

**DR. MUHADAM LABOLO**

**CATATAN DESENTRALISASI  
ASIMETRIK Di INDONESIA,  
PELUANG, TANTANGAN  
dan RECOVERY**

**Kata Pengantar**

*Prof. Dr. Djohermansyah Djohan, MA  
(Dirjen Otonomi Daerah Kemendari)*

**WADI PRESS 2014**

**Perpustakaan Nasional : Katalog dalam terbitan (KDT)**

*ISBN :978-602-8348-13-3 Wadi Press 2014, Dr. Muhadam Labolo, Catatan Desentralisasi Asimetrik Di Indonesia, Peluang, Tantangan dan Recovery*

**Judul :**

**Catatan Desentralisasi Asimetrik Di Indonesia,  
Peluang, Tantangan dan Recovery**

**Penerbit :**

**WADI-PRESS**

Jl. Ampera Raya No. 9-A, Jakarta 12560

Tlp/fax; 021-78830277

E-mail : wadi.press@gmail.com

**Distribusi :**

Jl. Pisangan Raya No. 11, Legoso Ciputat

email : wadi.press@gmail.com

wadi\_press@yahoo.com

**Penulis:**

**Dr. Muhadam Labolo**

**Editor :**

*Wahyudi al Maroky*

**Nenata Letak :**

Abi Naurah

**Desain Sampul :**

Naurah Graphics

Cetakan 1, Jakarta Agustus 2014

# SEKAPUR SIRIH

Demikianlah Tuhan menciptakan kita dari setetes *nuftah* hingga bertumbuh dan berkembang menjadi segumpal darah, daging dan manusia. Atas kesadaran spiritual itu, kita patut menghaturkan pujian tak terbatas atas semua karunia yang mampu dihadapkan bagi pembaca buku ini.

Kecenderungan kita sebagai individu untuk mencapai cita-cita tertinggi adalah wajar. Cita-cita itu merupakan wujud atas pencapaian kesempurnaan yang Tuhan sediakan. Dalam proses pencapaian tertinggi itu seringkali menimbulkan perbedaan satu dengan yang lain. *Divergensi* kadang dipandang sebagai bentuk penyimpangan yang mesti ditiadakan, sementara ia merupakan warna dan ekspresi dari kekayaan yang Tuhan berikan. Karenanya ia membutuhkan perlakuan khusus guna mencapai keseimbangan sebagai inti kehidupan.

Dalam skala berbangsa, bernegara dan berpemerintahan, setiap proses pencapaian tujuan tertinggi bernama kesejahteraan dan kemakmuran berdekatan pula dengan perbedaan eksistensi dan puncak peraihan. Oleh karena pencapain tujuan kesejahteraan tidak saja bermakna pemenuhan material, maka pencapaian tujuan

lain yang bersifat non materi juga merupakan faktor esensial sebagai hasrat atas totalitas kesejahteraan yang diinginkan, yaitu kemakmuran jasmani dan rohani. Pada konteks ini daerah membutuhkan pengakuan dan penghormatan atas ketidakseragaman dalam mencapai semua tujuan tadi. Asimetrik adalah divergensi lokal yang merefleksikan pengakuan negara terhadap perbedaan asasi sebagai karunia Tuhan dalam manifestasi tradisi yang terawat dengan baik. Jogjakarta dan Jakarta adalah contohnya. Pada aspek lain asimetrik merupakan divergensi lokal yang mencerminkan penghormatan negara melalui berbagai strategi yang memungkinkan lahirnya kemandirian politik dan ekonomi sebagai respon atas berbagai ketimpangan. Aceh dan Papua adalah simbolnya. Dengan pemahaman itu maka kesadaran terhadap asimetrik menjadi wajar, bukan sesuatu yang mesti dienyahkan hanya karena perbedaan pijakan sejarah, politik, ekonomi maupun sosial budaya.

Sekalipun demikian, di tengah kesibukan kita merawat asimetrik agar mampu meraih tujuan yang diinginkan, kita juga membutuhkan perhatian serius untuk mengendalikan selera menyertakan diri sebagai daerah asimetrik ketika menyadari terdapat ketimpangan keadilan disana-sini. Menjumpai masalah demikian kita perlu mendesain kembali pengelolaan pemerintahan daerah agar tercapai keseimbangan yang mengakui dan menghormati karakteristik urusan pilihan guna menutup cela berkembangnya tuntutan yang mengarah ke gejala sindrom eksklusifisme hingga separatisme.

Untuk kesemua alasan diatas buku ini ditulis, dan dengan demikian penulis sekaligus editor menyampaikan terima kasih pada semua pihak yang turut berkontribusi

dalam pemikiran, percakapan positif dan penulisan buku ini. Saya harus mengulang sekali lagi bahwa penulisan buku ini tak mungkin selesai lengkap tanpa kelalaian diberbagai sudut sebagai ciri ketidaksempurnaan manusia. Namun usaha keras dan dukungan segenap anggota *Plato's Institute* IPDN Cilandak Jakarta merupakan semangat yang tak pernah berhenti menyala agar terus melengkapi berbagai kealpaan dalam buku ini. Oleh sebab kesadaran itu maka semua pencatat dalam hal ini tetap membuka diri otokritik atas berbagai hal yang dikira atau mungkin dinilai kurang, atau dipandang berlebihan. Terhadap semua itu, sebelum tersadarkan, atau sebelum perbaikan pada edisi selanjutnya, kami mohon dimaafkan untuk selanjutnya diperbaiki.

Akhirnya, semoga buku ini bermanfaat bagi para pejuang asimetrik lokal, pembelajar pemerintahan, elite selaku pemutus kebijakan, akademisi selaku pemikir kebijakan, hingga para praktisi pemerintahan yang menikmati buah dari kemolekan asimetrik dalam bentuk tumpukan materi yang tertutup rapi lewat simbol-simbol perjuangan.

Jakarta, 1 April 2014

Penulis



**Buku Kecil ini didedikasikan secara  
asimetrik kepada para pemikir, pembicara  
dan penulis yang tergabung dalam *Plato's  
Institute* ;**

*Zulfikri Armada*

*La Ode Buzyali*

*Laode Syarif Indrawan*

*Ahmad Oktabri Widyananda*

*Nurhakim Ramdani Fauzian*

*Isach Samuel Kbarek*

*Singgih Usman Fuadi*

*Hardiyanto Rahman*

*J.A. Maulidan*



# KATA PENGANTAR

**Prof. Dr. Djohermansyah Djohan, MA**

Ditengah-tengah terbatasnya tulisan yang memfokuskan diri pada daerah-daerah khusus, saya memberikan apresiasi kepada sdr. Muhadam Labolo yang telah memberikan catatan kritis terhadap implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah khususnya pada daerah asimetrik Jakarta, Jogjakarta, Aceh dan Papua. Dalam pengamatan, evaluasi dan perkembangan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah hingga saat ini, pemberian otonomi khusus secara historis tidak saja didasarkan pada aspek politik maupun administrasi, kini berkembang pada fokus tertentu seperti identifikasi budaya dan aspek geografis. Secara umum pertimbangan politik juga meliputi aspek sejarah, ekonomi dan sosial budaya. Sedangkan pertimbangan administrasi berkaitan dengan aspek geografi dan demografi yang memungkinkan terbentuknya suatu area asimetrik. Kedepan, pertimbangan pembentukan daerah asimetrik akan menjadi agenda khusus dalam perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga berbagai tuntutan yang bersifat eksklusif dapat dikendalikan secara terencana. Demokrasi membuka peluang bagi tumbuhnya ekspresi lokal untuk mengembangkan diri sesuai tujuan otonomi daerah, namun demokrasi juga memiliki tanggungjawab dalam

mengawasi ekspresi yang bersifat ekstrem. Tugas pemerintah dalam konteks otonomi adalah memberikan keseimbangan sesuai prinsip luas, nyata dan bertanggungjawab ke daerah. Dalam konteks itulah undang-undang pemerintahan daerah di desain guna menjawab tuntutan daerah yang terus meningkat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Saya berharap mudah-mudahan buku kecil ini dapat melengkapi referensi terbatas tentang desentralisasi asimetrik di Indonesia.

**Prof. Dr. Djohermansyah Djohan, MA**

*(Dirjend Otonomi Daerah Kemendagri)*

# DAFTAR Isi

Sekapur Sirih --- iii  
Kata Pengantar --- ix  
Dafatar Isi --- xi

## <.> **Bagian Pertama**

Tantangan Desentralisasi Asimetrik di Indonesia --- 1

## <.> **Bagian Kedua**

*Quo Vadis* Otonomi Khusus Aceh Peluang, Tantangan dan Redesain --- 27

## <.> **Bagian Ketiga**

Otonomi Istimewa Yogyakarta, Dilema Eksistensi dan Perubahan --- 71

## <.> **Bagian Keempat**

Kritik Otonomi Khusus Jakarta --- 99

## <.> **Bagian Kelima**

Realitas Otonomi Khusus Papua Selama 13 Tahun Berjalan ---121

**<.> Bagian Keenam**

Derajat Desentralisasi Asimetrik Papua --- 155

**<.> Bagian Ketujuh**

Tantangan Otonomi Desa dan Asimetrik Desa Adat ---

**Tentang Penulis**

*Bagian Pertama*

**TANTANGAN DESENTRALISASI  
ASIMETRIK di INDONESIA**



# TANTANGAN DESENTRALISASI ASIMETRIK di INDONESIA

## Persapaan

Desentralisasi asimetrik merupakan bagian dari kebijakan desentralisasi simetrik.<sup>1</sup> Dalam kasus Indonesia, pengecualian pengaturan desentralisasi adalah wujud dari pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan khusus dan istimewa sebagaimana amanah konstitusi pasal 18B ayat (1). Secara *historis-normatif*, satuan-satuan khusus dan istimewa tersebut diakui dan dihormati berdasarkan pertimbangan tertentu seperti sejarah, politik, administrasi, ekonomi dan sosial budaya. Faktor-faktor semacam itu seringkali tidak berdiri sendiri, namun terkait satu sama lain sehingga membentuk keunikan dan pertimbangan dalam penentuan daerah khusus. Faktor sejarah menempatkan daerah seperti Jogjakarta dan Jakarta sebagai gravitasi politik, administrasi, ekonomi dan sosial budaya secara

---

1 Penggunaan terminologi simetrik dan asimetrik dalam praktek sesungguhnya terkesan kabur. Jika istilah simetrik diartikan sama dan sebangun, maka logika desentralisasi asimetrik berarti tidak sama dan tidak sebangun. Persoalannya, ditingkat implementasi kita mengalami kesukaran untuk mengidentifikasi semua hal yang bersifat tak sama dan tak sebangun. Terlepas dari itu kedua istilah ini selanjutnya akan mewakili suatu perlakuan dalam kebijakan politik terhadap sebagian besar daerah yang secara umum relatif diatur seragam dan beberapa diantaranya diatur secara tak seragam.

kumulatif. Jakarta sendiri secara faktual mewakili hampir semua faktor diatas, dimana secara politik merupakan sentral dinamika politik, secara administrasi merupakan pusat pelayanan dan ibukota negara, secara ekonomi menjadi sentral pertumbuhan investasi terbesar dibanding daerah di Indonesia, secara historis adalah titik pertumbuhan dan perkembangan pemerintahan, serta secara sosial budaya merupakan entitas yang paling kompleks mewakili semua heterogenitas Indonesia. Akumulasi dari pertimbangan itu memposisikan Jakarta sebagai Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia. Sekalipun demikian ukuran kekhususan Jakarta secara normatif tak lebih luas dan banyak dibanding daerah dalam status asimetrik lain. Disisi lain Jogjakarta secara historis merupakan entitas yang mewakili kerajaan besar di Jawa serta pernah menjadi basis ibukota pemerintahan kedua setelah Jakarta. Dalam masa itu persekutuan antara Raja Jawa dan aktivis pergerakan kemerdekaan Indonesia menjadi titik ikat sejarah sehingga melibatkan sang raja dalam konfigurasi politik pemerintahan pasca kemerdekaan sampai menguatnya tuntutan penegasan kembali keistimewaan Jogjakarta akhir tahun 2012. Diluar itu dalam hal kebijakan asimetrik Aceh dan Papua, sekalipun tekanan undang-undang mencerminkan apresiasi terhadap faktor keunikan sejarah dan sosial budaya (agama dan masyarakatnya), namun fakta diluar itu harus diakui lebih merupakan respon terhadap dinamika politik dan ekonomi. Aceh memperoleh keistimewaan tidak saja sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan negara dalam penerapan Syariat Islam, termasuk konsesi terhadap sumber daya yang diharapkan. Asimetrikal Aceh sebenarnya relatif mirip dengan Papua dan Papua Barat, bahkan sering di sebut kakak-adik beda idiologi. Papua secara keseluruhan

menerima pengakuan dan penghormatan negara atas keunikan sosiologisnya, namun secara politik dan ekonomi tak dapat disangkal merupakan kompromi yang panjang terhadap berbagai ketimpangan dan pengelolaan sumber daya dalam kerangka *otonomi khusus plus*. Jika asimetrik Papua terletak pada aspek sosiologis masyarakatnya, maka kekhususan Jogjakarta justru bertumpu pada elit lokalnya. Diakui atau tidak pendekatan asimetrik sebagai strategi penguatan integrasi nasional dilakukan melalui dua aspek dominan yaitu, politik dan administrasi.

Diluar pengaturan asimetrik terhadap Jakarta, Jogjakarta, Aceh, Papua dan Papua Barat, demam mengubah sejumlah wilayah sebagai daerah khusus kini berkecambah dimana-mana. Tuntutan untuk mengubah daerah tertentu dari status simetrik menjadi asimetrik dapat dilihat dari usulan sejumlah daerah seperti Provinsi Bali, Riau, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan hingga Kalimantan Tengah. Persoalannya, apakah sebab yang mendorong lahirnya tuntutan kebijakan asimetrik? Serta bagaimanakah peluang sekaligus tantangan kebijakan asimetrik jika pemerintah memberikan diskresi yang memungkinkan dengan mudah terbentuknya daerah khusus di Indonesia? Tulisan ini akan menggambarkan secara singkat sebab lahirnya kebijakan asimetrik baik historis maupun normatif. Selain itu akan melihat sejauhmana alternatif pilihan kebijakan desentralisasi untuk mengendalikan tuntutan daerah khusus yang bermunculan dimana-mana.

### **Sebab Munculnya Asimetrik**

Sebab munculnya kebijakan asimetrik diberbagai negara relatif hampir sama. Lahirnya tuntutan dalam bentuk pengaturan yang bersifat tak seragam (*Asimetrik, lex*

*specialis*) dari yang seragam (*Simetrik, lex generalis*) terjadi akibat pengaruh demokratisasi. Arus kuat demokratisasi diberbagai negara memasuki ruang individu hingga kelompok yang bersifat homogen untuk memperjuangkan identitas eksklusif dalam suatu negara yang kompleks dan majemuk. Gelombang demokratisasi mengakibatkan negara dengan sistem politik totaliter dan otoriter berangsur-angsur mengubah status sebagai negara berlabel demokrasi. Negara dalam semangat tersebut suka atau tidak berusaha merespon dan mengakomodasi berbagai tuntutan dalam bentuk kebijakan politik untuk mempertahankan legitimasi, stabilitas dan integrasi dalam batas teritorial kekuasaannya. Konsekuensi pilihan bagi negara adalah mengakui realitas perbedaan yang ada dengan prasyarat utama tetap dalam kerangka kesatuan wilayah (kesatuan- desentralisasi). Alternatif lain adalah negara mengakui perbedaan yang nyata sekaligus membentuk entitas pemerintahan yang berdaulat namun tetap dalam kerangka pemerintahan nasional (semacam federal-negara bagian). Pilihan paling ekstrem adalah melepas perbedaan tadi untuk membentuk entitas pemerintahan yang berdaulat tanpa hubungan lagi dengan pemerintahan nasional (disintegrasi). Bagi negara otoriter, skenario yang sering dilakukan adalah melalui hegemoni negara untuk memaksakan realitas perbedaan pada komunitas minoritas kedalam masyarakat dominan sehingga dalam jangka panjang menjadi bagian dari identitas nasional negara. Kasus ini dapat dilihat sebagaimana ketegangan komunitas Rohingya dan Pemerintah Myanmar.<sup>2</sup>

---

2 Hingga awal tahun 2014, sebuah badan hak asasi manusia (Fortify Rights) melaporkan bagaimana kebijakan Pemerintah Myanmar secara masif dan terencana dilakukan untuk membatasi komunitas etnik Muslim Rohingya agar tak menjadi ancaman bagi populasi mayoritas Budha Myanmar. Organisasi ini mengatakan beberapa dokumen pemerintah yang dibocorkan mengungkapkan pelanggaran

Secara teoritik, Tarlton (dalam Jaweng) melihat model desentralisasi teridentifikasi dalam desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris.<sup>3</sup> Model desentralisasi simetris ditandai kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan daerah dengan sistem politik nasional, pemerintah pusat maupun antar daerah. Model desentralisasi asimetris memiliki ciri sebaliknya, suatu daerah khusus/ istimewa memiliki pola hubungan berbeda dan tak lazim dibanding daerah lain, khususnya relasi daerah dengan pusat, relasi dengan daerah sekitar dan pengaturan internal daerah itu sendiri. Lebih lanjut Tarlton menandakan bahwa subyek utamanya adalah soal kewenangan. Dasar pemberian dan isi kewenangan khusus/istimewa mempresentasikan alasan unik. Subyek kewenangan yang kemudian menentukan bangunan relasi daerah khusus/istimewa dengan pusat atau daerah lain maupun arah kebijakan internal dan tata kelola pemerintahannya.<sup>4</sup> Dasar pemberlakuan desentralisasi asimetris pada sebagian negara bertolak dari *political reason* seperti respons atas keberagaman karakter regional atau primordial, bahkan ketegangan etnis, sebagian lain dilandasi *efficiency reasons*, yakni bertujuan untuk penguatan kapasitas pemerintah daerah dan administrasi pemerintahan.<sup>5</sup>

Negara-negara dalam status transisi dari sistem otoriter ke posisi demokrasi memberikan cukup pilihan bagi

---

HAM yang parah terhadap Rohingya di negara bagian Rakhine (Myanmar Utara), termasuk pembatasan kebebasan bergerak, pernikahan, dan kelahiran anak. Sekalipun disangkal, gejala ini menunjukkan bagaimana respon ekstrem pemerintah otoriter tanpa membuka kesempatan untuk memberikan otonomi yang cukup bagi kelompok minoritas di Myanmar. (Voice of Amerika, Berita Dunia, Jumat, 28 Februari 2014).

