengan kekhususan masing-masing. Desentralisasi asimetris ini merupakan pengakuan bahwa pendekatan "one size fits all" tidak tepat diterapkan dalam konteks Indonesia yang majemuk, sehingga diperlukan diferensiasi perlakuan yang disesuaikan dengan karakteristik historis, budaya, politik, dan sosial ekonomi masing-masing daerah. Dalam proses ini, terlihat bahwa pentingnya ada proses harmonisasi peraturan daerah untuk menghindari tumpang tindih berbagai peraturan lainnya, sehingga peraturan daerah dapat mematuhi prinsip pembentukan peraturan daerah yang baik.<sup>9</sup>

Manifestasi konkret dari desentralisasi asimetris ini adalah pemberian status otonomi khusus kepada beberapa daerah tertentu. Secara yuridis, otonomi khusus memiliki landasan konstitusional yang kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang." Ketentuan ini memberikan ruang bagi pemberian perlakuan khusus kepada daerah-daerah tertentu yang memiliki keistimewaan berdasarkan latar belakang sejarah, budaya, atau kondisi objektif lainnya.

Dasar hukum utama otonomi khusus meliputi:

1. Pasal 18B UUD 1945, yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa.
2. UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
3. UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua (diubah dengan UU No. 35 Tahun 2008)
4. UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY

Undang-undang ini memberikan kewenangan khusus, antara lain dalam bidang pendidikan, kebudayaan, tata kelola pemerintahan, sumber daya alam, dan sistem politik lokal.

Pemberian status otonomi khusus kepada beberapa daerah di Indonesia didasarkan pada pertimbangan yang komprehensif, meliputi aspek historis, politik, budaya, dan strategi kebangsaan. Aceh memperoleh status otonomi khusus melalui UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai bagian dari upaya penyelesaian konflik dan pengakuan atas kekhususan sejarah serta budaya masyarakat Aceh. Papua dan Papua Barat diberikan otonomi khusus berdasarkan UU

---

<sup>8</sup> Saldi Isra, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Implikasinya terhadap sistim Ketatanegaraan Indonesia*, dalam *Jurnal Hukum Respublika Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning* No.3 Vol.2, (Pekanbaru : Oktober 2002)

<sup>9</sup> Arie Elcaputera, Ahmad Wali, and Ari Wirya, "Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah: Sebuah Analisis Tantangan Dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah," *Jurnal Ilmu Hukum* 11, no. 1 (2022): 121.

No. 21 Tahun 2001 jo. UU No. 35 Tahun 2008 sebagai respons terhadap dinamika sosial-politik dan upaya percepatan pembangunan di wilayah timur Indonesia. Sementara itu, Daerah Istimewa Yogyakarta memperoleh pengakuan keistimewaan melalui UU No. 13 Tahun 2012 berdasarkan nilai-nilai sejarah perjuangan dan fungsinya sebagai pusat budaya Jawa.

Implementasi otonomi khusus di Indonesia dalam praktiknya menghadapi berbagai kompleksitas dan tantangan. Di satu sisi, otonomi khusus diharapkan dapat menjadi solusi atas permasalahan pembangunan yang tidak merata dan pengakuan atas keberagaman lokal. Di sisi lain, pelaksanaannya harus tetap konsisten dengan prinsip-prinsip negara kesatuan dan tidak mengarah pada disintegrasi bangsa. Dinamika ini menciptakan tension antara kebutuhan akan fleksibilitas lokal dengan imperatif kesatuan nasional, yang memerlukan kajian mendalam dari perspektif yuridis untuk menemukan keseimbangan yang tepat. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang, harus disusun dengan baik karena memiliki dampak terhadap negara maupun masyarakat, dan jika penyusunan peraturan perundang-undangan memakan waktu yang lama, maka tuntutan masyarakat akan kepastian hukum tidak dapat terpenuhi.<sup>10</sup>

Urgensi kajian ini semakin meningkat mengingat evaluasi terhadap implementasi otonomi khusus menunjukkan hasil yang beragam. Beberapa daerah berhasil memanfaatkan otonomi khusus untuk mempercepat pembangunan dan memperkuat identitas lokalnya, namun di tempat lain masih ditemukan kendala-kendala yang menghambat optimalisasi potensi otonomi khusus. Kendala-kendala tersebut antara lain meliputi ketidakjelasan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, serta potensi konflik norma antara peraturan khusus dengan peraturan nasional.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif implementasi otonomi khusus sebagai wujud desentralisasi asimetris dalam kerangka negara kesatuan Indonesia. Melalui pendekatan yuridis normatif, kajian ini akan mengeksplorasi bagaimana konstruksi hukum otonomi khusus dirumuskan, diimplementasikan, dan dievaluasi dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Analisis ini penting untuk memberikan kontribusi akademik bagi pengembangan konsep desentralisasi asimetris yang sesuai dengan karakteristik Indonesia, sekaligus memberikan rekomendasi bagi penyempurnaan kerangka hukum otonomi khusus di masa mendatang.

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis sampaikan sebelumnya, adapun permasalahan yang akan penulis kaji yaitu:

1. Bagaimana implementasi otonomi khusus di daerah-daerah yang mendapatkan status khusus seperti Aceh, Papua, dan Daerah Istimewa Yogyakarta?

---

<sup>10</sup> Riris Valentina Pandiangan et al., "Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat," *VISA: Journal of Vision and Ideas* 4, no. 1 (2024): 352–67.

2. Apa saja kendala dan tantangan yuridis dalam pelaksanaan otonomi khusus di Indonesia?
3. Bagaimana upaya reformasi hukum yang dapat dilakukan untuk mengoptimalkan pelaksanaan otonomi khusus agar tetap selaras dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, sebagaimana dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki, yaitu suatu metode yang bertujuan untuk mengkaji norma-norma hukum positif yang berlaku dengan pendekatan teoritis dan konseptual. Penelitian hukum normatif bersifat preskriptif, yakni tidak hanya menjelaskan hukum sebagaimana adanya (*das sein*), tetapi juga memberikan argumentasi tentang bagaimana hukum seharusnya diberlakukan (*das sollen*).<sup>11</sup> Dalam konteks artikel ini, pendekatan normatif digunakan untuk menelaah landasan yuridis, implementasi, serta kendala dan prospek reformasi hukum terhadap pelaksanaan otonomi khusus di beberapa daerah di Indonesia.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini mencakup pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum otonomi khusus seperti Pasal 18B UUD 1945, UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, dan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Selain itu, digunakan pula pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menganalisis doktrin dan prinsip hukum mengenai desentralisasi asimetris dan bentuk negara kesatuan. Sumber data terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*). Analisis dilakukan secara kualitatif dengan tujuan merumuskan preskripsi hukum yang dapat memperkuat pelaksanaan otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

## PEMBAHASAN

### A. Implementasi Otonomi Khusus di Daerah-Daerah Berstatus Khusus

Implementasi otonomi khusus di Indonesia merupakan salah satu inovasi penting dalam sistem pemerintahan daerah yang bertujuan untuk memberikan ruang yang lebih luas bagi daerah-daerah dengan karakteristik khusus dalam mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Konsep otonomi khusus ini lahir sebagai respons terhadap tuntutan dan kebutuhan spesifik dari daerah-daerah yang memiliki keunikan sejarah, budaya, geografis, atau kondisi sosial politik tertentu yang berbeda dengan daerah lain di Indonesia.<sup>12</sup> Dalam konteks implementasinya, terdapat tiga

---

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, 15th ed. (Jakarta: Kencana, 2021).

<sup>12</sup> Johan Kaloh, "Kepemimpinan Kepala Daerah (Pola Kegiatan Kekuasaan Dan Perilaku Kepada Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)," 2009.

daerah utama yang telah mendapatkan status otonomi khusus, yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua (termasuk Papua Barat), dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Ketiga daerah ini memiliki latar belakang pemberian status khusus yang berbeda-beda, mulai dari penyelesaian konflik berkepanjangan, pembangunan daerah tertinggal, hingga pengakuan terhadap nilai-nilai historis dan kultural yang telah mengakar dalam masyarakat.<sup>13</sup> Masing-masing daerah juga menunjukkan pola implementasi yang unik, dengan berbagai keberhasilan dan tantangan yang mencerminkan kompleksitas penerapan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia.

#### 1. Provinsi Aceh

Provinsi Aceh sebagai daerah pertama yang memperoleh status otonomi khusus melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh memiliki sejarah panjang perjuangan untuk memperoleh pengakuan atas kekhususannya. Pemberian otonomi khusus kepada Aceh tidak terlepas dari sejarah konflik yang berkepanjangan antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan pemerintah pusat, yang berlangsung selama hampir tiga dekade dan mengakibatkan ribuan korban jiwa serta kerugian materiil yang sangat besar.<sup>14</sup> Nota Kesepahaman Helsinki yang ditandatangani pada 15 Agustus 2005 antara pemerintah Indonesia dan GAM menjadi titik balik penting yang membuka jalan bagi pemberian otonomi khusus kepada Aceh sebagai salah satu solusi damai untuk mengakhiri konflik. Implementasi otonomi khusus di Aceh memberikan kewenangan yang sangat luas kepada pemerintah daerah, termasuk kewenangan untuk membentuk partai politik lokal yang dapat berpartisipasi dalam pemilihan kepala daerah dan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) serta Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK). Keberadaan partai politik lokal ini merupakan keunikan tersendiri dalam sistem politik Indonesia, dimana hanya Aceh yang diperbolehkan memiliki partai politik yang berbasis kedaerahan.<sup>15</sup>

Aspek paling menonjol dari implementasi otonomi khusus di Aceh adalah pemberlakuan syariat Islam sebagai hukum positif yang mengikat seluruh warga Aceh. Qanun-qanun yang dikeluarkan oleh pemerintah Aceh mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat berdasarkan hukum Islam, mulai dari larangan maisir (perjudian), khamar (minuman keras), khalwat (mesum), hingga kewajiban berpakaian Islami. Penegakan syariat Islam di Aceh dilakukan melalui institusi khusus seperti Wilayatul Hisbah (Polisi Syariat) dan Mahkamah Syar'iyah yang memiliki kewenangan untuk

---

<sup>13</sup> Fatkhul Muin, "Otonomi Daerah Dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah," *Fiat Justisia* 8, no. 1 (2014): 69–79.