3 Robert Endi Jaweng, Anomali Desentralisasi Asimetris, Suara Pembaruan, Selasa, 21 Desember 2010, hlm. 5.

4 Ibid.

5 Ibid.

komunitas tertentu untuk mengembangkan karakteristik yang diyakini mampu menyelesaikan persoalan yang dihadapi diluar perlakuan yang sama bagi daerah lain. Upaya-upaya yang dilakukan oleh komunitas khusus dalam konteks itu seringkali melalui berbagai negosiasi panjang hingga tak urung berakhir dengan konflik antar komunitas dengan negara. Bagi sebagian negara demokrasi, pendekatan lewat desentralisasi asimetrik (otonomi khusus) menjadi resep yang paling dipercaya dapat menyelesaikan desakan kuat dari entitas lokal dibawah pemerintah nasional. Dalam hal ini setidaknya terdapat sejumlah pertimbangan yang lazim mendorong lahirnya kebijakan asimetrik yaitu; **pertama**, adanya konsensus historis yang dituangkan dalam konstitusi sehingga menciptakan daerah-daerah khusus dan istimewa, termasuk hak khusus bagi elit tertentu dalam aspek politik. Konsensus historis adalah puncak kesepakatan yang biasanya dicapai oleh *founding fathers* dalam pembentukan sebuah negara. Konsensus historis biasanya didasarkan pada kesepakatan terhadap tradisi yang bersifat unik dan berbeda secara umum, selain konsesi tertentu dalam sejarah panjang terbentuknya sebuah negara. Jakarta dan Jogjakarta merupakan kenyataan atas konsensus dimasa lalu. Jakarta memiliki keunikan dalam status ketatanegaraan sebagai Ibukota Negara. Status semacam ini dapat berubah jika ibukota negara berpindah ke daerah lain. Sedangkan Jogjakarta merupakan produk sistem monarkhi yang secara traditional masih bertahan hingga kemerdekaan Indonesia. Dalam perkembangan selanjutnya Aceh memperoleh diskresi dalam hal penerapan Syariat Islam. Jika Jogjakarta secara historis menyatakan secara tertulis bergabung dengan NKRI serta menjadikan lokasinya sebagai Ibukota Negara kedua setelah Jakarta, Aceh memberikan sejumlah kontribusi

penting di tengah sulitnya Indonesia berhadapan dengan penjajah. Diluar hal itu, konsensus historis juga seringkali meluas dalam konteks pengakuan entitas mikro seperti desa-desa adat di Indonesia yang memperoleh pengakuan dan penghormatan khusus oleh negara. Sedangkan hak khusus dapat dilihat dalam kasus di Inggris, dimana sebagian kursi parlemen menjadi milik kaum elite monarkhi tanpa proses pemilihan umum biasa (*affirmative positive*). Alokasi khusus untuk kursi parlemen juga pernah dipraktikkan di Indonesia, dimana konstitusi lama memberikan diskresi bagi utusan golongan dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Utusan Golongan.<sup>6</sup> **Kedua**, kebijakan asimetrik merupakan pendekatan politik negara dalam meredam berkembangnya bibit ketidakpuasan masyarakat lokal terhadap kebijakan pemerintah. Pendekatan politik dimaksudkan untuk mengendalikan tekanan ekstrem kelompok masyarakat lewat ide separatisme yang berlarut-larut. Represi negara seringkali menimbulkan konsekuensi luas yang berkaitan dengan pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Baik negara yang bersifat otoriter-sentralistik maupun demokrasi kebanyakan menerapkan pendekatan

---

6 Dampak dari hasil amandemen ke4 UUD 1945 melahirkan model MPR baru yang bersifat bikameral sistem, yaitu DPR dan DPD melalui suatu mekanisme pemilihan umum. Kondisi ini semakin menjauhkan akses bagi kelompok minoritas sebagai golongan tertentu untuk mewakili entitas mikronya dalam artikulasi kepentingan politik yang lebih luas. Utusan golongan yang dimaksud setidaknya merepresentasikan realitas perbedaan dalam masyarakat. Pikiran Prof. Soepomo soal itu mendorong ide Soekarno dikemudian hari untuk membentuk kelompok fungsional yang terdiri dari utusan golongan-golongan dalam parlemen sebagaimana dipraktikkan China dan Yugoslavia. Sayangnya ide tersebut mengalami dekonstruksi dimasa Soeharto berkuasa dengan lahirnya golongan fungsional bernama Golongan Karya. Untuk catatan sepintas ini lihat Pengantar David Reeve dalam Golkar, Sejarah yang Hilang, Akar Pemikiran dan Dinamika, Komunitas Bambu, 2013, hal.xiii-xxvii.

semacam ini. China misalnya memberikan otonomi khusus pada sebagian wilayah Muslim Uighur, atau pola otonomi khusus bagi daerah Mindanao di Philipina, Quebec di Perancis, Basquedi Spanyol, Sammi di Norwegia. Dalam kasus Indonesia, melemahnya komitmen pemerintah terhadap konsensus historis menimbulkan ketegangan panjang antara pemerintah dengan kelompok separatis di Aceh dan Papua. Demikian pula tuntutan keadilan terhadap sejumlah pendekatan represif pemerintah menimbulkan respon kuat dari masyarakat hingga mempercepat terbentuknya daerah otonomi khusus. Ketegangan yang melelahkan antara negara dan masyarakat pada akhirnya membuka peluang bagi masuknya pihak lain sebagai mediator perdamaian. Masuknya pihak lain dapat menjadi peluang bagi terciptanya kompromi untuk memulihkan relasi antara pihak yang bertikai melalui berbagai alternatif kebijakan seperti otonomi khusus maupun referendum. Lepasnya Timor-Timor adalah contoh bagaimana mekanisme dalam pendekatan politik tak selalu menggunakan pilihan desentralisasi asimetrik. Jika ini dilakukan dengan serius kemungkinan pemerintah dapat menjaga jarak ideal dengan pemerintahan lokal yang semakin dinamisuntutannya. **Ketiga**, motivasi atas kebijakan asimetrik merupakan salah satu strategi keseimbangan sumber daya ekonomi untuk menjawab persoalan di daerah selain tantangan negara secara nasional. Dalam hal pengelolaan ekonomi, China menjadikan Hongkong dan Macau sebagai sumber utama ekonomi nasional. Daerah-daerah khusus semacam itu pada akhirnya terbukti mampu mendongkrak pertumbuhan ekonomi China secara keseluruhan. Di Indonesia, konsep serupa sejauh ini diterapkan dalam kasus pengembangan Kota Batam dan Kota Sabang lewat Badan Otorita. Lewat perlakuan khusus pada

pusat-pusat pertumbuhan ekonomi semacam itu, pemerintah secara langsung mendistribusikan pertumbuhan ekonomi secara berkeadilan kepada masyarakat. Dengan demikian sekalipun Jakarta juga menjadi pusat gravitasi ekonomi utama, namun setidaknya perlakuan khusus di daerah lain dapat mengurangi terpusatnya daya tarik Jakarta sebagai Daerah Khusus Ibukota Negara. Kota Surabaya, Makassar, Semarang dan Medan misalnya, dapat menjadi alternatif bagi pengembangan sentra pertumbuhan ekonomi dimasa akan datang. Demikian pula daerah-daerah yang berada di jalur perbatasan antar negara yang dengan pertimbangan tertentu dapat menyedot sumber devisa bagi negara diperlukan pendekatan yang bersifat khusus. Konsekuensi semacam itu menjadi penyebab bagi pemerintah untuk memberikan diskresi dalam bentuk kebijakan asimetrik non politik.

### **Mitos Asimetrik**

Kebijakan desentralisasi asimetrik Indonesia setidaknya didasarkan pada konsensus historis yang dituangkan dalam amanah konstitusi UUD 1945 pasal 18A ayat (1) dan pasal 18B ayat (1). Klausul pertama memerintahkan perlunya pengaturan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, dan antara pemerintahan provinsi dengan pemerintahan kabupaten dan kota dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Pasal kedua mewajibkan negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Menurut Surbakti (2013:22), terdapat paling tidak dua konsekuensi logis dari kedua pasal tersebut, yaitu tidak

hanya pasal pertama yang dapat mengakibatkan munculnya urusan pemerintahan yang bersifat tak seragam, demikian pula pasal kedua. Selain itu desentralisasi asimetrik tidak hanya berlaku untuk pemerintah daerah provinsi, tetapi juga berlaku untuk pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Sejauh ini implementasi desentralisasi asimetrik Indonesia diletakkan di level provinsi sebagaimana halnya Provinsi DKI Jakarta, Daerah Istimewa Jogjakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, serta Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat. Tingginya tuntutan tentang perlunya penerapan desentralisasi asimetrik bagi daerah lain melahirkan pertanyaan apakah terdapat perubahan signifikan sebagai mitos positif sekaligus daya tarik bagi daerah-daerah simetrik untuk mengubah statusnya menjadi semacam wilayah *translocal* yang berciri khusus atau istimewa.

Jika dilihat dari indeks tata kelola pemerintahan, demokrasi dan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, sepias daerah-daerah yang menerapkan kebijakan desentralisasi asimetrik sebenarnya relatif tak memperlihatkan relevansi signifikan dibanding daerah-daerah yang berada dalam status desentralisasi simetrik. Berdasarkan *Indonesian Governance Indeks* (IGI:2012) menunjukkan kecuali Jogjakarta dan Jakarta, Provinsi Aceh, Papua serta Papua Barat masih berada di level terbawah dalam hal pencapaian tata kelola pemerintahan yang baik.<sup>7</sup>

---

7 Menurut Direktur IGI nilai paling tinggi terhadap tata kelola dan pembangunan daerah hanya di angka 6.8 yakni DI Jogjakarta. DKI Jakarta berada di urutan ketiga dengan indeks 6.37. Aceh hanya berada di urutan ke 18 dengan indeks 5,8, sedangkan Papua berada di urutan 29 dengan indeks 4,88, menyusul Papua Barat di urutan ke 32 dengan indeks 4,48. Peringkat IGI didasarkan pada aspek pemerintahan, birokrasi, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Banyak hal yang dilihat yakni prinsip partisipasi, akuntabilitas, transparansi, efisiensi, efektivitas dan keadilan. Kompas.Com. peringkat. Indonesia. Governance. Indeks,

Dalam hal *Indeks Demokrasi Indonesia*, kecuali Jakarta dan Jogjakarta, Provinsi Aceh, Papua dan Papua Barat juga masih berada di level terendah.<sup>8</sup> Demikian pula menurut Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD:2013), menempatkan Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Sulawesi Selatan sebagai daerah-daerah yang menerapkan desentralisasi simetrik lebih baik dibanding daerah dengan status asimetrik.<sup>9</sup> Harus diakui bahwa untuk Citra Pelayanan Prima terbaik masih di dominasi oleh dua daerah yang menerapkan desentralisasi simetrik yaitu Provinsi Jawa Timur dan Jawa Tengah.<sup>10</sup> Jika diperhatikan lebih jauh hanya dua daerah asimetrik yang selalu berada di peringkat 5 sd 10 besar dari sejumlah aspek penilaian dalam lima tahun terakhir, hal ini kemungkinan disebabkan oleh dukungan dua variabel penting yaitu tingkat pendidikan dan pendapatan masyarakat. Tingkat pendidikan setidaknya berkorelasi dengan kesadaran masyarakat terhadap kekhususan di wilayah Jakarta dan Jogjakarta. Kesadaran dimaksud berkaitan dengan tata kelola pemerintahan yang baik, kesadaran berdemokrasi serta peningkatan kinerja pelayanan sektor publik. Sementara aspek pendapatan juga mendukung dalam konteks mendorong kualitas pelayanan terbaik, mekanisme berdemokrasi yang berkualitas, serta meningkatnya akuntabilitas publik yang bermutu. Dengan menggunakan variabel pendidikan, kesehatan dan

---

2012, diakses tgl 24 Maret 2014.

- 8 Lihat hasil survei Indeks Demokrasi Indonesia Tahun 2012, terdapat 5 daerah paling demokratis yaitu DKI Jakarta (77,72), Sulawesi Utara (76,50), Sumatera Selatan (73,17), DI Jogjakarta (71,96), serta NTT (72,67). Secara umum Indeks Demokrasi Indonesia turun menjadi 62.63 (2012) dibanding tahun 2009 (67.30). Nilai dengan skala 1-100. Sumber: Kemenpolhukam dalam Republika, Des 2013.
- 9 Sumber; Dirjend Otda dalam HUT OTDA se-Indonesia Tahun 2013, Hotel Bidakara, Jakarta
- 10 Sumber; Deputi Bidang Pelayanan Publik, Kemenpan, 2013.

pendapatan sebagai ukuran paling sederhana, daerah khusus Jakarta dan Jogjakarta relatif lebih adaptif dari sisi kebijakan. Hal ini dapat dilihat lewat program kesehatan dan pendidikan gratis serta upaya pemerintah daerah mengurangi angka pengangguran di wilayah perkotaan. Jumlah pendapatan rata-rata DKI Jakarta tentu saja jauh lebih baik disebabkan pusat pertumbuhan ekonomi, sementara kualitas hidup sehat di Jogjakarta jauh lebih baik jika dilihat dari angka usia harapan hidup yang lebih tinggi di seluruh Indonesia.<sup>11</sup> Persoalannya apakah kondisi demikian memiliki korelasi kuat dengan kekhususan dan keistimewaan yang diemban oleh kedua provinsi? Sementara tiga provinsi lain dalam status asimetrik yaitu Aceh, Papua dan Papua Barat secara umum tak memperlihatkan perubahan signifikan kecuali beberapa daerah kabupaten berprestasi di Aceh dan Papua yang bersifat kasuistik. Jika aspek yang digunakan sebagai parameter adalah sama dan sebangun (simetrik), kemungkinan angka pendidikan, kesehatan dan pendapatan di ketiga provinsi tersebut berada dibawah rata-rata jika dibanding dengan provinsi dalam status desentralisasi simetrik. Artinya, dengan menggunakan sedikit data sederhana sebagai pembandingan dapat dikatakan bahwa desentralisasi asimetrik pada lima provinsi tersebut sebenarnya tidaklah berpengaruh signifikan kecuali terdapat faktor kuat yang mendukung tercapainya berbagai kemajuan seperti pendapatan asli daerah yang

---

11 Statistik DKI Jakarta 2013 menunjukkan daya tarik lain yang mengundang orang untuk datang dan mengadu nasib di Jakarta adalah nilai Upah Minimum Provinsi (UMP) yang lebih tinggi bila dibandingkan provinsi lain di Jawa. Pada tahun 2012, UMP DKI Jakarta sudah mencapai Rp 2,2 juta sementara provinsi lain di Jawa masih berada dibawah 1 jt. Lihat statistik DKI Jakarta (2013:30), bandingkan juga dengan data statistik Jogjakarta tahun yang sama untuk rata-rata usia harapan hidup disejumlah kabupaten seperti Sleman dan Bantul yang dapat mencapai diatas 70 tahun.

lebih memadai, selain tingkat pendidikan masyarakat yang mendukung kesadaran sebagai daerah otonomi khusus. Terlepas dari itu pengaruh kepemimpinan kepala daerah juga menentukan dalam mendorong perubahan. Semakin tinggi *trust* masyarakat pada pemerintah, semakin tinggi pula kinerja pemerintah dalam melakukan perubahan dalam pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Jika Jogjakarta memiliki Sultan Hamengkubuwono sebagai sentral kepemimpinan tradisional yang mampu menciptakan tata kelola pemerintahan, stabilitas demokrasi, kinerja dan akuntabilitas pelayanan publik yang baik, maka Jakarta setidaknya memiliki Joko Widodo sebagai sentral perubahan di Ibukota Negara.<sup>12</sup>

Tuntutan terhadap perubahan status daerah simetrik menjadi asimetrik dewasa ini terus mengemuka sebagaimana diinginkan oleh Provinsi Bali, Riau, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Kalimantan Tengah. Beberapa diantaranya layu sebelum berkembang sekalipun dapat muncul sewaktu-waktu sebagai respon terhadap berbagai ketimpangan pemerintah dimasa datang. Dengan alasan yang sama kemauan mengubah status desentralisasi simetrik menjadi asimetrik terus dibicarakan oleh kelompok elite lokal atas nama rakyat. Tuntutan yang semakin vulgar terkait ketimpangan pembangunan, ketidakadilan dalam pembagian sumber daya, serta keinginan untuk diakui dan dihormati sebagai suatu identitas yang khas dalam hal sejarah dan kontribusi terhadap negara menekan pemerintah untuk meredesain pengaturan tentang kebijakan asimetrik

---

12 Catatan ini tidaklah menggeneralisasi keberhasilan Jokowi yang baru 1,5 tahun menjadi Gubernur di Jakarta. Namun demikian harus diakui secara politik Jokowi tetap diterima masyarakat luas setidaknya dari hasil survei berbagai lembaga di Indonesia.

dalam undang-undang pemerintahan daerah. Kesenjangan pembangunan dengan sumber daya yang dimiliki sebagaimana dirasakan oleh Provinsi Kalimantan Timur dan Tengah kini menggumpal menjadi daya dorong yang semakin kencang. Dalam konteks ini misalnya, pemerintah lokal merasa bahwa sumber daya yang terkuras ke pusat tak berbanding lurus dengan perubahan pembangunan yang ada. Dengan membandingkan perubahan pada daerah-daerah disekitarnya (Kalimantan secara umum) yang memiliki sumber daya sama namun kecepatan pembangunan yang relatif dinikmati dengan baik, hal itu memicu kegelisahan bagi masyarakat lokal untuk meminta perhatian khusus. Kasus Kalimantan Tengah sekalipun belum membesar sebagai suatu gejala kekecewaan namun perlu diperhatikan lewat paling tidak dalam empat skenario utama yaitu melanjutkan rencana besar pemerintah untuk merelokasi pusat ibukota negara dari Jakarta ke Palangkaraya, merespon secepatnya tuntutan laten dalam bentuk desentralisasi asimetrik, mengubah pola dalam jalur otorita seperti kasus Batam, atau mengembangkan secara luas dan nyata urusan pilihan. Pilihan pertama tidak saja dapat menjawab masalah ketimpangan pembangunan infrastruktur dan kesejahteraan masyarakat Kalimantan Tengah, sekaligus menyelesaikan masalah nasional dalam konteks penetapan alternatif Ibukota Negara dimasa mendatang. Dengan demikian Jakarta dapat menjadi lokus desentralisasi asimetrik dengan titik berat pada pengembangan ekonomi semata. Diluar itu Provinsi Kalimantan Tengah dapat menjadi lokasi asimetrik selanjutnya dengan status khusus sebagai Ibukota Negara. Alternatif kedua menjawab tuntutan perubahan status simetrik menjadi asimetrik. Namun jika pilihan ini dilakukan, pemerintah akan kebanjiran tuntutan yang sama tanpa alas regulasi sebagai kendali yang secara khusus mengatur syarat-

syarat perubahan status dari desentralisasi simetrik menjadi asimetrik. Pilihan ketiga adalah menentukan area yang akan dijadikan fokus perubahan guna memicu pertumbuhan ekonomi dilingkungan sekitarnya. Model ini akan mengubah status daerah menjadi semacam area Otorita Batam yang akan dikerjakan secara *top down* oleh pemerintah melalui badan yang dibentuk secara khusus. Maksudnya, tuntutan mungkin saja dapat terjawab secara objektif melalui konsensus bersama, namun daerah tak berpeluang untuk mengutip alokasi keuangan bahkan dengan alasan menyelesaikan urusan rumah tangganya sendiri. Pilihan terakhir yang mungkin adalah pemerintah memberikan jaminan bagi pengembangan urusan pilihan dengan konsekuensi menyiapkan biaya tambahan. Selama ini urusan pilihan hanyalah komplemen dibanding urusan wajib sebagai suplemen dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Jika pilihan ini disepakati maka untuk semua daerah yang mengklaim “khusus” dengan sendirinya berhak mengembangkan diri sesuai kemampuan pembiayaan yang disepakati melalui regulasi pemerintahan daerah.

### **Urusan Pilihan dan Kekosongan Regulasi Asimetrik**

Mencermati gejala diatas, pemerintah setidaknya menciptakan skenario jangka panjang melalui pengaturan pemerintahan daerah. Skenario pertama adalah menjadikan urusan pilihan sebagai primadona yang patut dikembangkan. Selama ini fokus disiplin urusan pemerintah daerah yang selalu ditekankan oleh pemerintah pusat adalah urusan wajib. Akibatnya pengelolaan urusan pilihan menjadi terbengkalai, sementara pada saat yang sama tuntutan daerah bergerak pada soal-soal urusan pilihan yang dikemas secara politik dalam bentuk proposal desentralisasi

asimetrik. Harus diakui bahwa dalam sepuluh tahun terakhir penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui mekanisme pemilihan langsung setidaknya memicu tanggungjawab moril sebagian besar kepala daerah untuk menjawab tuntutan dasar masyarakat dalam hal pemenuhan bidang pendidikan, kesehatan dan pendapatan. Hampir dapat dipastikan bahwa semua kampanye kepala daerah relatif menggaransi gratis pengeluaran masyarakat dibidang pendidikan, kesehatan dan peningkatan pendapatan. Tumbuhnya kesadaran politis tersebut menciptakan efek domino pada hampir semua pemerintah daerah, termasuk daerah yang berstatus asimetrik seperti Jakarta. Kebijakan dalam skala lokal semacam itu serta dampaknya yang terus meluas pada akhirnya mendorong pemerintah untuk kemudian secara populis dan sentralistik menjadikannya sebagai kebijakan nasional. Lahirnya kebijakan jaminan kesehatan bagi masyarakat di semua kelas dan tingkatan menunjukkan bagaimana itikad baik pemerintah terbentuk setelah dipicu oleh kebijakan pemerintah daerah yang awalnya bersifat kasuistik. Dengan demikian maka tanggungjawab pemerintah daerah terhadap sebagian urusan wajib yang selama ini menjadi fokus penilaian secara otomatis menjadi tanggungjawab nasional. Akhirnya pemerintah daerah harus berpaling dan fokus dalam pengelolaan urusan pilihan yang selama ini memang tak terurus serius, sekaligus menjadi daya tawar baru dalam kemasam desentralisasi asimetrik.

Urusan pilihan yang selama ini sekaligus menjadi kekhususan di wilayah asimetrik Jakarta, Jogja, Aceh, Papua dan Papua Barat secara umum bukan tanpa masalah. Semua urusan pilihan yang menjadi khusus tampak mengalami kendala di tingkat implementasi, kalau tidak pada aspek regulasi di level daerah masing-masing.

Sejauh ini kekhususan DKI Jakarta berkenaan dengan pengembangan lintas area provinsi berhadapan dengan sekat-sekat otonomi daerah lain, diluar persoalan tumpang tindih dan sedikit banyak inkonsistensi kewenangan pemerintah. Dalam hal keistimewaan Jogjakarta tampak begitu sulit mengembangkan pada tingkat teknis disebabkan ketatnya tradisi kesultanan untuk bersikap lentur dalam hal pengembangan budaya (pikiran, rasa dan karsa masyarakat). Keinginan kuat mengejewantahkan nilai-nilai budaya dalam masyarakat melalui kebijakan yang konkrit berhadapan langsung dengan nilai demokrasi yang relatif berjarak dengan keraton. Akibatnya daya magis keistimewaan Jogjakarta hanya berjarak pendek, sulit menyentuh wilayah-wilayah yang semakin jauh dari kontrol keraton dengan alasan otonomi.

Dalam kasus Aceh, asimetrikasi mungkin saja mampu menciptakan aturan teknis hingga hukuman cambuk bagi pelanggar *khalwat*.<sup>13</sup> Namun demikian problem selanjutnya adalah ketidakmampuan Pemerintah Aceh menciptakan stabilitas keamanan internal melalui integrasi faksi-faksi yang bertikai sebagaimana tujuan politik pemberian otonomi khusus. Disisi lain masalah krusial yang masih tersisa adalah sejumlah produk regulasi di tingkat lokal (*Qonun*) tak begitu harmonis dengan undang-undang sebagai payung hukum generalis.<sup>14</sup> Dari tiga tekanan asimetrik Aceh berupa kewenangan pengelolaan migas, partai lokal dan syariat

---

13 Khalwat dalam makna agama dimaknai sebagai perbuatan berdua-duan bagi laki-laki dan perempuan diluar ikatan nikah (bukan muhrim). Perbuatan demikian dipandang sebagai pelanggaran atas qonun yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Aceh.

14 Lihat kasus Qanun Jinayat yang menjadi isu kontroversial dan masalah penetapan bendera Aceh sebagai lambang daerah yang dinilai bertentangan dengan simbol-simbol negara bahkan melanggar konsensus Helzinsky.

Islam, tampak semuanya tersamar oleh ketegangan kreatif antara daerah dan pusat lewat simbol bendera Aceh yang tak substansial. Redistribusi migas dalam bentuk bagi hasil tampak jauh dari evaluasi yang mensejahterakan sekalipun telah diterima dengan lapang dada. Partai lokal Aceh sekalipun tumbuh dan berkembang hingga relatif dapat meredam cara berkompetisi dalam perebutan kekuasaan di tingkat lokal, namun konflik internal masih menyimpan luka untuk diterapi dalam jangka panjang. Sementara penerapan syariat Islam belum efektif menciptakan efek jera terhadap pelanggar susila yang tampak terus meningkat di level generasi muda sekalipun hukuman rajam telah diaplikasikan.

Pada kasus Papua dan Papua Barat, problem penting yang dihadapi relatif sama, yaitu kegagalan mencairkan makna otonomi khusus kedalam regulasi teknis berupa peraturan daerah khusus (Perdasus), selain sulitnya pemerintah daerah menciptakan stabilitas keamanan dan ketertiban di wilayah tersebut. Keruwetan agenda akibat rendahnya kualitas sumber daya manusia dan berkurangnya kontrol pemerintah menimbulkan semacam perasaan frustrasi yang berujung pada upaya untuk mengembangkan derajat otonomi Papua ke peringkat tertentu (*Otonomi Plus*). Ditengah kegagalan menerjemahkan otonomi khusus dengan hanya mengubah simbol-simbol lembaga pemerintahan seperti kecamatan menjadi distrik, dan menambah lembaga sosial budaya seperti Majelis Rakyat Papua (MRP), kewenangan yang luas serta konsekuensi keuangan yang besar sejak tahun 2002 pada akhirnya tak mengubah kekhususan sebagai pilihan awal menjadi berkah yang dinantikan yaitu mensejahterakan masyarakat asli pada khususnya, kecuali secara politis menekankan perlunya perubahan status menjadi *otonomi*

*plus-plus*. Disini otonomi khusus kehilangan tujuan idealnya, kecuali sekedar upaya meredakan gejolak yang terus menganga sebagai kompromi politik yang paling realistis. Mengingat kesamaan dasar antara Papua dan Aceh, maka patut diduga sebagian strategi pengembangan kearah otonomi plus hanyalah bentuk *copy paste* dari asimetrik Aceh. Satu-satunya perbedaan mendasar hanyalah mengenyampingkan urusan Syariat Islam yang mungkin saja berubah menjadi semacam urusan tukar guling (*ruislagh*) dalam bentuk lain.

Kealpaan pengaturan desentralisasi asimetrik menimbulkan dorongan kuat bagi tidak saja sejumlah daerah yang merasa telah terjadi ketimpangan real dalam hal pembagian sumber daya oleh pemerintah, demikian pula daerah yang selama ini mengklaim khusus atau istimewa untuk menggandakan posisi tawar dalam hal redistribusi keuangan yang menjanjikan. Diluar argumentasi itu tentu saja secara psikologis meningkatkan status daerah simetrik menjadi eksklusif dibanding daerah lain. Kekosongan regulasi tidak saja memicu kreativitas daerah dalam mengubah status simetrik menjadi daerah asimetrik, lebih dari itu wilayah yang dalam status asimetrik sekalipun menjadi *asimetrik plus-plus*. Dengan logika yang sama, jika satuan khusus semacam desa adat dipandang secara yuridis sebagai entitas yang memiliki kekhususan, maka penting menciptakan pengaturan yang berbeda dalam hal daerah biasa dan daerah khusus. Pengaturan daerah khusus merupakan bagian dari upaya penataan pemerintah daerah yang meliputi pembentukan, penggabungan dan penghapusan daerah khusus. Kasus asimetrik yang tak begitu banyak jumlahnya seperti Quebec di Kanada diatur khusus dalam undang-undang dan konstitusi. Bagi negara seperti Indonesia dengan jumlah daerah yang

beragam dari berbagai karakteristik membutuhkan penataan yang bertujuan tidak saja membatasi keinginan daerah dalam status simetrik, demikian pula daerah dalam status asimetrik menjadi lebih esktrm. Pengaturan yang ketat tidak saja bermaksud membatasi perkembangan daerah khusus, namun setidaknya mengurangi beban pemerintah dalam mengimbangi perlakuan istimewa dengan sumber daya yang semakin terbatas. Pelonggaran terhadap perubahan status simetrik menjadi asimetrik pada saat yang sama dapat mengurangi kepercayaan masyarakat pada pemerintah disebabkan kegagalan memenuhi tuntutan yang semakin eksklusif dan berlipat ganda. Pengaturan daerah khusus sebetulnya bermakna pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sejumlah urusan pilihan yang memungkinkan daerah dapat berkembang secara ekonomi, politik dan sosial budaya diatas keunggulan yang dimiliki masing-masing. Bagi pemerintah sendiri, kegamangan mengatur daerah khusus sama halnya menyimpan *bom waktu* yang dapat meledak setiap saat dalam konteks tuntutan keadilan proporsional. Bagi daerah, membiarkan ketimpangan akibat kegagalan kebijakan dan pendekatan yang bersifat seragam sama halnya dengan proses pemiskinan yang dalam waktu tertentu memicu perlawanan yang bermakna separatis. Keduanya membutuhkan pengendalian melalui pengaturan regulasi khusus bagi daerah khusus/ istimewa guna menyeimbangkan kepentingan nasional dan tuntutan masyarakat lokal.

### ***Recovery Asimetrik***

Tantangan desentralisasi asimetrik di Indonesia dapat dijawab dengan mencermati sebab-sebab keinginan

mengubah status desentralisasi simetrik menjadi asimetrik. Secara umum perubahan tersebut didorong oleh faktor-faktor amanah konstitusi, sejarah, konsensus, konflik, ketimpangan sumber daya ekonomi, problem khusus serta penguatan simbol-simbol lokal. Dalam kasus Indonesia, pola pendekatan pemerintah dalam membentuk daerah asimetrik dilakukan lewat pendekatan politik dan administrasi. Pendekatan politik dilakukan untuk meredam meluasnya eskalasi konflik akibat menguatnya tuntutan lokal sebagai refleksi atas kegagalan *sharing* pengelolaan sumber daya. Pendekatan administratif dilakukan untuk menjawab perkembangan daerah tertentu dalam hal pelayanan publik serta sebagai episentrum entitas pemerintahan baik politik, ekonomi maupun sosial budaya.

Terhadap faktor-faktor tersebut diperlukan *recovery* jangka pendek dan jangka panjang. Terdapat peluang bagi pemerintah untuk mengembangkan skenario jangka pendek seperti mengidentifikasi problem setiap daerah dalam status asimetrik untuk merespon secara cepat masalah-masalah yang dihadapi.<sup>15</sup> Sekalipun karakteristik wilayah asimetrik tak sama dan tak sebangun sebagaimana Jakarta, Jogjakarta, Aceh, Papua dan Papua Barat, namun masalah pokok yang dihadapi adalah kegagalan pemerintah daerah khusus dalam menerjemahkan kekhususan yang dimilikinya kedalam implementasi yang dapat dirasakan langsung bagi komunitas setempat. Sementara skenario jangka panjang adalah perlunya mendesain rancangan undang-undang khusus sebagai batasan untuk mengendalikan meluapnya tuntutan daerah akibat faktor-faktor diatas, selain menyudahi

---

15 Lihat Kajian desentralisasi asimetris dan otonomi khusus di Indonesia, Studi kasus Provinsi Bali dan Provinsi Kepulauan Riau/penulis, Dr. Ari Dwipayana, S.I.P, M.Si, Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum

perluasan kekhususan yang semakin eksklusif dan ekstrem dikemudian hari. Jika pilihan ini terlalu sulit, pemerintah perlu mengelaborasi dan menetapkan urusan pilihan sebagai urusan khusus daerah masing-masing. Dengan demikian pemerintah cukup menyeimbangkan alokasi pembiayaan dari urusan wajib ke urusan pilihan yang kemudian menjadi urusan khusus. Pergeseran ini perlu dilakukan mengingat urusan wajib yang selama ini menjadi kewajiban pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota pada akhirnya mengalami generalisasi urusan pemerintah secara nasional seperti bidang pendidikan dan kesehatan masyarakat.

### **Referensi Pilihan;**

Haris, Syamsuddin, 2013. *Dimensi Politik Desentralisasi Asimetris: Solusi atau Problem?*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 42, Jakarta

Isra, Saldi, 2013. *Desentralisasi Asimetris di Indonesia, Kajian dari Aspek Konstitusi*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 42, Jakarta

Labolo, Muhadam, 2013. *Derajat Desentralisasi Asimetrik Papua*, Makalah Prosiding ICONPO I, IPDN, Jatinangor

Maksum, Irfan Ridwan, 2013. *Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus di Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 42, Jakarta

Ramses, Andy, 2013. *Otonomi Khusus Papua dan*

*Masalahnya, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 42, Jakarta*

Santoso, Purwo, 2013. *Keniscayaan Tatahan Asimetris: Refleksi Metodologis Penataan Pemerintahan Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 42, Jakarta



*Bagian Kedua*

**QUO VADIS OTONOMI  
KHUSUS ACEH**

*Peluang, Tantangan dan Redesain*



# Quo Vadis OTONOMI KHUSUS ACEH

## *Peluang, Tantangan dan Redesain*

### **Titik Pijak Sejarah**

*Udeep saree matee syahid* (hidup mulia atau mati syahid), demikian bunyi potongan syair penuh makna oleh penulis lepas Syaifuddin Abdullah. Kalimat tersebut bukanlah pepesan kosong, melainkan kristalisasi nilai yang benar-benar ingin dihayati dan menjadi pegangan hidup masyarakat Aceh. Semangat tersebut setidaknya dapat disaksikan lewat sejarah mempertahankan eksistensi kedaulatan Aceh dan Republik Indonesia. Aceh dalam akar sejarah dikenal sebagai bangsa yang teguh mempertahankan kedaulatan dari kolonialisme Belanda dan Inggris. Usai ditandatanganinya *Trety of Sumatera* (1871)<sup>16</sup> yang berisi penyerahan Aceh dari Inggris kepada Belanda, perang terus berlangsung antara 1873-1914. Puncaknya pada tanggal 17 Agustus 1945 setelah Indonesia menyatakan merdeka, Residen Teungku Nyak Arief dan Teungku Daud Beureh sepakat menggabungkan diri dengan Republik Indonesia.<sup>17</sup>

---

16 Syahda Guru LS , Menimbang Otonomi Vs Federal, PT. Remaja Rosdakarya Bandung:2000, hal.184

17 Ibid

Selanjutnya terjadi beberapa perselisihan akibat ketidakpuasan atas keputusan politik Republik Indonesia dibawah Kabinet Hatta. Benih gerakan separatispun tumbuh, Daud Beureh menggabungkan diri sebagai bagian dari DI/TII Kartosuwiryo di Jawa Barat akibat kekecewaan elit Aceh terhadap keputusan politik pemerintah yang hanya menjadikan Aceh daerah setingkat kabupaten dibawah Provinsi Sumut. Kondisi ini menimbulkan perasaan kurang dihargai dimana secara yuridis formal eksistensi Aceh seperti ditiadakan.