<sup>14</sup> Debora Sanur, "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Di Aceh [Implementation of Special Autonomy Policies in Aceh]," *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional* 11, no. 1 (2020): 65–83.

<sup>15</sup> Zaki Ulya and others, "Refleksi Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki Dalam Kaitan Makna Otonomi Khusus Di Aceh," *Jurnal Konstitusi* 11, no. 2 (2014): 371–92.

mengadili pelanggaran-pelanggaran terhadap syariat Islam.<sup>16</sup> Namun demikian, implementasi syariat Islam di Aceh tidak lepas dari berbagai kontroversi dan perdebatan, terutama terkait dengan metode penegakan hukum yang menggunakan hukuman cambuk untuk berbagai pelanggaran. Kritik datang dari berbagai kalangan, baik domestik maupun internasional, yang menilai bahwa hukuman cambuk di depan umum bertentangan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan martabat kemanusiaan.<sup>17</sup> Organisasi-organisasi hak asasi manusia internasional seperti Amnesty International dan Human Rights Watch telah berulang kali mengkritik praktik hukuman cambuk di Aceh sebagai bentuk penyiksaan yang kejam dan tidak manusiawi. Meskipun demikian, pemerintah Aceh dan sebagian besar masyarakat Aceh tetap mempertahankan implementasi syariat Islam sebagai bagian dari identitas dan kekhususan daerah mereka.

Dari sisi politik, implementasi otonomi khusus di Aceh telah berhasil menciptakan stabilitas dan perdamaian yang relatif baik. Partai-partai politik lokal seperti Partai Aceh (yang merupakan transformasi dari GAM) telah berhasil memenangkan berbagai pemilihan umum dan memimpin pemerintahan di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Keberhasilan mantan kombatan GAM dalam memasuki arena politik formal menunjukkan bahwa proses reintegrasi politik telah berjalan dengan baik, meskipun masih terdapat berbagai tantangan dalam hal pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dana otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh, yang bersumber dari bagi hasil sumber daya alam khususnya migas, telah digunakan untuk berbagai program pembangunan infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan. Namun demikian, masih terdapat kritik terhadap efektivitas penggunaan dana otsus tersebut, terutama terkait dengan masalah korupsi dan kurangnya transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah.<sup>18</sup>

## 2. Papua

Berbeda dengan Aceh yang memperoleh otonomi khusus sebagai hasil dari penyelesaian konflik, Papua mendapatkan status otonomi khusus melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagai upaya pemerintah pusat untuk mempercepat pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua yang selama ini tertinggal dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Latar belakang pemberian otonomi khusus kepada Papua tidak terlepas dari sejarah panjang ketidakpuasan masyarakat Papua terhadap kebijakan pemerintah pusat, mulai dari proses integrasi Papua ke dalam wilayah Indonesia melalui Pepera (Penentuan Pendapat Rakyat) tahun 1969 yang kontroversial, hingga berbagai

---

<sup>16</sup> D. A Rahman et al., "Otonomi Daerah Khusus Aceh: Jembatan Menuju Rekonsiliasi Atau Sumber Ketegangan Baru. Jurnal Pemerintahan Dan Politik," *Jurnal Pemerintahan Dan Politik* 9, no. 3 (2024): 183–94.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Elva Imeldatur Rohmah, "Otonomi Khusus Sebagai Bentuk Desentralisasi Politik Pada Daerah Rentan Konflik," *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan* 3, no. 2 (2023): 181–98.

kebijakan pembangunan yang dinilai tidak berpihak kepada masyarakat asli Papua.<sup>19</sup> Implementasi otonomi khusus di Papua memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah dalam mengatur urusan pemerintahan, dengan penekanan khusus pada perlindungan hak-hak masyarakat asli Papua dan pelestarian budaya lokal.

Salah satu aspek paling menonjol dari implementasi otonomi khusus di Papua adalah besarnya alokasi dana yang diberikan oleh pemerintah pusat. Dana otonomi khusus Papua yang bersumber dari bagi hasil sumber daya alam, khususnya dari sektor pertambangan dan kehutanan, mencapai triliunan rupiah setiap tahunnya. Berdasarkan data Kementerian Keuangan, total dana otonomi khusus yang telah dialokasikan untuk Papua sejak tahun 2002 hingga 2020 mencapai lebih dari Rp 126 triliun, dengan rincian sekitar Rp 93 triliun untuk Provinsi Papua dan sekitar Rp 33 triliun untuk Papua Barat.<sup>20</sup> Besarnya alokasi dana ini dimaksudkan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur, meningkatkan kualitas pendidikan dan kesehatan, serta memberdayakan ekonomi masyarakat Papua. Namun demikian, realitas implementasi otonomi khusus di Papua menunjukkan hasil yang tidak sesuai dengan harapan dan besarnya investasi yang telah dilakukan oleh pemerintah pusat.