Pilihan memberikan otonomi khusus sebagai *affirmative action* dimaksudkan untuk meredam konflik dan mengakomodir aspirasi masyarakat Aceh. Genjatan senjata dilakukan dengan syarat Aceh tidak hanya dijadikan daerah provinsi tapi lebih dari itu yaitu diakui sebagai Negara Bagian Aceh. Pendukung konsep ini antara lain Hasan Ali, Hasan Saleh dan Ishak Amin. Mereka bersepakat dengan wakil pemerintah yaitu Ali Hasjmy, Gaharu, dan Muhammad Insja (kepala polisi). Gagasan tersebut mencapai konsensus atas tiga tujuan utama yaitu memajukan Islam, membangun Aceh dalam arti luas, serta berusaha sekuat tenaga memberikan kemakmuran dan kebahagiaan kepada rakyat Aceh.<sup>18</sup> Setelah dilakukan beberapa penyesuaian akhirnya diperoleh landasan yuridis dengan diterbitkannya Keputusan Wakil Perdana Menteri RI No.1/MISI/1959 tanggal 31 Mei 1959, yaitu pembentukan Daerah Istimewa Aceh berdasarkan UU No.1 Tahun 1957 yang menganut otonomi seluas-luasnya terutama di bidang agama, pendidikan dan adat<sup>19</sup>. Akan

---

18 Aris Arif Mudayat. Ulema dan Uleebalang di Aceh, Konsistensi ideologi Islam, dalam kisah dari Kampung Halaman, Masyarakat Suku, Agama resmi dan Pembangunan. Jakarta interfdei 1996. Hal.206

19 Syamsudin Haris et.al Indonesia di Ambang Perpecahan, Jakarta: Erlangga. 1999, hal.43

tetapi dalam perjalanannya pemberian otonomi tersebut tidak efektif karena pada dekade 60'an NKRI disibukkan dengan pembebasan Irian Barat dari tangan Belanda dan konfrontasi Ganyang Malaysia sebagai *common enemy*. Kondisi ini praktis membuat konsentrasi Soekarno secara *de facto* terpecah sehingga menimbulkan otonomi daerah yang bias. Puncaknya pada era Orde Baru, Soeharto menerbitkan UU No.5 tahun 1974 yang justru memperteguh sistem pemerintahan sentralistik sehingga mematikan inisiatif, membelenggu kewenangan, membunuh kearifan adat istiadat lokal yang dipaksakan seragam. Akumulasi dari kekecewaan atas kebijakan tersebut mendorong Hasan Tiro memproklamkan Gerakan Aceh Merdeka pada tanggal 4 Desember 1976.

Dalam masyarakat majemuk, perbedaan daerah, suku, agama dan pertentangan pandangan hidup dapat saling memperkuat kecenderungan segregasi. Upaya mengintegrasikan dengan memaksa konsepsi nasional justru semakin mendorong kemungkinan tumbuhnya pertentangan terhadap kehendak pemerintah pusat<sup>20</sup>. Kecenderungan pemerintah pusat pada era orde baru yang secara sistematis memaksakan integrasi suku-bangsa di lewat penyeragaman telah mengkerdilkan sistem dan nilai-nilai yang telah ada jauh sebelum Indonesia merdeka. Hal ini menimbulkan persoalan serius dikemudian hari. Penyeragaman yang dilakukan secara represif justru menimbulkan kekecewaan dikalangan masyarakat lokal yang bakal menyulut rasa saling curiga dan perpecahan. Sadar atau tidak, apa yang dilakukan oleh orde baru alih-alih menciptakan integrasi nasional dengan tergesa-

---

20 Myron weither, *Modernization, The Dinamic Of Growth*, VOA, forum Lecture, 1966

gesa dan tidak tepat, justru menghambat dan memperlambat integrasi yang seharusnya bisa berjalan secara alamiah.

Fakta menunjukkan bahwa sejumlah negara seperti Eropa Timur dan Soviet telah runtuh dan terpecah karena kegagalan dalam menciptakan rasa kesetiakawanan nasional. Harus diakui bahwa strategi penghapusan dan penyeragaman dengan pola pemerintahan sentralistik menjadi kombinasi tak realistis yang mengantarkan mereka ke jurang disintegrasi. Sebaliknya negara-negara yang memberikan kewenangan luas pada pemerintah daerah baik politik, ekonomi, sosial-budaya, lewat pengalihan kewenangan desentralisasi maupun desentralisasi asimetris telah mengantarkan pemerintahan hidup dalam suasana kebangsaan yang relatif harmonis.

Pasca berakhirnya rezim orde baru dan lahirnya reformasi, pemerintah menyadari bahwa bukanlah jalan yang tepat untuk mengatur wilayah otonom secara seragam. Kesadaran tersebut menciptakan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Untuk memenuhi amanat tersebut, pada tahun 2001 ditetapkan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh dan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

Implementasi otonomi khusus di Aceh menarik untuk dikaji karena pada proses pelaksanaannya UU No.18 tahun 2001 belum mampu meredam konflik dan perlawanan yang dilakukan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Guna menyelesaikan permasalahan tersebut, berbarengan dengan momentum *natural turbulence* (tragedi tsunami) yang meluluhlantakan Bumi Serambi Mekah<sup>21</sup>, serta

---

21 Sebutan bagi Provinsi Aceh

munculnya kesadaran pusat bahwa pendekatan represif melalui DOM (Daerah Operasi Militer) gagal menyelesaikan akar masalah separatisme di Aceh. Pemerintah mengubah pendekatan penyelesaian konflik dengan kembali melakukan perundingan. Dari serangkaian perundingan yang dilakukan sejak pengesahan UU No 18 tahun 2001 akhirnya pada 15 Agustus 2005 di Helsinki (Finlandia) dikeluarkan kata mufakat dengan ditanda-tanganinya *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pemerintah dan GAM. Salah satu klausul MoU Helsinki yang kemudian dituangkan dalam undang-undang, yaitu Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh (UU PA). Memenuhi amanah klausul tersebut pada tanggal 11 Juli 2006 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh menjadi undang-undang No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). UUPA sendiri terdiri dari 40 bab dan 273 Pasal. Berikut beberapa kekhususan pengaturan yang terdapat pada UUPA yaitu, kewenangan khusus, lembaga di daerah, Gubernur Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat Aceh/Kabupaten/Kota (DPRA/K), Partai Politik Lokal, Wali Nanggroe, pengakuan terhadap Lembaga Adat, Syari'at Islam, Mahkamah Syariah, pengadilan HAM di Aceh, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Aceh, pengelolaan sumber daya alam, keuangan, serta pertanian.

### **Landasan dan Urgensi**

Bila kita pelajari kembali Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, setidaknya terdapat lima alasan yang melatarbelakangi keputusan untuk memberlakukan undang-undangan ini, yaitu:

1. Bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang;
2. Bahwa berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi;
3. Bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syariat Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik; dan
5. Bahwa bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan

bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi asimetris yang dikenal dengan sebutan otsus dan daerah istimewa merupakan model relasi unik antara pemerintah pusat dan daerah karena sebab-sebab khusus. Sebuah daerah menerima wewenang, lembaga dan keuangan yang berbeda dengan daerah lain. Model relasi ini sering terjadi dalam bentuk negara kesatuan. UUD 1945 mengakui kenyataan historis daerah-daerah istimewa. Sebagai subsistem negara, secara empiris ada hak yang telah dimiliki sejak semula (*hak autochtoon*) yaitu hak yang dipunyai sebelum terbentuknya negara<sup>22</sup>. Hal ini dapat dilihat saat Indonesia mempraktekannya sejak 1950 dalam mengatur Yogyakarta.

Asimetris yang telah diakui dan dihormati dalam konstitusi Indonesia pada perkembangannya kurang menunjukkan perkembangan berarti di masa Orde Baru. Tuntutan asimetris sebagai alternatif model desentralisasi menguat sejak Reformasi. Pilihan tersebut semakin terbuka pasca amandemen UUD 1945, khususnya pasal-pasal yang mengatur tentang pola hubungan pemerintah pusat dan daerah. Perubahan pasal 18 UUD 1945 memberikan dasar fundamental dalam hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Negara pada akhirnya menegaskan kembali pengakuan dan penghormatan terhadap pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa {Pasal 18 B ayat (1)} beserta kesatuan masyarakat hukum adat termasuk hak-hak tradisionalnya {Pasal 18B ayat (2)}. Sekalipun

---

22 Politik Desentralisasi dan Desentralisasi Asimetris, Andy Ramses Marpaung dan Yosmardin, Jurnal Ilmu Pemerintahan.

demikian semua diskresi tersebut tetap menjadi bagian yang hirarkis dan menyatu dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia {Pasal 1 ayat (1)}. Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) merupakan momentum penting bagi bangsa Indonesia, khususnya masyarakat Aceh. Regulasi ini setidaknya mengakhiri konflik dan gerakan separatisme yang tak berkesudahan. Sejalan dengan itu pintu perdamaian terbuka bagi upaya penciptaan masyarakat madani, adil, bermartabat dan sejahtera, sekaligus wahana pembangunan yang sempat terpinggirkan.

UUPA sejauh ini efektif menyelesaikan permasalahan separatisme di Aceh, hal ini dapat kita amati dari perkembangan politik lokal yang memungkinkan terjadinya sirkulasi kepemimpinan daerah sesuai konsensus Helsinki. Transformasi kekuatan GAM kedalam struktur pemerintahan modern dilakukan melalui partai lokal yang setidaknya mendorong integrasi dan sinergitas seluruh pemangku kepentingan. Masyarakat Aceh berharap agar UUPA mampu menjadi titik pijak/fondasi untuk menciptakan Aceh yang sejahtera dibanding UU Otsus Papua yang hingga saat ini masih belum mampu menjawab tuntutan pemenuhan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat sekaligus mendelegitimasi gerakan OPM.

Urgensitas pembangunan serta pemberian kewenangan yang besar berakibat terhadap perubahan pola *financieele verhouding* (perimbangan keuangan). Konsekuensi tersebut secara logis memerlukan pengaturan hubungan keuangan yang kongkrit, dimana negara mesti menyediakan sebesar 2% dari DAU Nasional selama 15 tahun serta 1% DAU Nasional untuk 5 tahun berikutnya dalam jangka waktu 20

tahun sebagaimana tersebut dalam Pasal 183 UU No. 11 Tahun 2006 untuk Pemerintah Aceh. Perimbangan tersebut merupakan peluang besar bagi Aceh untuk merealisasikan percepatan pembangunan melalui program prioritas yang telah diamanatkan oleh undang-undang. Program prioritas tersebut adalah pembangunan, terutama pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan serta pendanaan pendidikan, sosial dan kesehatan.

### **Dilema Penguatan Struktur dan Fungsi Pemerintahan**

Pemerintah Aceh dibagi dalam Kabupaten/Kota, Kecamatan, Mukim, Kelurahan dan Gampong. Mukim merupakan kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri dari gabungan beberapa Gampong yang dipimpin oleh Imeum Mukim. Sedangkan kelurahan dan gampong adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim<sup>23</sup>.

Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat membentuk lembaga, badan dan/atau komisi dengan persetujuan DPRA/DPRK. Di Aceh terdapat institusi atau lembaga yang tidak terdapat di daerah seperti Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh, Kabupaten/Kota dan DPRA/DPRK, Lembaga Wali Nanggroe dan Lembaga Adat, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dan unit Polisi Wilayahul Hisbah sebagai bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja dan penegak Syari'at Islam.

---

23 Lihat: Pasal 2 UU No. 11 Tahun 2006

## **Majelis Permusyawaratan Ulama**

Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) dibentuk di kabupaten/kota yang anggotanya terdiri dari ulama dan cendekiawan muslim yang memahami ilmu agama Islam dengan memperhatikan keterwakilan perempuan<sup>24</sup>. MPU berfungsi menetapkan fatwa yang dapat menjadi salah satu pertimbangan terhadap kebijakan pemerintahan daerah dalam bidang pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat dan ekonomi<sup>25</sup>. Teknis dan mekanisme pemberian fatwa diatur lebih lanjut lewat Qanun Aceh. Disamping itu MPU juga memiliki tanggung jawab dalam memberi arahan terhadap perbedaan pendapat pada masyarakat dalam masalah keagamaan.<sup>26</sup>

## **Lembaga Adat**

Lembaga Adat berfungsi dan berperan sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan Kabupaten/Kota di bidang keamanan, ketenteraman, kerukunan dan ketertiban masyarakat. Tugas, wewenang, hak dan kewajiban lembaga adat, pemberdayaan adat dan adat istiadat di atur melalui Qanun Aceh. Penyelesaian masalah sosial kemasyarakatan secara adat ditempuh melalui Lembaga Adat.

Lembaga adat Aceh meliputi:

- ♦ Majelis Adat Aceh;

---

24 Lihat: Pasal 138 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006

25 Lihat: Pasal 139 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006

26 Lihat: Pasal 140 ayat (1) poin b UU No. 11 Tahun 2006

- ♦ *Imeum Mukim* atau nama lain;
- ♦ *Imeum Chik* atau nama lain;
- ♦ *Keuchik* atau nama lain;
- ♦ *Tuha Peut* atau nama lain;
- ♦ *Tuha Lapan* atau nama lain;
- ♦ *Imeum Meunasah* atau nama lain;
- ♦ *Keujreun Blang* atau nama lain;
- ♦ *Panglima Laot* atau nama lain;
- ♦ *Pawang Glee* atau nama lain;
- ♦ *Peutua Peuneubok* atau nama lain;
- ♦ *Haria Peukan* atau nama lain; dan
- ♦ *Syahbanda* atau nama lain.

Pembinaan kehidupan adat dan adat istiadat dilakukan sesuai dengan perkembangan keistimewaan dan kekhususan Aceh yang berlandaskan pada nilai-nilai syari'at Islam dan dilaksanakan oleh Wali Nanggroe. Penyusunan ketentuan adat yang berlaku umum pada masyarakat Aceh dilakukan oleh Lembaga Adat dengan pertimbangan *Wali Nanggroe*.

### **Posisi Wali Nagroe dalam Pemerintahan Aceh**

Dalam UUPA dijelaskan bahwa Lembaga Wali Nanggroe merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lain. Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe yang bersifat personal dan *independent*, yang selanjutnya diatur dalam Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2012

## Tentang Lembaga Wali Nanggroe.

Michelle Ann Miller dalam “*What Special about Special Autonomy in Aceh?*” dalam Anthony Reid, menyebutkan bahwa simbol paling penting dari semua simbol untuk Aceh adalah Wali Nanggroe (*head/state guardian*). Wali Nanggroe berperan dalam pemeliharaan tradisi dan adat-istiadat selain sebagai pemersatu masyarakat. Meskipun Wali Nanggroe tak memiliki peran pemerintahan langsung seperti Sultan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, namun Wali Nanggroe Aceh dipilih oleh dewan yang terdiri dari tokoh masyarakat yang dikenal sebagai Tuha Nanggroe<sup>27</sup>. Oleh karena itu fungsi Wali Nanggroe adalah pengikat dan pemimpin adat yang secara tak langsung memiliki kewenangan dibidang pemerintahan seperti halnya Kesultanan di Jogja. Meskipun Lembaga Wali Nanggroe (WN) saat ini telah sah berlaku di Provinsi Aceh, menyusul telah dimasukkannya Qanun Nomor 8 Tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe ke dalam Lembaran Daerah oleh Gubernur Aceh namun posisi Wali Nanggroe sendiri dapat langsung dijabat tanpa proses pemilihan. Kewenangan Wali Nanggroe yang awalnya diatur dalam UU Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU-PA) hanya sebatas lembaga adat, kini melampaui urusan pemerintahan dan politik, di atas kewenangan gubernur selaku pimpinan tertinggi di daerah<sup>28</sup>. Padahal sudah jelas pada pasal 96 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa Lembaga Wali Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bukan merupakan lembaga politik dan lembaga pemerintahan di Aceh.

---

27 <http://aceh.tribunnews.com/2013/12/04/siapa-pula-wali-nanggroe-ke-10>

28 <http://www.bisnisaceh.com/umum/disayangkan-kewenangan-wali-nanggroe-lampung-gubernur/index.php>

Hal yang harus diperhatikan adalah dualitas kewenangan antara Wali Nangroe dengan Lembaga Adat, serta *Over Lapping* kewenangan antara Wali Nanggroe dengan Gubernur, Bupati/Walikota. Bahkan kemendagri telah melakukan revisi terhadap draft Qanun Wali Nagroe yang diajukan oleh Pemerintahan Aceh karena setidaknya terdapat 21 item pasal-pasal yang bertentangan dengan UUPA. Terdapat kesan bahwa Pemerintahan Aceh secara implisit diawal ketika mengajukan qanun Aceh Nomor 8 tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe ingin menempatkan wali Nagroe kedalam ranah politik dan pemerintahan sehingga ia menjadi medium untuk membangun pemerintahan sendiri.