Data statistik menunjukkan bahwa meskipun telah menerima dana otonomi khusus yang sangat besar, tingkat kesejahteraan masyarakat Papua masih jauh tertinggal dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik tahun 2022, tingkat kemiskinan di Papua masih mencapai 26,80%, jauh lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata nasional yang sebesar 9,57%. Demikian pula dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Papua yang pada tahun 2021 hanya mencapai 60,44, menempatkan Papua di peringkat terendah secara nasional.<sup>21</sup> Kondisi ini menunjukkan adanya permasalahan serius dalam implementasi otonomi khusus di Papua, terutama dalam hal efektivitas dan efisiensi penggunaan dana pembangunan. Berbagai studi menunjukkan bahwa permasalahan utama implementasi otonomi khusus di Papua terletak pada lemahnya kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, tingginya tingkat korupsi dalam pengelolaan dana otsus, serta kurangnya partisipasi masyarakat asli Papua dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Permasalahan lain yang menghambat keberhasilan implementasi otonomi khusus di Papua adalah masih tingginya tingkat konflik dan ketegangan sosial di wilayah tersebut. Berbagai incident kekerasan yang

---

<sup>19</sup> Azmi Mutaqin, "Otonomi Khusus Papua Sebuah Upaya Merespon Konflik Dan Aspirasi Kemerdekaan Papua," *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 4, no. 1 (2013): 5–18.

<sup>20</sup> BPK RI, "Dana Otsus Rp 126,9 Triliun Belum Bisa Tingkatkan Kesejahteraan Rakyat Papua," *Papua.Bpk.Go.Id*, 2020, <http://papua.bpk.go.id/dana-otsus-rp-1269-triliun-belum-bisa-tingkatkan-kesejahteraan-rakyat-papua/>.

<sup>21</sup> BPS Provinsi Papua, "Profil Kemiskinan Provinsi Papua Maret 2024," *Papua.Bpk.Go.Id*, 2024, <https://papua.bps.go.id/id/pressrelease/2024/07/01/865/profil-kemiskinan-provinsi-papua-maret-2024.html>.

melibatkan aparat keamanan dengan masyarakat sipil masih sering terjadi, terutama di daerah-daerah yang menjadi basis operasi kelompok separatis Organisasi Papua Merdeka (OPM).<sup>22</sup> Kondisi keamanan yang tidak kondusif ini tentu saja menghambat proses pembangunan dan investasi di Papua, sehingga manfaat dari dana otonomi khusus tidak dapat dirasakan secara optimal oleh masyarakat. Selain itu, masalah diskriminasi dan marginalisasi terhadap masyarakat asli Papua dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk dalam akses terhadap pendidikan, kesehatan, dan lapangan kerja, juga menjadi tantangan serius dalam implementasi otonomi khusus. Fenomena transmigrasi yang masif sejak era Orde Baru telah mengubah komposisi demografis di Papua, dimana masyarakat asli Papua kini menjadi minoritas di daerah mereka sendiri, khususnya di wilayah perkotaan.

Upaya untuk mengatasi berbagai permasalahan dalam implementasi otonomi khusus di Papua telah dilakukan oleh pemerintah pusat, termasuk melalui pembentukan Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (UP4B) pada tahun 2011 yang bertugas untuk mengkoordinasikan dan mengawasi pelaksanaan pembangunan di Papua. Namun demikian, keberadaan UP4B ini juga menimbulkan kontroversi karena dianggap sebagai bentuk intervensi pemerintah pusat yang bertentangan dengan semangat otonomi khusus. Kritik juga datang dari berbagai kalangan yang menilai bahwa pendekatan pembangunan di Papua masih bersifat top-down dan tidak melibatkan partisipasi aktif masyarakat Papua dalam proses pengambilan keputusan.

### 3. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)

Sementara itu, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memiliki model implementasi otonomi khusus yang sangat berbeda dengan Aceh dan Papua. Keistimewaan DIY yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak berasal dari konflik atau keterbelakangan pembangunan, melainkan dari pengakuan terhadap jasa-jasa historis Sultan Hamengku Buwono IX dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia dan nilai-nilai budaya Jawa yang telah mengakar kuat dalam masyarakat Yogyakarta. Keistimewaan DIY berfokus pada lima bidang utama, yaitu tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang.<sup>23</sup>

Aspek yang paling menonjol dari keistimewaan DIY adalah sistem pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang tidak melalui proses pemilihan kepala daerah sebagaimana daerah lain, melainkan melalui

---

<sup>22</sup> Nurmasari Nurmasari and Raden Imam Al Hafis, "Desentralisasi Asimetris: Kemiskinan Ditengah Kelimpahan Otonomi Khusus Papua," *JPAP: Jurnal Penelitian Administrasi Publik* 5, no. 2 (2019): 1180–92.

<sup>23</sup> Khotman Annafie and Achmad Nurmandi, "Kelembagaan Otonomi Khusus (Otsus) Dalam Mempertahankan Nilai-Nilai Kebudayaan Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta," *Journal of Governance and Public Policy* 3, no. 2 (2016): 304–38.

penetapan langsung dimana Gubernur dijabat oleh Sultan Hamengku Buwono dan Wakil Gubernur dijabat oleh Paku Alam. Sistem ini merupakan keunikan tersendiri dalam tata kelola pemerintahan Indonesia yang menggabungkan sistem monarki tradisional dengan sistem pemerintahan modern. Legitimasi dari sistem ini sangat kuat karena didukung oleh mayoritas masyarakat Yogyakarta yang menganggap Sultan bukan hanya sebagai pemimpin politik tetapi juga sebagai pemimpin spiritual dan kultural yang memiliki kharisma dan wibawa yang tinggi.<sup>24</sup>

Implementasi keistimewaan dalam bidang kebudayaan memberikan kewenangan khusus kepada pemerintah DIY untuk mengelola, melestarikan, dan mengembangkan nilai-nilai budaya Yogyakarta. Hal ini mencakup pengelolaan berbagai situs budaya dan sejarah, pengembangan seni dan budaya tradisional, serta promosi pariwisata budaya. Keberhasilan DIY dalam mengelola keistimewaan budayanya dapat dilihat dari tetap lestariannya berbagai tradisi dan upacara adat Keraton, seperti Grebeg, Sekaten, dan berbagai ritual tradisional lainnya yang masih dijalankan hingga saat ini.<sup>25</sup> Selain itu, DIY juga berhasil mempertahankan identitasnya sebagai kota pelajar dan kota budaya, dengan berbagai universitas ternama dan pusat-pusat kegiatan seni dan budaya yang berkembang pesat.

Dalam bidang pertanian, keistimewaan DIY memberikan kewenangan khusus dalam pengelolaan tanah Sultan Ground dan Paku Alam Ground yang merupakan tanah milik Keraton. Sistem pengelolaan tanah ini memiliki karakteristik unik yang berbeda dengan sistem pertanian nasional, dimana masyarakat yang menempati tanah Sultan Ground dan Paku Alam Ground memiliki status sebagai "kawula" atau "abdi dalem" yang memiliki kewajiban khusus kepada Keraton. Meskipun sistem ini telah berlangsung selama berabad-abad, implementasinya dalam era modern tidak lepas dari berbagai tantangan, terutama terkait dengan kepastian hukum dan hak-hak masyarakat yang menempati tanah tersebut.

Keberhasilan implementasi keistimewaan DIY tidak lepas dari stabilitas politik dan sosial yang sangat baik di daerah ini. Berbeda dengan Aceh dan Papua yang masih menghadapi berbagai tantangan dalam hal konflik dan ketegangan sosial, DIY menunjukkan tingkat stabilitas yang sangat tinggi dengan dukungan masyarakat yang kuat terhadap kepemimpinan Sultan. Hal ini tercermin dari berbagai survei yang menunjukkan tingkat kepuasan masyarakat DIY terhadap kinerja pemerintah daerah yang konsisten tinggi dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia<sup>37</sup>. Legitimasi kultural yang kuat ini menjadi modal sosial yang sangat berharga dalam implementasi

---

<sup>24</sup> Nur Kholik, "Penentuan Dana Keistimewaan Yogyakarta Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012," *Ahmad Dahlan Legal Perspective* 2, no. 2 (2022): 130–52.

<sup>25</sup> Ibid.

keistimewaan DIY, sehingga berbagai kebijakan pemerintah daerah dapat dijalankan dengan dukungan penuh dari masyarakat.

Perbandingan implementasi otonomi khusus di ketiga daerah tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi sangat bergantung pada berbagai faktor, termasuk legitimasi politik dan kultural, kapasitas kelembagaan, serta dukungan masyarakat. DIY menunjukkan model implementasi yang paling stabil karena didukung oleh legitimasi kultural yang sangat kuat dan sistem pemerintahan yang telah teruji selama berabad-abad. Aceh menunjukkan keberhasilan dalam menciptakan stabilitas politik pasca-konflik, meskipun masih menghadapi tantangan dalam hal penegakan syariat Islam dan pembangunan ekonomi. Sementara Papua masih menghadapi berbagai tantangan serius dalam implementasi otonomi khususnya, meskipun telah menerima dukungan dana yang sangat besar dari pemerintah pusat.

### **B. Kendala dan Tantangan Yuridis dalam Pelaksanaan Otonomi Khusus di Indonesia**

Pelaksanaan otonomi khusus di Indonesia menghadapi berbagai kendala dan tantangan yuridis yang kompleks dan multidimensional. Permasalahan pertama yang menonjol adalah ketidakkonsistenan dalam pengaturan normatif antara undang-undang otonomi khusus dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini terlihat jelas dalam implementasi UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua yang seringkali berbenturan dengan ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terutama dalam hal pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Ketidaksinkronan ini tidak hanya menciptakan kebingungan dalam pelaksanaan, tetapi juga membuka ruang interpretasi yang berbeda-beda dari berbagai pihak yang berkepentingan.<sup>26</sup>

Tantangan kedua berkaitan dengan lemahnya mekanisme pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi khusus. Sistem monitoring yang ada saat ini belum mampu mengukur secara komprehensif apakah tujuan pemberian otonomi khusus telah tercapai atau tidak. Ketiadaan indikator kinerja yang jelas dan terukur menyebabkan sulitnya menilai efektivitas kebijakan otonomi khusus, sehingga proses perbaikan dan penyempurnaan menjadi terhambat. Lebih lanjut, mekanisme pertanggungjawaban yang tidak optimal juga menjadi kendala serius, dimana laporan pelaksanaan otonomi khusus seringkali bersifat administratif belaka tanpa analisis mendalam terhadap pencapaian substansial.