Jikapun kita berkaca pada sistem Keraton Yogyakarta, keraton tak di desain untuk membangun pemerintahan sendiri, kecuali sebagai simbol budaya yang dipadu-padankan dengan sistem pemerintahan modern yang ada pada saat ini. Jika Kesultanan Jogja tidak “membangun pemerintahan sendiri” dari hak asal-usulnya, kritik terhadap daerah asimetrik lain adalah mengapa mesti memaksakan hal yang tak diperlukan. Sebagai pembanding, kehadiran lembaga Wali Nanggroe seakan keluar dari konteks fungsi awalnya sebagai pemersatu masyarakat dalam hal adat-istiadat dan budaya, yang tampak justru cenderung ke arah kewenangan politis yang kontraproduktif bagi masyarakat Aceh sendiri. Kekhawatiran banyak kalangan bahwa Lembaga Wali Nanggroe dapat dijadikan alat kepentingan politik satu golongan semata, terlepas semua elemen masyarakat aceh yang semestinya memiliki kapasitas dan ketokohan untuk mendapatkan hak dalam mengisi dan berpartisipasi. Kegamangan ini terlihat dalam salah satu spanduk yang menolak Pengukuhan Wali Nanggroe karena bertentangan dengan MoU Helsinki dan

UUPA. Wali Nanggroe dianggap bukan pemersatu rakyat Aceh, mereka justru dicurigai sebagai pemecah belah rakyat. Spanduk itu menyatakan bahwa rakyat Aceh cinta damai dan cinta tanah air, tak butuh Wali Nanggroe, kami butuh kesejahteraan dan perbaikan ekonomi”<sup>29</sup>. Demikian isi salah satu spanduk pengunjung rasa penolakan keberadaan Lembaga Wali Nagroe. Gambaran ini menjadi tantangan bagi Pemerintah Aceh kedepan untuk menjawab keraguan masyarakat atas urgensitas Wali Nanggroe.

Dalam dimensi kelembagaan harus dipahami bahwa organisasi semisal Lembaga Adat, Majelis Permusyawaratan Ulama dan Wali Nangore muncul dan dibentuk bukan atas kewenangan mandiri, akan tetapi diatur dalam UUPA yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Diharapkan dengan struktur organisasi Pemerintahan Aceh dewasa ini yang didesain mampu mengawinkan pola kelembagaan tradisional dan sistem kerja organisasi modern, mampu mengikat simpul-simpul kekuatan sosial-masyarakat, penguasa dan para ulama untuk dapat bersinergi dengan baik. Perlu diperhatikan bahwa eksistensi lembaga-lembaga yang ada secara defacto belum memberikan kontribusi nyata dalam pengembangan tugas dan tanggungjawabnya, kecuali menggerus anggaran belanja tidak langsung di APBA (Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh) seperti alokasi belanja rutin aparatur. Pada kenyataannya pembangunan infrastruktur dan program untuk menggapai kesejahteraan rakyat terbengkalai.

---

29 [http://www.waspada.co.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=300534:ratusan-massa-tolak-wali-nanggroe&catid=13:aceh&Itemid=26](http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=300534:ratusan-massa-tolak-wali-nanggroe&catid=13:aceh&Itemid=26)

## **Hukum Islam, Mencari Format Ideal**

Adat bak teumeuruhom

Hukom bak Syiah Kuala

Kanun bak putroe pang

Reusam bak laksamana

Adat ngon hukon lagee zat ngon sifat

### **Artinya:**

Adat budaya disusun oleh raja

Hukum syariat dikelola oleh ulama (syiah kuala)

Kanun diurun oleh permaisuri raja (Puteri Phang)

Reusam (tata cara kehidupan) dikelola oleh panglima

Adat dengan hukum seperti zat dengan air.

Simbol syair diatas populer di sebut Hadih Maja adalah gambaran sosio-kultural masyarakat Aceh yang meyakini bahwa Syari'at Islam tidak hanya sebagai pedoman saja, juga bagian dari rutinitas dan denyut nadi roda kehidupan masyarakat Aceh dari masa Sultan Iskandar Muda hingga generasi ke generasi. Mesti diakui bahwa persinggungan peradaban Aceh dengan kebudayaan luar membawa pengaruh bagi implementasi nilai-nilai syari'at Islam dalam setiap sendi kehidupan masyarakat.

Muhammad Daud Ali, Guru Besar Hukum Islam UI menjelaskan bahwa hukum Islam yang berlaku di Indonesia ada dua macam, yaitu normatif dan formal yuridis. Hukum

Islam yang berlaku secara normatif adalah bagian hukum Islam yang mempunyai sanksi kemasyarakatan apabila dilanggar. Kuat tidaknya sanksi masyarakat tergantung kesadaran umat Islam terhadap norma tersebut. Menurutnya hampir semua hukum Islam yang mengatur hubungan manusia dengan Tuhan bersifat normatif, seperti salat, puasa, zakat dan haji. Dipatuhi tidaknya hukum Islam yang berlaku secara normatif tergantung dari kesadaran imannya. Berkaitan dengan hukum Islam yang berlaku secara formal-yuridis, Daud Ali berkomentar bahwa hukum Islam mengatur hubungan manusia dengan manusia lainnya dan benda dengan masyarakat. Dalam proses peralihannya menjadi hukum positif harus berdasarkan atau ditunjuk oleh peraturan dan perundang-undangan, misalnya hukum perkawinan, hukum kewarisan dan hukum wakaf yang telah dikompilasikan.<sup>30</sup>

Banyak pro-kontra seputar apakah hukum Islam harus dilegalistikan kedalam produk hukum formal negara atau cukup diterapkan saja nilai-nilainya dalam kehidupan sehari-hari. Salah satu yang berkeberatan akan hal ini adalah Abdurrahman Wahid. Beliau mengkritik pandangan yang ingin melegislasi hukum Islam. Menurut Gusdur pemberlakuan hukum Islam melalui persuasi kepada sikap masyarakat agar membentuk kesadaran masyarakat sendiri bukan melalui legislasi<sup>31</sup>. Akan tetapi dalam konteks Aceh, masyarakat dan elit Aceh berkeinginan agar hukum Islam di legalisasikan dalam bentuk formal sebagai panduan kehidupan masyarakat Aceh.

---

30 Lihat, Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam; Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum di Indonesia* (Cet; III; Jakarta: Rajawali Pers, 1990), h. 5-6.

31 Jazuni, *Legalisasi Hukum Islam di Indonesia*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hal. 350

Pemberian kewenangan khusus untuk mengimplementasikan Syariat Islam bagi masyarakat Aceh merupakan tuntutan klasik dari masa pemberontakan Daud Beureuh hingga Hasan Tiro melalui GAM. Respon orde baru dilakukan lewat penetapan wilayah DOM (Daerah Operasi Militer) yang justru memicu mengendurnya rasa nasionalisme dan kesetiakawanan nasional. Kondisi tersebut semakin meningkatkan eskalasi disintegrasi bangsa. Situasi tersebut pada akhirnya dapat diakomodir oleh pemerintah di era reformasi, bahkan sebelum UUPA yang disusun berdasarkan MoU Helsinki disahkan, terlebih dahulu pemerintah menerbitkan UU No.18 Tahun 2001 tentang Otsus Aceh. Lampu hijau bagi pelaksanaan Syari'at Islam di Bumi Serambi Mekkah disambut dengan pengesahan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syari'at Islam dan dua Qanun. Masing-masing Qanun Nomor 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syari'at Islam dan Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syari'at Islam dalam Bidang Akidah, Ibadah dan Syi'ar Islam, sebagai 3 peraturan pelaksana awal dalam sejarah pelaksanaan hukum Islam di Aceh.

Secara yuridis, pemberlakuan syari'at Islam di Nanggroe Aceh Darussalam merupakan peristiwa pertama setelah kemerdekaan di mana sebuah wilayah dalam kekuasaan hukum Indonesia menerapkan sistem hukum yang relatif berbeda dengan hukum nasional yang berlaku umum. Namun secara historis masyarakat Aceh dengan hukum Islam sudah senyawa dan hidup ratusan tahun serta merupakan bagian yang tak terpisahkan. Di samping itu, Undang-Undang Dasar 1945 mengandung butir-butir pasal yang tidak hanya merupakan pintu gerbang bagi masuknya

norma-norma hukum, namun secara kuantitatif dan kualitatif sangat memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia karena sifatnya yang sangat membuka diri bagi masuknya nilai-nilai agama dalam sistem hukum positif nasional, sekaligus menjadi motor pendorong lahirnya sistem hukum nasional di masa mendatang.<sup>32</sup>

Khusus di Provinsi Aceh terdapat pengadilan Syari'at Islam yang dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Syar'iyah, yang terdiri dari Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota sebagai pengadilan tingkat pertama dan Mahkamah Syar'iyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding. Pada tingkat kasasi tetap berada di Mahkamah Agung. Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata) dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam dengan hukum acara yang ditetapkan berdasarkan Qanun<sup>33</sup>. Qanun sendiri merupakan produk hukum setingkat Peraturan Daerah (Perda) yang dikeluarkan oleh DPRA (Dewan Perwakilan Rakyat Aceh). Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota dan penyelenggaraan tugas pembantuan.

Jika masyarakat Aceh benar-benar ingin menegakkan hukum Allah, maka yang menjadi masalah adalah bagaimana format implementasinya. Bagaimana pula kedudukannya dalam bingkai hukum Nasional? Rumusan maupun pelaksanaan qanun harus sesuai dengan kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. nilai-nilai tradisional

---

32 Hartono Mardjono, *Menegakkan Syariat Islam dalam Konteks Keindonesiaan*, (Bandung: Mizan, 1997), hal. 28.

33 Lihat: Pasal 128 sampai dengan Pasal 137 UU No. 11 Tahun 2006

dan nilai modern di Aceh terbukti dapat berdampingan satu sama lain. Walaupun Aceh merupakan daerah yang identik dengan tradisionalisme yang menguat dari budaya berdasarkan syariat Islam, namun keterbukaan terhadap pengaruh modern negara-negara maju semenjak bencana tsunami mulai meningkat, sehingga penerapan syariat Islam sebagai sistem nilai di Aceh diharapkan dapat mengakselerasi konstruksi bangunan hukum dan keadilan yang paripurna di Aceh, kemudian yang harus diperhatikan lagi ialah posisi Qanun aceh dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, jangan sampai terjadi tumpang tindih dan kontradiksi dengan peraturan di atasnya, karena bagaimanapun, Aceh sebagai bagian integral yang tidak terpisahkan dari NKRI harus tetap tunduk kepada Pancasila dan UUD 1945 sebagai landasan filsafat bangsa dan hukum tertinggi yang harus dipatuhi. Tidak mudah memang mencari format ideal untuk memformalisasikan syari'at Islam kedalam ranah hukum positif Indonesia, hingga saat inipun perdebatan mengenai format dari hukum syari'ah masih terus bergulir, karena bagaimanapun baik dalam negara kesatuan maupun federal, hukum lokal (Kabupaten, Provisi, atau Negara Bagian) tidak boleh dapat bertentangan secara diametral dengan konstitusi dalam skala Nasional<sup>34</sup>.

Masalah selanjutnya adalah dapatkah masyarakat Aceh mengaplikasikan syari'at Islam dalam kehidupan sehari-hari, atau hanya semangat yang menyala-nyala diawal kemudian redup dan padam disaat implementasi. Perlu diingat bahwa terdapat beragam tipe masyarakat Islam di Aceh dan di

---

34 Hasyim Muzadi dikutip dalam Syamsul Bahri "Pelaksanaan Syari'ah di Aceh Sebagai bagian wilayah Negara Kesatuan republik Indonesia" FH Univ. Syahkuala.

Indonesia pada umumnya yang dapat diklasifikasikan berupa tipe nominalistik, simbolistik, ritualistik legalistik dan holistik. Keberadaan masyarakat Islam yang tergolong nominalistik (abangan) menjadi catatan penting dalam pelaksanaan syari'ah Islam di Provinsi Aceh.

## **Peran Strategis Partai Politik Lokal**

Berangkat dari pendapat Leon D. Eispertn, partai politik adalah sekelompok orang yang berperan dan terlibat dalam politik serta mempunyai tujuan utama terwakilinya secara formal dalam institusi dan pembuat kebijakan pemerintah.<sup>35</sup> Salah satu fungsi partai ialah sebagai wadah perwakilan pemikiran ideologis dan gagasan dari sekelompok individu yang mengalir secara formal kedalam bentuk kebijakan. Praktek lazim yang terjadi selama ini bahwa setiap partai politik yang ingin berpartisipasi sebagai peserta pemilu harus berkedudukan sebagai partai nasional dengan persyaratan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Pada era orde lama, partai merupakan representasi dari kutub-kutub ideologi yang kemudian mengafiliasikan dirinya dalam satu pergerakan guna dapat menduduki posisi sebagai pembuat kebijakan yang selaras dengan visi dan misinya, sebut saja pada saat itu ada partai yang beraliran nasionalis, komunis, sosialis dan agamis. Ketika rezim orde baru berkuasa, Soeharto meleburkan semua kekuatan tersebut dalam Golongan Karya. Partai yang mendominasi kebijakan pemerintahan selama 32 tahun terdiri dari tiga kekuatan utama (ABRI, BIROKRASI, GOLKAR). Puluhan

---

35 Haryanto, drs. Partai Politik Suatu Tinjauan Umum, Liberty, Yogyakarta, 1984, hal 9

tahun sistem demokrasi yang diwakili oleh partai-partai nasional ternyata belum mampu menjawab permasalahan konstituen di daerah, khususnya Aceh. Masyarakat Aceh menganggap Partai Nasional gagal dalam berbagai aspek, termasuk gagal dalam menciptakan perdamaian, meningkatkan kesejahteraan, pendidikan, kesehatan dsb. Semua itu menjadi alasan dan pemicu gerakan separatisme sebagai medium pengambil-alihan kekuasaan secara inkonstitusional. Peluang ini melahirkan opsi pembentukan partai politik lokal sebagai artikulasi kepentingan disamping partai nasional.

Gagasan pembentukan partai lokal sebenarnya bukanlah hal yang sama sekali baru di Indonesia, pada pemilu 1950'an terdapat Partai Sunda dan Partai Dayak di Kalimantan misalnya. Pengukuhan posisi Partai Lokal di Aceh yang memberi kewenangan untuk turut serta sebagai peserta pemilu adalah momentum sejarah baru bagi Indonesia. Pembentukan Partai Lokal Aceh berangkat dari salah satu point yang disebutkan dalam butir MoU Helsinki, yakni point 1.2.1 "*hingga melahirkan partai politik lokal di Aceh sesegera mungkin, tetapi tidak boleh lebih dari 1 tahun sejak penandatanganan nota kesepahaman ini. Pemerintah RI yang menyepakati dan akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik yang berbasis di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional*". Berdasarkan point tersebut kemudian dijabarkan dalam UUPA pasal 75 sampai 95 tentang partai politik. Selanjutnya di *breakdown* secara teknis pada PP. No. 20 Tahun 2007 tentang partai politik lokal di Aceh.

Konsep pemberian kewenangan untuk membuat partai lokal di Aceh membawa nuansa baru dalam sistem anatomi kepartaian Indonesia. Ada hal positif yang dapat kita cermati

dalam pembentukan partai lokal yang dimungkinkan dalam UUPA yaitu terjadi transformasi kekuatan yang semula hanya mengidentifikasi dirinya kedalam gerakan separatis, mengangkat senjata dan bersembunyi digunung, kini bermetamorfosa menjadi kelompok masyarakat yang mulai melebur dalam suasana demokratis, mencoba membawa perubahan atas “pertarungan” kekuasaan yang semula melalui senjata kini beralih melalui medium bilik suara, yang dilakukan setiap 5 tahun sekali.

Tampak bahwa kesuksesan partai politik lokal di Aceh pada pemilu 2009 dan beberapa Pilkada adalah sebuah kewajaran. Kelompok yang selama ini tidak puas dengan kinerja partai nasional ditambah ex simpatisan GAM berafiliasi dan menjadi kader serta mesin politik utama partai politik lokal di Aceh. Seiring dengan berjalannya waktu dan peningkatan budaya politik yang lebih partisipatif dan terbuka maka peta kekuatan politikpun dinamikanya menjadi lebih baik tanpa terkungkung dengan satu kekuatan saja. Kekhawatiran atas kecenderungan bertahannya sifat paternalistik dan menguatnya elitisme lokal yang bersandar pada tokoh-tokoh lokal serta praktek *money politik* dapat direduksi melalui pendidikan politik masyarakat serta pengembangan kehidupan demokrasi secara berkesinambungan. Kondisi yang tak menyenangkan dimasa orde baru seharusnya menjadi pelajaran bagi Partai politik lokal guna memastikan hal itu tak terulang kembali, dan bukan sebaliknya menjadi diktator baru di Aceh.<sup>36</sup> Untuk mewujudkan *civil society* dibutuhkan kesabaran dan toleransi politik yang lebih

---

36 Dalam pelaksanaan pemilu 2014 terjadi sejumlah penembakan yang menewaskan beberapa caleg dan menjadi teror bagi partai tertentu. Hal ini cukup menguatirkan dimana perilaku para pengganggu memiliki kemiripan dengan teror dimasa Orde Baru.

dewasa. Praktek intimidasi dan intervensi pada masyarakat Aceh dapat mematikan dialektika masyarakat, selain parpol lokal hanya akan menjadi mesin legitimasi kekuasaan dan asesoris demokrasi.<sup>37</sup>

Rekrutment politik dalam tubuh parpol lokal harus mendapat perhatian. Mereka yang memiliki kompetensi dan kapabilitas harus diberi kesempatan maju dan bersaing dalam pemilu. Mereka yang terpilih akan mewakili konstituen di badan legislatif dengan tugas dan fungsi strategis dalam pengambilan kebijakan baik di DPRA maupun DPRK. Peran strategis dalam hal rencana persetujuan internasional berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat Pemerintah harus dilakukan melalui konsultasi dan pertimbangan DPRA<sup>38</sup>. Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah.

Dalam hal penetapan kebijakan Pemerintah pusat yang berkaitan langsung dengan kepentingan Provinsi Aceh (pembentukan UU) harus melalui proses konsultasi, yaitu konsultasi dan pertimbangan DPRA<sup>39</sup>. Terkait kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan melalui konsultasi dan pertimbangan

---

37 Realitas ini mulai tampak dimana kantong-kantong kemenangan ex combatan GAM pada dua pemilu sebelumnya secara perlahan kembali didominasi oleh partai nasional. Ini setidaknya menunjukkan gejala dimana masyarakat Aceh mengalami arus balik terhadap kepercayaan atas gagalnya respon partai lokal dalam pemerintahan daerah selama sepuluh tahun terakhir pasca implementasi UU Nomor 11 Tahun 2011. Pola-pola intimidasi dan teror dimana-mana menjelang Pemilu 2014 menjadi sinyal atas kegagalan partai lokal dalam kompetisi kekuasaan.

38 Lihat: Pasal 9 UU No. 11 Tahun 2006

39 Lihat: Pasal 8 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006

Gubernur<sup>40</sup>. Kewenangan DPRA dan Gubernur pada dasarnya hanyalah sebatas konsultatif dan pertimbangan, sedangkan penentuan kebijakan finalnya tetap harus dipegang oleh pemerintah pusat, karena pada hakikatnya Pemerintahan Aceh sebagai bagian hirarki dalam NKRI tidak memiliki *Pouvoir constituent*, yaitu kewenangan untuk membentuk UUD sendiri dan membentuk organisasi pemerintahan secara mandiri. Oleh karena itu segala sesuatu tetap berada dibawah dan diatur pemerintah pusat serta tunduk pada tata urutan hirarki perundang-undangan sebagai konsistensi penyelenggaraan negara kesatuan di Indonesia. Kewenangan ini diharapkan dapat menjadi media aspirasi bagi masyarakat Aceh serta sinkronisasi program dan kebijakan antara pusat dan daerah. Kewenangan semacam ini setidaknya tak menjadi kontraproduktif dan menghambat proses percepatan pembangunan nasional di Aceh, namun sebaliknya terciptanya perdamaian, meneguhkan demokratisasi serta meningkatkan kesejahteraan.

### **Pengelolaan Keuangan dan Kemandirian Fiskal**

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan bagian dari sistem keuangan negara. Sebagai konsekuensi terhadap penyerahan/pelimpahan urusan pemerintahan dari pusat ke pemerintah daerah maka dilaksanakan sharing berdasarkan stabilitas dan keseimbangan fiskal nasional. Pendanaan ini merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangkaian paket penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Atas dasar tersebut maka dalam UUPA juga diatur mengenai perimbangan keuangan pusat-daerah

---

40 Lihat: Pasal 8 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2006

yang bersifat asimetris. Bagian desentralisasi asimetrik dalam dimensi fiskal ini menjadi sangat penting karena posisinya dalam organisasi pemerintahan sebagai bahan bakar untuk menjalankan mesin pemerintahan. Tanpa fiskal maka pemerintahan tidak dapat dapat berjalan dengan baik. Adapun suntikan dana dari pemerintah kepada Pemerintah Aceh antara lain:

1. Adanya tambahan Dana Bagi Hasil Pertambangan Minyak Bumi. Dalam UU No. 18 Tahun 2001, dana ini disebut sebagai “tambahan penerimaan Provinsi NAD dari hasil SDA di wilayah Provinsi NAD setelah dikurangi pajak”, besarnya 55% dan akan menjadi 35% mulai tahun ke-9 setelah pelaksanaan undang-undang. Dalam UU No. 11 Tahun 2006 diubah dengan flat 55% tanpa dibatasi waktu<sup>41</sup>;
2. Adanya tambahan Dana Bagi Hasil Pertambangan Gas Bumi. Dalam UU No. 18 Tahun 2001, dana ini disebut sebagai “tambahan penerimaan Provinsi NAD dari hasil SDA di wilayah Provinsi NAD setelah dikurangi pajak” besarnya 40% dan akan menjadi 20% mulai tahun ke-9 setelah pelaksanaan UU, dalam UU No. 11 Tahun 2006 diubah dengan flat 40 % tanpa dibatasi waktu<sup>42</sup>.
3. Adanya Dana Alokasi Khusus selama tahun ke-1 sampai tahun ke-15 dengan besaran 2% dari plafon DAU Nasional dan akan turun menjadi 1% setelah tahun ke-16 sampai tahun ke-2043.

---

41 Pasal 181 ayat (3) poin a UU 11 Tahun 2006

42 Pasal 181 ayat (3) poin b UU 11 Tahun 2006

43 Pasal 183 ayat (2) UU 11 Tahun 2006

4. Sebagian pendapatan Pemerintah yang berasal dari BUMN yang hanya beroperasi di Aceh, dengan besaran yang ditentukan antara Pemerintah dan Pemerintah Provinsi Aceh.
5. Pengelolaan dana bagi hasil diserahkan kepada Pemerintah Provinsi Aceh dan tidak di atur secara rinci pembagiannya hingga ke daerah kabupaten/kota kecuali untuk penggunaannya. Sementara tambahan Dana Bagi Hasil migas sebesar 30% ditetapkan untuk pembiayaan pendidikan di Aceh dan 70% untuk program pembangunan yang disepakati Provinsi dan Kabupaten/Kota<sup>44</sup>.

Mengutip Badrudin (2012), semakin banyak kewenangan yang dilimpahkan, semakin besar biaya yang dibutuhkan oleh daerah.<sup>45</sup> Inilah yang terjadi pada otsus dengan alokasi biaya yang besar menjadikan tantangan baru untuk Pemerintah Aceh dalam menjalankan kewenangan yang dimilikinya dengan baik. Pengelolaan dana otonomi khusus Aceh harus dilaksanakan sesuai prinsip *desentralisasi fiskal money follow function* dengan sistem anggaran *partisipatif (bottom up)* melalui mekanisme musrenbang. Dana otonomi khusus secara administratif dikelola oleh Provinsi Aceh sesuai dengan pasal 183 ayat 4 UUPA. Dengan penyerahan kebijakan pengelolaan yang terletak pada provinsi Aceh, maka saja berpotensi menimbulkan konflik kepentingan antara pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota di Aceh. Kewenangan pengelolaan dana otsus Aceh yang dikendalikan di lini provinsi relatif menimbulkan

---

44 Pasal 182 UU 11 Tahun 2006

45 Badrudin Rudy.2012. *Ekonomika Otonomi Daerah*.Yogyakarta:UPP STIM YKPN. Hal. 41

konflik baru disebabkan esensi dari otonomi pengelolaan fiskal ialah menitik beratkan diskresi untuk membelanjakan dana sesuai kebutuhan dan prioritas masing-masing daerah<sup>46</sup> yang dijalankan lewat musrenbang. Semestinya tersedia mekanisme pembagian wewenang yang jelas berdasarkan tupoksi antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Dengan demikian kabupaten/kota mampu mendesain anggarannya sesuai dengan kebutuhan yang lebih banyak bersentuhan langsung dengan masyarakat. Perencanaan anggaran idealnya diatur secara teknis sebab jika mengalami keterlambatan pada proses penyusunan APBA maka dana otsus akan menjadi boomerang dalam hal distribusi anggaran di tingkat kabupaten/ kota.

Selama ini dana transfer yang bersumber dari APBN sangat berperan dalam menutup kesenjangan fiskal di daerah, hal ini disebabkan oleh belum mampunya pendapatan daerah menopang biaya pengeluaran pemerintah daerah melalui sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut Djaenuri (2013) bahwa tujuan alokasi oleh pemerintah pusat (intergovernmental transfer) yaitu pengaturan belanja sesuai yang sesuai dengan kepentingan nasional, mendorong upaya pemerintah daerah untuk program pembangunan, pelayanan, merangsang pertumbuhan ekonomi, dan mengembangkan wilayah-wilayah guna mengatasi keadaan darurat. Sejak pemberian paket dana otonomi khusus pada tahun 2008, Aceh memperoleh tambahan dana fiskal secara signifikan dari pusat. Pada tahun 2010 62% APBD Provinsi Aceh dan 25% APBD Kabupaten/Kota 25% berasal dari pos dana otsus. Dana otonomi khusus menjelma sebagai dana

---

46 Badrudin Rudy.2012. *Ekonomika Otonomi Daerah*.Yogyakarta:UPP STIM YKPN. Hal. 41

penunjang tertinggi dalam postur anggaran pendapatan Pemerintah Aceh, apalagi tahun 2008 dana tambahan yang didapatkan dari minyak dan gas bumi mulai menurun.<sup>47</sup> Jika pengelolaan dana otsus yang besar ini dikelola secara efektif, efisien dan ekonomis dapat memberikan peluang bagi Aceh dalam memacu pembangunan, serta mengejar ketertinggalan selama ini. Idealnya Pemerintah Aceh mampu melakukan percepatan pembangunan dengan baik melalui kewenangan dan pendanaan istimewa dari pemerintah.

UU Nomor 11 Tahun 2006 pasal 183 ayat 1 tentang dana otonomi khusus difokuskan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial dan kesehatan. Anggaran yang digelontorkan pada APBA tahun 2012 untuk membiayai sektor urgen sangat meningkat signifikan. Tahun 2012 peningkatan anggaran dana otsus memiliki persentase 31% dan DAU sebesar 36%. Di tahun yang sama Aceh mengalokasikan belanja perkapita infrastrukturnya sebesar Rp. 736 ribu yang menduduki urutan ke tujuh terbesar di Indonesia dan belanja pendidikan sebesar 5 triliun seluruh kabupaten/kota. Akan tetapi IPM Aceh tahun 2012 berada pada peringkat 20 dari daerah lainnya.<sup>48</sup> Semestinya alokasi dana yang besar tersebut mampu memberikan optimalisasi pada IPM. Peningkatan anggaran tampak tak berdampak positif serta realisasi anggaran belum sesuai kinerja. Berdasarkan Laporan BPK tahun 2012 Aceh mendapatkan WDP (wajar dengan pengecualian), terdapat temuan dalam pengelolaan Aceh yang menyalahgunakan

---

47 Hasil kerjasama Univ. Syiah Kuala dan Univ. Malikul Saleh tentang Kajian dan Pengelolaan dan Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh.2011.Hal. 1

48 bps.go.id

anggaran yang tidak sesuai dengan perundang-undangan misalnya: belanja bantuan sosial sebesar Rp. 240 juta melalui biro umum dan protokol Sekretariat Daerah Aceh yang direalisasikan sebagai bantuan dalam bentuk barang tidak sesuai dengan Permendagri Nomor 32 Tahun 2011<sup>49</sup>. Temuan penyalahgunaan ini menjadi pertanyaan besar terhadap kinerja pemerintah daerah dalam merealisasikan dan mengefektifkan anggaran yang telah dialokasikan untuk masyarakat sesuai pasal 183 ayat 1.

Dana otsus dari tahun 2008-2013 secara akumulatif telah mencapai senilai 27,3 triliun yang digelontorkan untuk Aceh<sup>50</sup> dalam jangka 5 tahun terakhir. Dengan dana yang sangat besar idealnya mampu memberikan dampak positif pada Aceh. Akan tetapi pada data BPS tahun 2013 Aceh menempati urutan ketujuh dengan tingkat persentase kemiskinan tinggi dari berbagai daerah lain di Indonesia, yaitu persentase penduduk miskin sebesar 17,72%, indeks kedalaman kemiskinan 3,20%, dan indeks keparahan kemiskinan 0,83%<sup>51</sup>. Dana otsus yang sangat besar setiap tahun seharusnya mampu memberikan kontribusi bagi perubahan angka kemiskinan dan pembangunan. Ini cukup ironis sebagaimana kutipan Rasyid pada Franklin D. Rosevelt, bahwa untuk mengetahui suatu masyarakat lihatlah pemerintahannya<sup>52</sup>.

Kemiskinan merupakan salah satu agenda prioritas dalam UUPA yang harus dituntaskan atau dikurangi. Jika

---

49 <http://bandaaceh.bpk.go.id>.

50 <http://www.gresnews.com/berita/politik/1130242-penyaluran-dana-otsus-tak-tepat-sasaran/>

51 [bps.go.id](http://bps.go.id)

52 Labolo, Muhadam, 2011. Memahami Ilmu Pemerintahan, PT Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 33

dana otsus yang besar belum mampu memberikan kontribusi kepada masyarakat berarti yang menjadi persoalan adalah bagaimanakah political will para pemangku pemerintahan di tingkat lokal. Alokasi belanja yang cukup besar setidaknya mampu menciptakan kualitas dan pemberdayaan masyarakat pada sektor ekonomi masyarakat. Kemiskinan yang terjadi diberbagai daerah setidaknya dapat ditinjau dari dua aspek dari empat aspek yang dikemukakan Fernandez (dalam Lincoln, 2011), yaitu aspek politik, dimana masyarakat kurang memiliki akses dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut hidup mereka. Dalam hubungan itu musrenbang menjadi bagian dari proses politik masyarakat yang terwakilkan secara langsung melalui pemangku atau petinggi wilayah tersebut. Realitas kesenjangan antara tuntutan dan fakta dilapangan menunjukkan otsus belum efektif mendukung prioritas kepentingan masyarakat. Aspek ekonomi, rendahnya kualitas SDM, termasuk kesehatan, pendidikan, dan keterampilan yang berdampak pada rendahnya penghasilan dan kepemilikan asset secara fisik. Alokasi anggaran bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur yang tinggi seperti pada tahun 2012 yang setiap tahunnya meningkat seharusnya berkontribusi pada aspek ekonomi tersebut. Apabila hal itu terealisasi dengan baik melalui program unggulan maka persentase kemiskinan kemungkinan dapat ditekan.

Secara normatif dana otsus wajib diarahkan sesuai pasal 183 ayat 1. Melihat perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Aceh tampak mengalami stagnasi, bahkan cenderung menurun secara riil pada provinsi, kabupaten, dan kota. Pada penerimaan tahun 2008 PAD Prov. Aceh sebesar 1,2 triliun, akan tetapi pada tahun 2012 PAD

bukannya meningkat namun menurun menjadi 1 triliun, hal ini menunjukkan adanya ketergantungan fiskal sehingga struktur keuangan sangat bergantung pada dana perimbangan dan dana otsus. Tampak terjadi kontradiksi dimana dana otsus yang diberikan seharusnya mampu memberikan peningkatan kemandirian fiskal justru menurunkan jumlah PAD. Logikanya jika pembangunan terlaksana dengan baik maka dengan sendirinya mampu meningkatkan ekonomi masyarakat sehingga sumber pendapatan dari pajak dan retribusi daerah dapat meningkat. Terdapat sejumlah indikasi dimana dana otsus tak tersalurkan tepat sasaran sebab hingga kini kesenjangan dan pemerataan pembangunan di Aceh belum sebanding dengan dana otsus yang digelontorkan<sup>53</sup>.

### **Disfungsi Alokasi Belanja**

Sejak tahun 2007 sampai 2013 kenaikan belanja pemerintah sebesar 27 triliun atau secara riil sebesar 83%. Tahun 2007 Aceh mendapat peringkat kelima untuk belanja daerah tertinggi diantara daerah lainnya di Indonesia<sup>54</sup>. Kenaikan yang signifikan ini kemungkinan wajar dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur sekalipun dibutuhkan transparansi dan akuntabilitas sehingga dapat berjalan efektif dan efisien untuk menunjang kesejahteraan masyarakat sesuai urusan pemerintahan daerah.

Pada tahun 2013 belanja barang dan jasa Pemerintah Aceh lebih besar dibandingkan belanja modal. Tercatat belanja barang dan jasa sebesar 49% dari total belanja

---

53 <http://www.gresnews.com/berita/politik/1130242-penyaluran-dana-otsus-tak-tepat-sasaran/1/>

54 PECAPP (Public Expenditure Anlysis and Capacity Strenthening Program), Analisis Belanja Publik Aceh 2013, hlm.3

daerah (5,8 triliun), sedangkan pada belanja modal baru mencapai 16% atau 1,8 triliun. Jelas bahwa proporsi belanja belum ideal. Kasus kedua pada belanja pegawai di tingkat kabupaten/kota terus meningkat sejak tahun 2008, secara rata-rata belanja pegawai meningkat 12% sedangkan porsi belanja modal terus menurun. Salah satu tugas penting pemerintah daerah adalah menyediakan dan membangun infrastruktur publik melalui alokasi belanja modal pada APBD, sebab belanja modal merupakan belanja pemerintah daerah yang mempunyai pengaruh penting terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah dan memiliki daya ungkit dalam menggerakkan roda perekonomian daerah<sup>55</sup>.

Tampak bahwa perhatian pemerintah daerah seakan surut lewat data yang membuktikan terjadinya penurunan PAD pada setiap kabupaten/ kota yang hanya menunggu dana otsus dari kajian dana otsus Aceh yang dilakukan oleh dua universitas besar di Aceh<sup>56</sup>. Pemerintah Aceh perlu memperhatikan pos belanja modal atau belanja publik agar memberi manfaat. Selain itu perlunya mengidentifikasi belanja agar mampu membedakan kebutuhan daerah kabupaten/ kota agar tidak terjadi kesenjangan antara alokasi belanja barang dan jasa dengan belanja publik/ belanja pembangunan.