Persoalan ketiga adalah tumpang tindih kewenangan antara berbagai institusi yang terlibat dalam pelaksanaan otonomi khusus. Dalam konteks Papua misalnya, terdapat kompleksitas hubungan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Papua, Majelis Rakyat Papua (MRP), dan berbagai lembaga adat yang masing-masing memiliki klaim kewenangan tertentu. Ketidakjelasan pembagian peran ini seringkali menimbulkan konflik kelembagaan yang pada akhirnya menghambat efektivitas

---

<sup>26</sup> Hendy Setiawan, Choirunnisa Choirunnisa, and Rahma Puspita Ningrum, "Tantangan Dua Dekade Otonomi Khusus Aceh Dan Papua: Distorsi Atau Peluang?," *Journal of Governance and Local Politics (JGLP)* 4, no. 2 (2022): 125–35.

pelaksanaan program-program pembangunan. Situasi serupa juga terjadi di Aceh, dimana hubungan antara pemerintah daerah dengan lembaga-lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Aceh belum sepenuhnya harmonis.<sup>27</sup>

Kendala keempat adalah keterbatasan kapasitas sumber daya manusia dalam menjalankan otonomi khusus. Kompleksitas pengaturan otonomi khusus membutuhkan pemahaman yang mendalam tidak hanya terhadap aspek hukum, tetapi juga terhadap kondisi sosial, budaya, dan politik lokal. Sayangnya, aparatur pemerintah daerah yang ada belum sepenuhnya memiliki kapasitas yang memadai untuk mengelola otonomi khusus secara optimal. Hal ini diperparah dengan tingginya mobilitas aparatur yang menyebabkan terputusnya kontinuitas dalam pelaksanaan kebijakan<sup>8</sup>.

Tantangan kelima berkaitan dengan aspek pendanaan dan pengelolaan keuangan daerah. Meskipun daerah otonomi khusus mendapat alokasi dana khusus yang cukup besar, namun mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban dana tersebut masih menghadapi berbagai persoalan. Ketidakjelasan kriteria penggunaan dana khusus, lemahnya sistem akuntabilitas, dan minimnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan penggunaan dana menjadi faktor penghambat optimalisasi manfaat otonomi khusus. Selain itu, koordinasi antara berbagai sumber pendanaan pembangunan daerah juga belum berjalan dengan baik, sehingga seringkali terjadi duplikasi program atau bahkan kesenjangan dalam pembiayaan program-program prioritas.

### **C. Upaya Reformasi Hukum untuk Mengoptimalkan Pelaksanaan Otonomi Khusus**

Dalam menghadapi beragam kendala yuridis yang menghambat efektivitas pelaksanaan otonomi khusus, diperlukan langkah-langkah reformasi hukum yang menyeluruh, sistematis, dan terstruktur. Reformasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa penyelenggaraan otonomi khusus tidak hanya berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), tetapi juga dapat memberikan manfaat nyata bagi masyarakat daerah yang menerima status kekhususan. Oleh karena itu, pendekatan reformasi yang dilakukan harus mencakup aspek normatif, kelembagaan, serta sumber daya manusia yang terlibat dalam implementasinya.

Langkah awal yang sangat krusial adalah melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan otonomi khusus. Pemerintah pusat, melalui kementerian dan lembaga terkait, perlu melakukan audit regulasi secara menyeluruh terhadap seluruh produk hukum yang berkaitan dengan otonomi khusus, baik di tingkat nasional maupun daerah. Tujuan utama dari proses harmonisasi ini adalah untuk mengidentifikasi tumpang tindih, kekaburan, dan konflik antar norma hukum yang dapat menghambat implementasi kebijakan

---

<sup>27</sup> Ibid.

otonomi khusus. Harmonisasi ini bukan sekadar proses legal drafting normatif, melainkan harus didasarkan pada kajian empiris terhadap praktik implementasi di lapangan, sehingga dapat menghasilkan regulasi yang operasional, efektif, dan mampu menjawab kebutuhan riil masyarakat daerah.<sup>28</sup>

Selanjutnya, reformasi pengawasan dan evaluasi menjadi agenda penting dalam rangka memastikan bahwa pelaksanaan otonomi khusus tidak menyimpang dari tujuan awalnya. Untuk itu, dibutuhkan pembentukan atau penguatan lembaga pengawas independen yang memiliki otoritas memadai dan bebas dari intervensi politik. Lembaga ini harus dilengkapi dengan kerangka kerja evaluasi berbasis kinerja (*performance-based evaluation*) yang menekankan pada pencapaian hasil (*outcomes*), bukan sekadar pemenuhan prosedur administratif. Dengan demikian, pengawasan tidak lagi bersifat reaktif atau sekadar audit formalitas, melainkan menjadi instrumen penting dalam mendeteksi potensi penyimpangan dan mempercepat pengambilan keputusan perbaikan.<sup>29</sup>

Ketiga, restrukturisasi kelembagaan dalam konteks pelaksanaan otonomi khusus harus dilakukan untuk memperjelas pembagian kewenangan, menghindari tumpang tindih fungsi, dan mendorong koordinasi lintas sektor yang lebih sinergis. Struktur organisasi dan tata kelola kelembagaan yang terlalu birokratis sering kali menyebabkan kelambanan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan program. Oleh karena itu, perlu disusun peta jalan reformasi kelembagaan yang mempertimbangkan konteks sosial, budaya, dan politik di masing-masing daerah otonomi khusus. Restrukturisasi ini juga harus mengakomodasi pembentukan mekanisme penyelesaian sengketa antar lembaga secara cepat, transparan, dan adil, agar konflik kewenangan dapat diselesaikan tanpa menimbulkan stagnasi pemerintahan.