Dana otsus Aceh secara normatif akan mengucur dari pusat selama kurun waktu 20 tahun hingga berakhir tahun 2027 nanti. Dengan asumsi rata-rata pertumbuhan nasional sebesar 5% per tahun, maka diproyeksi total penerimaan

---

55 Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan RI, Laporan Evaluasi Belanja Modal Daerah, hlm. 2

56 Hasil kerjasama Univ. Syiah Kuala dan Univ. Malikul Saleh tentang Kajian dan Pengelolaan dan Pemanfaatan Dana Otonomi Khusus Aceh.2011.Hal. 1

dana otsus untuk Pemerintah Aceh sebesar 100 triliun. Persoalannya apakah dana otsus ini dapat dioptimalkan dengan baik, atau justru malah menjadi “zat adiktif” yang memabukkan sekaligus gagal menggenjot kemandirian.

### **Dilema Simbol dan Substansi**

Otonomi khusus Aceh yang ditasbihkan melalui UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan momentum bagi masyarakat aceh untuk mengejar ketertinggalan yang terjadi selama ini akibat konflik gerakan separatis yang mengganggu dinamika pembangunan di daerah tersebut. Memasuki babak baru pasca disepakatinya MoU antara Pemerintah Indonesia dan GAM, masyarakat berharap Aceh segera bertransformasi menjadi bagian integral dari NKRI, menjadi masyarakat yang demokratis, adil, sejahtera, serta mampu menjembatani nilai-nilai kearifan tradisional dan syariat Islam dengan dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara yang modern.

Hingga lebih delapan tahun pelaksanaan otsus di Aceh, publik masih mencermati satu hal yang cukup mencolok yaitu terjebak sejumlah urusan yang bersifat simbolik sehingga mengecilkan kepentingan masyarakat yang lebih urgen. Hal itu dapat dilihat dalam kasus Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh yang masih belum memperoleh titik temu hingga saat ini. Pada dasarnya UU No.11 tahun 2006 memberikan kewenangan pada Pemprov Aceh untuk menentukan dan menetapkan bendera, lambang daerah serta hymne daerah sebagai lambang yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan<sup>57</sup>. Akan

---

57 Pasal 246 Ayat (1), (2), (3), dan (4) UU No.11 Tahun 2006

tetapi patut disayangkan bahwa penetapan Bendera Aceh menimbulkan polemik berkepanjangan karena identik dengan bendera gerakan separatis GAM. Pemerintah dipaksa berpikir ekstra untuk menetralsir permasalahan ini. Kemelut seperti ini hanya menghabiskan energi yang seharusnya dapat digunakan untuk pelaksanaan tugas dan tanggungjawab yang timbul akibat pemberian kewenangan otsus yang jauh lebih substansial, seperti percepatan pembangunan, pemerataan kesejahteraan, pendidikan dan kesehatan. Salah satu indikator bahwa Otsus masih belum dijalankan secara substansial tampak pada angka penduduk miskin yang tak kunjung terjadi perubahan signifikan. Sesuai data BPS, tingkat kemiskinan di Aceh pada Maret 2012 adalah 19,46% di atas rata-rata kemiskinan nasional sebesar 12,36 %. Jumlah penduduk miskin cenderung meningkat dari 861.000 jiwa pada tahun 2010 menjadi 900.000 jiwa pada tahun 2011. BPS juga mengungkapkan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Aceh pada tahun 2010 mencapai angka 8,60%, lebih tinggi dari angka pengangguran Indonesia sebesar 7,41% dan bahkan Papua (4,08 %) dan Papua Barat (7,77 %). Alhasil pertumbuhan ekonomi Aceh pada tahun 2012 pun mengalami penurunan. Berdasarkan data BPS Aceh, pertumbuhan ekonomi Aceh pada triwulan III tanpa migas turun menjadi 1,53% dari triwulan II yang mencapai 2,05%. Seyogyanya kewenangan dan dana yang besar dapat digunakan oleh pemerintah daerah untuk mengakselerasi pertumbuhan dan pemerataan kesejahteraan. Potret semacam ini justru tertutupi dengan perseteruan bendera, lambang dan hymne daerah yang lebih bersifat simbolik tersebut.

Salah satu contoh kongkret lain adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Data BPS menunjukkan

bahwa IPM Aceh mengalami peningkatan, namun laju perkembangannya masih tertinggal dari IPM Nasional. Pada tahun 2010 selisih IPM Aceh dengan IPM Nasional adalah 0,57 poin. Pada tahun 2011 meningkat sebesar 0,61 poin, hingga pada tahun 2012 selisih IPM Aceh dan Nasional mencapai 0,78 poin. Ini berarti trend perkembangan IPM Aceh semakin tertinggal jauh dibandingkan dengan IPM nasional<sup>58</sup>. Sejumlah indikator diatas cukup menjadi alasan bagi Pemerintah Daerah Aceh untuk kembali serius membenahi hal-hal yang lebih substansial ketimbang mempersoalkan hal-hal yang sifatnya simbolik semata.

### **Urgensi Pengawasan**

Bersandar pada catatan pendek Lord Acton bahwa *power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutly*, maka tak ada pilihan lain kecuali memperketat pengawasan serta memperjelas prosedur dan batasan kewenangan dalam mengelola sumberdaya keuangan. Hal ini wajib dilakukan mengingat angka dugaan korupsi di Aceh ternyata cukup fantastis. Secara umum polemik besar yang menjadi isu strategis Indonesia yakni terkait kasus korupsi yang kian membudaya. Korupsi tidak hanya terjadi pada level pemerintah pusat, kini juga telah menjalar ke level pemerintah daerah. Ibarat pohon beringin yang kuat dan diperkokoh dengan akar besar yang menjalar ke bawah tanah, demikian subur praktek korupsi dewasa ini. Gelontoran dana yang berskala besar di Aceh adalah konsekuensi logis dari isi dan luasnya wewenang yang diperoleh melalui otsus pada UUPA. Dalam catatan KPK terdapat setidaknya 371

---

58 [http://www.bps.go.id/tab\\_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id\\_subyek=26&notab=2](http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=26&notab=2)

kasus korupsi yang telah ditangani KPK selama tahun 2004 hingga tahun 2011<sup>59</sup>. Bahkan berdasarkan pemeringkatan, Aceh mendapatkan peringkat pertama daerah terkorup di wilayah Sumatera jika dilihat dari hasil audit BPK<sup>60</sup>. Kasus yang menimpa daerah Aceh tidak saja dana yang besar dan sering diterima Aceh sebagai dana tambahan dan dana otsus, demikian pula dana bantuan sosial. Diluar itu, dana hibah menjadi ladang besar bagi pejabat eksekutif di pemerintah Aceh yang menghabiskan dana sebesar Rp. 172,3 miliar dari tiga kasus dengan berbagai modus misalnya pelelangan barang dan jasa untuk proyek<sup>61</sup>. Dalam konteks ini perlunya pengawasan yang ketat untuk mengurangi celah korupsi di Aceh sebagai bentuk pengawasan khusus atas dana tambahan yang diberikan selama ini.

Kiltgard (1988:31) dalam Labolo (2012) menjelaskan korupsi adalah perbuatan yang merugikan negara. Kiltgard memformulasikan korupsi adalah hasil monopoli kekuatan oleh pimpinan (monopoly of power) ditambah kekuasaan yang dimiliki seseorang (discretion of official) tanpa adanya pengawasan yang memadai dari aparat pengawas (minus accountability)<sup>62</sup>. Kewenangan yang luas dan kekuasaan di Aceh dengan otsusnya dapat sewaktu-waktu menjelma menjadi ancaman dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Sepatutnya pemerintah pusat lebih meningkatkan pengawasan pengelolaan keuangan di Aceh sehingga tidak menjadi penyakit yang menjalar di sekujur tubuh

---

59 <http://www.tempo.co/read/news/2012/11/20/058442928/Busyro-Klaim-KPK-Sudah-Tangani-371-Kasus-Korupsi-Aceh>

60 <http://www.gerakaceh.org/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=1242>

61 <http://www.merdeka.com/peristiwa/3-dugaan-korupsi-di-aceh-senilai-rp-1723-m-diadakan-ke-kpk.html>

62 Labolo, Muhadam, 2012. Memperkuat Pemerintahan, Mencegah Negara Gagal, Jakarta, Grafindo Press, hlm. 47

Pemerintah Daerah Aceh. Tanpa petunjuk yang lebih teknis beserta pengarahan untuk pengawasan otonomi khusus beserta sanksi dalam pengelolaan keuangan hanya akan menciptakan persoalan baru.

Tanpa menutup mata bahwa pemberian kewenangan yang begitu besar dalam hal pengelolaan keuangan dari hasil tambang dan gas bumi di Aceh dapat menimbulkan kecemburuan bagi daerah lain yang juga memiliki sumberdaya alam yang tak kalah potensialnya seperti Riau, Kalimantan Timur dan Kalimantan Tengah. Kebijakan “menganak emaskan” dapat memicu daerah lain untuk menuntut pemberlakuan otonomi khusus yang sama, selain konstitusi kita memungkinkan hal tersebut terjadi. Hal lain yang harus disadari bahwa dana otonomi khusus yang dinikmati Pemprov Aceh bukanlah sesuatu yang sifatnya abadi, sebab dalam 20 tahun semenjak otsus diberikan akan berhenti dengan sendirinya, sementara faktanya struktur APBA (APBD Provinsi) dan APBK (APBD Kab/Kota) masih didominasi oleh dana otsus. Untuk mengurangi tingkat ketergantungan dimaksud dana otsus harus dialokasikan bagi pembangunan infrastruktur dan pembangunan ekonomi yang dapat menggerakkan roda perekonomian di Aceh. Jika Pemerintah Aceh terlena memanfaatkan dana otsus sekedar untuk belanja aparatur dan belanja tak langsung, maka impian menuju Aceh yang sejahtera dan makmur akan memudar.

## **Redesain**

Ada beberapa hal yang layak untuk kita lakukan guna mengoptimalkan jalanya otonomi khusus baik di Aceh diantaranya:

- Pemerintah pusat perlu membuat regulasi yang tegas terhadap standarisasi pola koordinasi, hubungan kewenangan dan tanggung jawab antara pemerintah dengan pemerintah provinsi, pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten kota dibawahnya, sehingga relasi dalam membangun kemitraan guna penyusunan program kerja dan kebijakan menjadi lebih komperhensif, serta mencegah ke-otriterisme pemerintah provinsi untuk bersikap lebih superior dan sentralistis.
- Keberadaan Lembaga Walinangroe harus secara tegas dibatasi dalam konteks kepemimpinan adat semata, Wali Nangroe tidak boleh diberikan kewenangan yang terlalu jauh dibidang politik dan pemerintahan, hal ini dapat mengkooptasi kewenngan yang dimiliki Gubernur dan bakal merusak sitem pemerintahan di Aceh, Wali Nagroe jangan dijadikan alat untuk melanggengkan kepentingan satu pihak semata, kemudian sesuai dengan UUPA Wali Nangroe kedepannya harus dipilih secara demokratis, harus ada pembatasan yang tegas tentang masa jabatan Wali Nagroe dan bagaimana mekenisme pemilihannya agar setiap putra Aceh yang memiliki kapabilitas bisa maju dan menduduki posisi tersebut.
- Perlu kajian lebih mendalam, dan juga perlu dikeluarkan omnibus regulator dalam hal memposisikan Sistem Hukum Islam melalui qanun syari'ah di aceh kedalam sistem hukum nasional Indonesia.
- Peningkatan peran dari DPRA dan DPRK untuk melahirkan produk hukum (Qanun) yang mampu menjawab tatangan modernisme dan kearifan lokal. Serta optimalisasi peran Mahkamah Syari'ah Aceh baik pada tingkat Provinsi-

Kabupaten/Kota sebagai medium untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan hukum di Nanggroe Aceh Darussalam.

- Partai politik di Aceh diharapkan mampu memberikan warna baru dalam kehidupan politik di Aceh, warna baru yang penulis maksud ialah mampu memberikan jawaban atas kekecewaan masyarakat selama ini atas kinerja partai nasional yang mendulang suara dan mendapatkan posisi dipemerintahan gagal menciptakan stabilitas, kesejahteraan dan keamanan di Aceh. Kemudian sejauh mana partai lokal Aceh mampu mendekatkan diri kepada konstituennya, mau menjalin komunikasi dan kemitraan yang baik dengan simpatisan, sehingga mereka mau lebih akomodatif terhadap masukan dan tuntutan dari masyarakat Aceh. Jika partai lokal Aceh gagal mengambil peranan tersebut, da justru terjebak dan hanya fokus kepada fungsi mereka sebagai sarana rekrutment penempatan jabatan politik, yang hanya bergerak ketika Pemilu dan Pemilukada saja, maka kedepannya partai lokal aceh akan gagal menampilkan budaya politik baru yang seharusnya mampu mereka tampilkan.
- Perlu dikeluarkan regulasi pelaksana yang mampu memberikan arah kebijakan pengelolaan anggaran secara tuntas dan jelas, sehingga pembagian sumberdaya keuangan serta pemanfaatannya antar pemerintah provinsi-kabupaten/kota dapat teraksana dengan baik. Pemanfaatan dana otsus harus didorong kepada investasi sumber daya manusia (pendidikan dan pelatihan), pembangunan wilayah ekonomi, pembangunan usaha mikro kecil dan menengah ditengah masyarakat dan peran koperasi sebagai soko guru perekonomian nasional, guna

mendorong kemandirian fiskal di Aceh baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota, mengingat pada saat ini struktur APBD khususnya pada pos pendapatan masih didominasi dari sumber pendapatan dana otsus.

- Pengawasan atas penggunaan kewenangan dan dana sebagai implikasi dari otsus harus ditingkatkan, kami mengusulkan untuk dibentuk direktorat khusus di KPK yang konsen mengawasi daerah otonom khusus sehingga kebocoran anggaran dapat diminimalisir, hal ini sejalan dengan tugas KPK yang tidak hanya bergerak dihilu (penangkapan dan penyidikan) saja, tetapi juga bertanggung jawab dalam hal koordinasi dan supervisi pemberantasan korupsi.
- perlu dipertimbangkannya untuk membuat sebuah lembaga sementara (ad hoc) yang memiliki tugas dan fungsi sebagai lembaga konsultatif bagi pemerintah daerah yang diberikan otonomi khusus, lembaga ini bertugas untuk membantu pembenahan birokrasi pada level provinsi maupun kabupaten kota, sehingga mampu menghadirkan model birokrasi yang modern yang adaptif dengan kearifan lokal. Birokrasi yang mumpuni merupakan salah satu faktor penting dalam kesuksesan pelaksanaan otonomi khusus, tanpa adanya birokrasi yang modern dan sehat, maka koodinasi antar lembaga pemerintah maupun dengan aktor non-pemerintah (swasta) akan terhambat, yang ekksesnya adalah kemandulan dalam membuat inofasi dan gebrakan percepatan pembangunan prioritas yang dimanatkan oleh UU Pemerintahan Aceh.
- Perubahan mekanisme dana otsus ke kabupaten/ kota melalui provinsi menjadi dana transfer pemerintah provinsi

kepada pemerintah daerah kabupaten/kota sehingga dapat mensinkronkan antara RPJPD Kabupaten/ Kota dengan RPJPD Provinsi melalui musrenbang agar sesuai dengan prioritas dan kebutuhan masyarakat. Kemudian Perlu dilakukan analisis belanja daerah pada setiap kabupaten/kota dan provinsi sehingga tidak terjadi kesalahpahaman antara alokasi belanja modal dan belanja barang dan jasa, sebab belanja modal dapat mempengaruhi peningkatan perekonomian di masyarakat Aceh yang akan berdampak pada peningkatan pajak daerah dan retribusi daerah sehingga pos pendapatan asli daerah dapat meningkat.

Pada akhirnya pemerintah harus benar-benar jeli dalam pelaksanaan otonomi khusus yang telah diberikan melalui UUPA tersebut, jangan sampai 20 tahun berlalu dana otsus terhenti, dan tidak ada perubahan berarti di Aceh, mencapai masyarakat madani bukanlah sebuah mimpi, jika berbagai pihak serius bekerja dari nuranina untuk kepentingan Bumi Serambi Mekkah ini, jangan sampai pelaksanaan otsus di Aceh terjebak dengan hal-hal yang sifatnya simbolik semata sehingga melupakan hal-hal yang lebih substantif dan mendesak untuk dikerjakan.



*Bagian Ketiga*

**OTONOMI  
ISTIMEWA JOGJAKARTA,**

*Dilema Eksistensi dan Perubahan*



# OTONOMI ISTIMEWA

## JOGYAKARTA,

*Dilema Eksistensi dan Perubahan*

### **Berangkat dari Sejarah**

Keraton Yogyakarta merupakan pecahan dari Kerajaan Mataram. Kerajaan itu merupakan satu kerajaan bercorak Islam di Indonesia. Raja Pertama kerajaan Mataram sekaligus pendiri kerajaan adalah Senopati. Kerajaan ini berdiri sejak abad ke-14 yang kemudian melahirkan Pangeran Mangkubumi atau Sri Sultan Hamengku Buwono I sebagai pendiri keraton Yogyakarta. Keraton Yogyakarta merupakan pecahan dari keraton mataram, hal ini bermula ketika Pangeran Mangkubumi yang tidak mau bekerja sama dengan VOC kemudian berubah menjadi pihak oposisi kerajaan yang dipimpin oleh Sunan Paku Buwono III. Perang terbuka dan gerilya terjadi selama 6 tahun (1749-1755). Karena kelelahan akibat perang yang berkepanjangan mengakibatkan kedua belah pihak setuju untuk membuat suatu kesepakatan demi menghentikan peperangan. Pada tanggal 13 Februari 1755, dicapai kesepakatan yang disebut *Babad Palihan Nagari* atau perjanjian Gayanti. Dalam perjanjian tersebut, Wilayah Kerajaan Mataram dibagi menjadi dua yaitu wilayah Surakarta yang dipimpin oleh Paku Buwono III dan Wilayah Yogyakarta yang dipimpin oleh Pangeran Mangkubumi.