Aspek keempat dalam reformasi ini adalah pengembangan kapasitas sumber daya manusia (SDM) yang terlibat dalam penyelenggaraan otonomi khusus. SDM yang berkualitas adalah fondasi utama dalam menjamin keberhasilan pelaksanaan kebijakan otonomi khusus. Oleh karena itu, perlu dirancang program capacity building yang komprehensif, berkelanjutan, dan adaptif terhadap dinamika lokal. Program ini tidak hanya melatih kemampuan teknokratis dan administratif, tetapi juga harus menanamkan nilai-nilai integritas, pemahaman terhadap pluralisme budaya, serta kemampuan dalam mengelola konflik dan keberagaman. Lebih lanjut, sistem rekrutmen dan promosi SDM di wilayah otonomi khusus juga harus diperkuat dengan prinsip meritokrasi dan disertai insentif yang menarik bagi para profesional muda untuk berkontribusi secara optimal.

Kelima, reformasi sistem pengelolaan keuangan daerah menjadi pilar penting dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan dalam kerangka otonomi khusus. Pengelolaan dana otonomi khusus, seperti Dana Otsus di Papua dan

---

<sup>28</sup> Arnita Jamil, "Reformasi Struktur Pemerintahan Dengan Berlakunya Otonomi Khusus Di Aceh," *Jurnal Transformasi Administrasi* 9, no. 1 (2019): 71–85.

<sup>29</sup> Indra Fatwa, "Reformasi Hukum Tata Negara Melalui Amandemen Konstitusi (Kritik Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah Pasca Reformasi)," *Journal Equitable* 6, no. 2 (2021): 73–85.

Aceh, selama ini sering kali menjadi sumber masalah karena kurangnya akuntabilitas dan lemahnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan pengawasan. Oleh karena itu, regulasi yang lebih rinci perlu disusun untuk mengatur mekanisme alokasi, penggunaan, dan pelaporan dana tersebut. Penguatan sistem pelaporan keuangan yang terintegrasi dengan sistem nasional, serta keterlibatan aktif masyarakat sipil dan lembaga audit independen, menjadi hal yang tidak bisa ditawar. Dengan cara ini, pengelolaan dana otonomi khusus dapat diarahkan sepenuhnya untuk mendukung pembangunan yang inklusif dan berkeadilan.

Keenam, penguatan dimensi partisipatif dalam proses otonomi khusus merupakan hal yang sangat esensial. Masyarakat lokal harus menjadi subjek utama, bukan sekadar objek dari kebijakan otonomi khusus. Oleh karena itu, perlu dikembangkan mekanisme partisipasi publik yang inklusif dan deliberatif, yang memungkinkan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, kritik, dan usulan kebijakan secara terbuka. Selain itu, pemerintah daerah dan pusat harus menyediakan kanal komunikasi yang efektif dan transparan agar masyarakat dapat mengakses informasi yang relevan dengan mudah. Penguatan partisipasi ini akan mendorong terbentuknya tata kelola pemerintahan yang demokratis, responsif, dan akuntabel.

Terakhir, semua upaya reformasi hukum dalam pelaksanaan otonomi khusus harus dilakukan dalam kerangka penguatan persatuan dan kesatuan bangsa. Otonomi khusus bukanlah bentuk separatisme atau desentralisasi yang berlebihan, melainkan merupakan strategi konstitusional untuk mengakomodasi keberagaman dalam satu kesatuan negara. Oleh karena itu, seluruh proses reformasi harus selalu dikaitkan dengan tujuan besar menjaga keutuhan NKRI. Pemerintah pusat dan daerah harus membuka ruang dialog yang intensif dan berkelanjutan guna membangun kesepahaman dalam pelaksanaan otonomi khusus, serta merumuskan kebijakan yang mampu menjawab tuntutan zaman tanpa keluar dari koridor konstitusi. Reformasi hukum otonomi khusus harus dilihat sebagai bagian dari upaya kolektif membangun Indonesia yang adil, makmur, dan berkeadaban melalui pengakuan dan penghormatan terhadap keragaman daerah dalam semangat persatuan nasional.

## KESIMPULAN

Implementasi otonomi khusus di Indonesia mencerminkan upaya desentralisasi asimetris yang bertujuan memberikan pengakuan terhadap keunikan karakteristik daerah tertentu seperti Aceh, Papua, dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Ketiganya memiliki dasar historis, politik, dan budaya yang berbeda, yang kemudian dituangkan dalam bentuk kewenangan khusus melalui produk perundang-undangan yang spesifik. Aceh menunjukkan keberhasilan dalam menciptakan stabilitas politik pasca-konflik dengan ciri khas penerapan syariat Islam dan partai lokal, namun masih menghadapi tantangan dalam tata kelola dana dan isu HAM. Papua di sisi lain menerima dukungan fiskal yang sangat besar untuk mempercepat pembangunan dan memperbaiki kesejahteraan, tetapi implementasinya masih terkendala oleh lemahnya kapasitas kelembagaan, maraknya

korupsi, rendahnya partisipasi masyarakat lokal, serta konflik sosial dan ketegangan dengan aparat. Sementara itu, DIY memperlihatkan model otonomi yang stabil dan harmonis berkat legitimasi historis dan kultural Sultan, sistem pemerintahan tradisional yang terintegrasi dengan struktur modern, serta keberhasilan menjaga nilai-nilai budaya dan sosial. Namun, pelaksanaan otonomi khusus secara umum masih menghadapi kendala yuridis seperti tumpang tindih kewenangan, ketidaksinkronan regulasi, lemahnya sistem evaluasi, dan kurangnya indikator kinerja yang terukur, yang semuanya memerlukan reformasi hukum agar tujuan utama otonomi khusus—yakni pengakuan, pemberdayaan, dan kesejahteraan masyarakat daerah—dapat tercapai secara adil dan berkelanjutan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Annafie, Khotman, and Achmad Nurmandi. "Kelembagaan Otonomi Khusus (Otsus) Dalam Mempertahankan Nilai-Nilai Kebudayaan Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta." *Journal of Governance and Public Policy* 3, no. 2 (2016): 304–38.
- Ardi, Ilham Kurniawan, Resa Yuniarsa Hasan, and Heru Susetyo. "Arranging Justice with the Right to Politics in the Electoral Court." In *The First International Conference on Political, Social and Humanities Sciences (ICPSH 2020)*, 120, 2020.
- BPK RI. "Dana Otsus Rp 126,9 Triliun Belum Bisa Tingkatkan Kesejahteraan Rakyat Papua." *Papua.Bpk.Go.Id*, 2020. <http://papua.bpk.go.id/dana-otsus-rp-1269-triliun-belum-bisa-tingkatkan-kesejahteraan-rakyat-papua/>.
- Elcaputera, Arie, Ahmad Wali, and Ari Wirya. "Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah: Sebuah Analisis Tantangan Dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah." *Jurnal Ilmu Hukum* 11, no. 1 (2022): 121.
- Fatwa, Indra. "Reformasi Hukum Tata Negara Melalui Amandemen Konstitusi (Kritik Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah Pasca Reformasi)." *Journal Equitable* 6, no. 2 (2021): 73–85.
- Jamil, Arnita. "Reformasi Struktur Pemerintahan Dengan Berlakunya Otonomi Khusus Di Aceh." *Jurnal Transformasi Administrasi* 9, no. 1 (2019): 71–85.
- Kaloh, Johan. "Kepemimpinan Kepala Daerah (Pola Kegiatan Kekuasaan Dan Perilaku Kepada Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)," 2009.
- Kholik, Nur. "Penentuan Dana Keistimewaan Yogyakarta Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012." *Ahmad Dahlan Legal Perspective* 2, no. 2 (2022): 130–52.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. 15th ed. Jakarta: Kencana, 2021.
- Muin, Fatkhul. "Otonomi Daerah Dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah." *Fiat Justisia* 8, no. 1 (2014): 69–79.
- Mutaqin, Azmi. "Otonomi Khusus Papua Sebuah Upaya Merespon Konflik Dan Aspirasi Kemerdekaan Papua." *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 4, no. 1 (2013): 5–18.
- Nurmasari, Nurmasari, and Raden Imam Al Hafis. "Desentralisasi Asimetris: Kemiskinan Ditengah Kelimpahan Otonomi Khusus Papua." *JPAP: Jurnal*

- Penelitian Administrasi Publik* 5, no. 2 (2019): 1180–92.
- Pandiangan, Riris Valentina, Azza Rahma Nabilah, Jelita Pusvitasari, and Pipi Susanti. "Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat." *VISA: Journal of Vision and Ideas* 4, no. 1 (2024): 352–67.
- Papua, BPS Provinsi. "Profil Kemiskinan Provinsi Papua Maret 2024." *Papua.Bpk.Go.Id*, 2024.  
<https://papua.bps.go.id/id/pressrelease/2024/07/01/865/profil-kemiskinan-provinsi-papua-maret-2024.html>.
- Rahman, D. A, Bin Abubakar, M M., Rizwan, M. Muntasir, and B. Hidayat. "Otonomi Daerah Khusus Aceh: Jembatan Menuju Rekonsiliasi Atau Sumber Ketegangan Baru. Jurnal Pemerintahan Dan Politik." *Jurnal Pemerintahan Dan Politik* 9, no. 3 (2024): 183–94.
- Rohmah, Elva Imeldatur. "Otonomi Khusus Sebagai Bentuk Desentralisasi Politik Pada Daerah Rentan Konflik." *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan* 3, no. 2 (2023): 181–98.
- Sanur, Debora. "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Di Aceh [Implementation of Special Autonomy Policies in Aceh]." *Jurnal Politika Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional* 11, no. 1 (2020): 65–83.
- Setiawan, Hendy, Choirunnisa Choirunnisa, and Rahma Puspita Ningrum. "Tantangan Dua Dekade Otonomi Khusus Aceh Dan Papua: Distorsi Atau Peluang?" *Journal of Governance and Local Politics (JGLP)* 4, no. 2 (2022): 125–35.
- Ulya, Zaki, and others. "Refleksi Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki Dalam Kaitan Makna Otonomi Khusus Di Aceh." *Jurnal Konstitusi* 11, no. 2 (2014): 371–92.