Pada 5 April 1955 dimulai pembukaan Hutan Pabringan untuk memulai pembangunan keraton Yogyakarta. Setelah satu tahun lebih yaitu pada tanggal 7 Oktober 1956 keraton telah selesai dibangun dan Sri Sultan Hamengku Buwono I mulai menempati Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Hutan Pabringan dulunya merupakan kota kecil yang indah dimana ada istana pasanggrahan yang disebut *Garjitawati*. Pada zaman pemerintahan Paku Buwono II Pasanggrahan ini diberi nama Ngayogya dan dipergunakan sebagai tempat pemberhentian jenazah para raja yang akan dimakamkan di Imogiri. Untuk mengabadikan nama itu, Ibukota daerah Sultan Hamengku Buwono I diberi nama *Nyayogyakarta* berasal dari dua kata yaitu *yogya* dan *karta* (Kustiniyati,1982). *Yogya* berarti pantas, terhormat, indah, bermartabat, mulai. *Karta* berarti pembuatan, karya, amal. Dengan demikian *ngayogyakarta* berarti tempat indah yang selalu dibuat bermartabat dan terhormat. Pada tahun 1972 Sri Sultan Hamengku Buwono I meninggal dunia, hal ini mengakibatkan lemahnya kekuatan keraton Yogyakarta pada waktu itu, puncaknya pada tanggal 28 desember 1811, wilayah Kraton Yogyakarta menyusut karena berbagi dengan Pura Paku Alaman. Dengan demikian lahirah pemerintahan Kadipaten Pakualaman yang dipimpin oleh Pangeran Notokusumo(anak dari Sri Sultan Hamengku Buwono I) pada tahun 13 Maret 1813.

Daftar Raja Keraton Yogyakarta beserta periode kekuasaannya<sup>63</sup> :

- Raja pertama bernama Raden Mas Sujono dengan gelar Sri Sultan Hamengku Buwono I (Periode kekuasaan

---

63 Masdidit.wordpress.com/2009/12/18/raja-raja yogya/

1755- 1792)

- Raja Kedua bernama Raden Mas Sundoro dengan gelar Sri Sultan Hamengku Buwono II (Periode kekuasaan 1792-1828)
- Raja Ketiga bernama Raden Mas Surojo dengan gelar Sri Sultan Hamengku Buwono III (Periode kekuasaan 1828-1814)
- Raja Ke-4 bernama Raden Mas Ibnu Jarot dengan gelar Sri Sultan Hamengku Buwono IV (Periode kekuasaan 1814- 1823)
- Raja Ke-5 bernama Raden Mas Menol dengan gelar Sri Sultan Hamengku Buwono V (Periode kekuasaan 1823-1855)
- Raja ke-6 bernama Raden Mas Mustojo dengan gelar Sri Sultan Hamengku Buwono VI (Periode kekuasaan 1855-1877)
- Raja ketujuh bernama Raden Mas Murtejo dengan gelar Sri Sultan Hamengku Buwono VII (Periode Kekuasaan 1877-29 Januari 1920)
- Raja ke-8 bernama Bendoro Raden Mas Sujadi dengan gelar Sri Sultan Hamengku Buwono VIII (Periode kekuasaan 8 februari 1921-22 Oktober 1939)
- Raja ke-9 bernama Bendoro Raden Mas Dorojatun dengan gelar Sri Sultan Hamengku Buwono IX (Periode kekuasaan 18 Maret 1940-2 Oktober 1988)
- Raja ke-10 bernama Raden Mas Herjuno Darpito dengan gelar Sri Sultan Hamengku Buwono X (2 Oktober 1988-sekarang)

Sejak pertama kali didirikan, tepatnya ketika bangsa asing menjajah Indonesia. Kesultanan Yogyakarta dan juga Kadipaten Paku Alaman diberikan status khusus dalam organisasi pemerintahan penjajah. Kedua kerajaan

ini diposisikan sebagai “Kerajaan vasal/Negara bagian/ Dependent state” dalam pemerintahan penjajahan mulai dari VOC, Hindia Perancis (Republik Bataav Belanda-Perancis), India Timur/EIC (Kerajaan Inggris), Hindia Belanda (Kerajaan Nederland), dan terakhir Tentara Angkatan Darat XVI Jepang (Kekaisaran Jepang). Oleh Belanda status tersebut disebut sebagai *Zelfbestuurende Lanschappen* dan oleh Jepang disebut dengan *Koti/Kooti*. Status ini membawa konsekuensi hukum dan politik berupa kewenangan untuk mengatur dan mengurus wilayahnya sendiri di bawah pengawasan pemerintah penjajahan tentunya.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat Yogyakarta sepakat untuk menyatakan kepada Presiden Soekarno bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi wilayah Negara RI yang dinyatakan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII diangkat sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI. Hal tersebut diabadikan dalam beberapa dokumen sebagai berikut :

Piagam kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 19 Agustus 1945 dari Presiden RI;<sup>64</sup>

---

64 Dibahas dalam sidang PPKI tanggal 19 Agustus 1945 yang menindaklanjuti usulan Pangeran Puruboyo, wakil dari *Yogyakarta Kooti*, untuk meminta pada pemerintah pusat supaya *Kooti* dijadikan 100% otonom. Pada awalnya usul tersebut

Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945 (dibuat secara terpisah); dan

Amanat Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945 (dibuat dalam satu naskah).

Walau pada awalnya status istimewa mengundang sejumlah perdebatan di antara Para *Founding Father* karena dianggap bertentangan dengan konsep negara kesatuan namun pada akhirnya Pemberian status istimewa ini akhirnya diberikan mengingat dukungan konstitusi negara dalam batang tubuh UUD 1945 yang berbunyi “negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”<sup>65</sup>. Secara spesifik kedudukan Yogyakarta dalam pemerintahan Indonesia adalah sejajar dengan daerah otonom setingkat Provinsi yang awalnya diatur dalam beberapaperaturanperundang-undangan. Peraturan pertama yaitu UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah. Kedua, UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. UU Nomor 3 Tahun 1950 tersebut sangatlah singkat dan

---

langsung ditolak oleh Presiden Soekarno karena bertentangan dengan bentuk negara kesatuan yang sudah disahkan sehari sebelumnya. Setelah Pangeran Puruboyo menerangkan bahwa hal tersebut dapat menimbulkan keguncangan dan ditambah dengan penjelasan pendukung dari beberapa petinggi negara, akhirnya kedudukan *Kooti* ditetapkan *status quo* sampai dengan terbentuknya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

65 Pasal 18B UUD 1945.

sederhana.<sup>66</sup> UU ini akhirnya diperbarui dengan UU Nomor 19 Tahun 1950 yang berisi penambahan kewenangan bagi Yogyakarta. Status keistimewaan Yogyakarta tidak diatur lagi dalam UU pembentukan karena telah diatur dalam UU 22 Tahun 1948. Dalam UU tersebut disebutkan secara tegas Yogyakarta adalah sebuah Daerah Istimewa setingkat Provinsi bukan sebuah Provinsi<sup>67</sup>. Walaupun nomenklaturnya mirip, namun saat itu mengandung konsekuensi hukum dan politik yang amat berbeda terutama dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerahnya. Walaupun demikian Yogyakarta bukan pula sebagai monarki konstitusional.<sup>68</sup>

Perubahan UU yang membahas tentang kedudukan Yogyakarta masih berlanjut dengan digantinya UU Nomor 19 Tahun 1950 dengan UU Nomor 9 Tahun 1955 yang sampai saat ini masih berlaku<sup>69</sup>. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan Yogyakarta meliputi Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Daerah Kadipaten Pakualaman. Pada setiap undang-undang selanjutnya yang mengatur Pemerintahan Daerah, keistimewaan Yogyakarta tetap diakui sebagaimana dinyatakan terakhir dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya, melalui UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Keberadaan UU ini semakin menegaskan Yogyakarta sebagai satu daerah khusus.

---

66 Hanya terdiri dari 7 pasal dan sebuah lampiran daftar kewenangan otonomi (hanya mengatur wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan, serta aturan-aturan yang sifatnya adalah peralihan).

67 Daerah Istimewa Yogyakarta adalah setingkat dengan Provinsi (Pasal 1 ayat (1) dan (2) UU No 3 Tahun 1950)

68 Joyokusumo dalam Kedaulatan Rakyat 3 Juli 2007.

69 Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1819.

## Struktur Kelembagaan

Struktur kelembagaan Keraton Yogyakarta bersumber dari sistem pemerintahan yang dijalankan. Sistem Pemerintahan Keraton Yogyakarta adalah warisan dari sistem pemerintahan Kerajaan Mataram. Sistem kerajaan ini dipengaruhi oleh dua peradaban besar yaitu Hindu-Budha dan Islam. Hal tersebut dapat terjadi dikarenakan pendiri kerajaan Mataram masih merupakan keturunan dari beberapa pendiri Kerajaan Hindu Budha. Sehingga, sudah tertanam nilai-nilai ajaran Hindu Budha pada dirinya melalui keluarga. Budaya yang telah berurat akar selama ratusan tahun kemudian mengalami akulturasi dengan Nilai-Nilai Ajaran Islam.

Dalam ajaran Hindu Budha,<sup>70</sup> negara merupakan buah gambaran mikrokosmos dari jagad raya, dengan istana atau ibu kota kerajaan sebagai kosmis yang dianggap sebagai gunung meru kerajaan tersebut (Robert Heine-Geldern, 1972:6), Raja merupakan perwakilan dewa di Jagad Raya sebagai pemelihara dan pengelola jagad raya kecil itu. Dewa (maskulin) dan Dewi (Feminim) adalah keberadaan supranatural yang menguasai unsur-unsur alam atau aspek-aspek tertentu dalam kehidupan manusia. Mereka disembah, dianggap suci dan keramat, dan dihormati oleh manusia. Dewa memiliki emosi, kecerdasan, seperti layaknya manusia. Beberapa fenomena alam seperti petir, hujan, banjir, badai, dan sebagainya termasuk keajaiban adalah ciri khas mereka sebagai pengatur alam. Mereka juga dapat memberi hukuman

---

70 Tjepoe.wordpress.com/2008/10/09/konsep kosmologis dalam pemerintahan kerajaan di Asia Tenggara

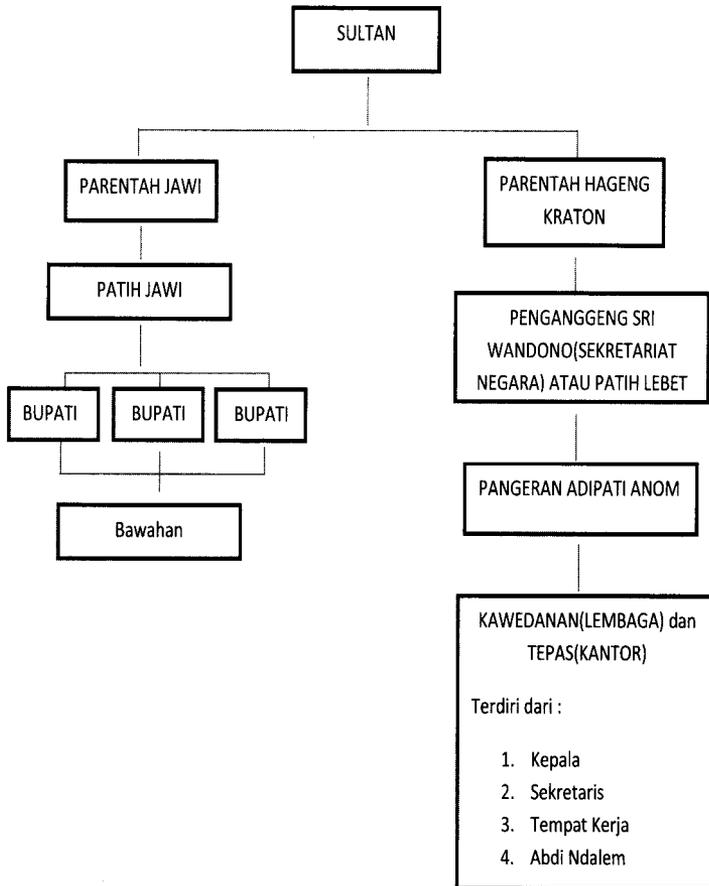
kepada makhluk yang lebih rendah darinya<sup>71</sup>. Raja sebagai titisan dewa kemudian dipercaya memiliki kekuatan dan kewenangan layaknya seorang dewa. Sehingga, Raja berhak mengatur sistem kehidupan kerajaan meliputi pemerintahan dan social masyarakat. Konsep Raja-Dewa atau *ratu-binathara* ini pada periode kerajaan Islam tidak menempatkan raja pada kedudukannya yang sama dengan Tuhan, melainkan sebagai *khalifahtullah*, sebagai wakil Tuhan di dunia. Namun demikian, penurunan kedudukan ini tidak mengubah kekuasaan raja terhadap rakyatnya (Darsiti, 2000). Contoh, Sultan HB VIII dianggap oleh rakyatnya sebagai titisan Sang Hyang Wisnu.

Keseluruhan sistem yang ada dalam struktur dan kultur Kerajaan Mataram merupakan mahakarya Raja atau Sultan yang dipercaya sebagai dewa atau wakil Tuhan. Hal ini yang kemudian diwariskan secara turun temurun kepada anak cucu mereka. Struktur pemerintahan Keraton Yogyakarta saat ini adalah satu contoh peninggalan Raja terdahulu. Berikut ini adalah deskripsi struktur pemerintahan Keraton Yogyakarta :

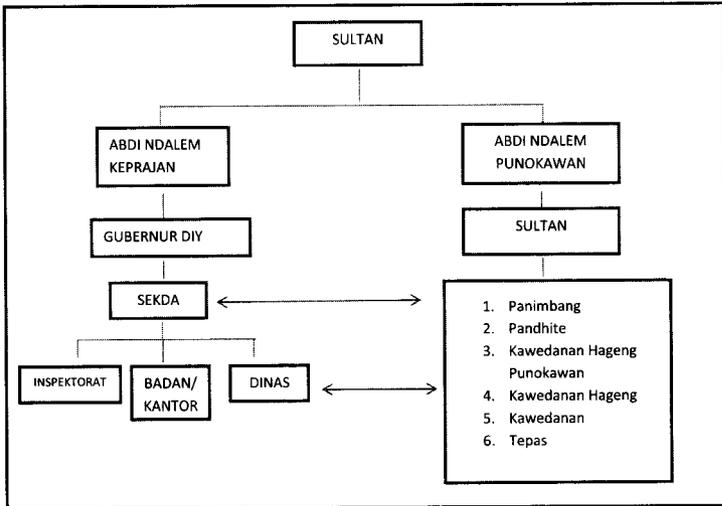
---

71 [Id.m.wikipedia.org/wiki/dewa](http://id.m.wikipedia.org/wiki/dewa)

**Gambar 2**  
 Bagan Struktur Pemerintahan  
 Keraton Yogyakarta Sebelum Integrasi



**Gambar 3**  
 Bagan Struktur Pemerintahan  
 Keraton Yogyakarta Setelah Integrasi



Sumber:Depdikbud(1999:105)

**Tabel I. Jenjang Kepangkatan Abdi Ndalem  
 Keprajan (birokrat) dan Abdi dalem Punokawan  
 (Masyarakat)<sup>72</sup>**

URUTAN		PANGKAT	PEGAWAI NEGERI SIPIL		KEPOLISIAN	TNI-AD
Punokawan	Keprajan		Pangkat	Gol		
1	1	KPH			Jenderal	Jenderal
2	2	Bupati Nayoko	Pembina Utama	IV e	Kom.Jend	Let.Jend
3	3	Bupati Kliwon	Pembina Utama Madya	IV d	Ir.Jend	May.Jend
4	4	Bupati Sepuh	Pembina Utama Muda	IV c	Brig.Jend	Brig.Jend
5	5	Bupati Anom	Pembina I	IV b	Kombes/AKBP	kolonel/Letkol
			Pembina	IV a	Komisaris Polisi	Mayor Kolonel

72 [www.academia.edu/1887608/kultur\\_birokrasi\\_patrimonialisme\\_dalam\\_pemerintah\\_provinsi\\_DIY](http://www.academia.edu/1887608/kultur_birokrasi_patrimonialisme_dalam_pemerintah_provinsi_DIY)

6	Riyo Bupati Anom	Penata I	III d	AKP	Kapten
		Penata	III c	Ip-tu Ip-da	Lettu Letda
7	Wedono	Penata Muda I	III b	A.Ip-tu	Pbt.Lettu
		Penata Muda	III a	A.Ip-da	Pbt.Letda
8	Penewu	Pengatur I	II d	Bripka	Serma
		Pengatur	II c	Bripol	Serka
9	Lurah	Peng.Muda I	II b	Briptu	Sertu
		Peng.Muda	II a	Bripda	Serda
10	Bekel	Juru I	I d	Aj.Brip	Kopka
		Juru	I c	Aj.Briptu Aj.Bripda	Koptu Kopda
11	Jajar	Juru Muda I	I b	Bharaka	Praka
		Juru Muda	I a	Bharatu Bharada	Pratu Prada

Sumber: Sudaryanto (2008)

Sebelum berintegrasi kedalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, Sistem Pemerintahan Kota Yogyakarta dibagai menjadi dua urusan yaitu urusan dalam (*Parentah Hageng*) dan urusan luar (*Parentah Jawi*). Tiap-Tiap urusan dikepalai oleh Seorang pepatih dalem. Urusan dalam menyerupai konsep pemerintah pusat Indonesia dengan sejumlah kementerian yang mengelola beberapa urusan seperti agama, keuangan, pertahanan, keamanan, dll.. Sedangkan Urusan luar menyerupai bentuk pemerintahan daerah yang dikepalai oleh seorang Bupati dan tetap berkoordinasi dengan pepatih dalem dengan sejumlah kewenangan seperti pengumpulan pajak, pengelolaan administrasi local, hukum dan peradilan, serta pengiriman hasil panen. Setelah bergabung ke Indonesia, Struktur kelembagaan internal Keraton Yogyakarta tidak mengalami perubahan signifikan. Namun, struktur eksternal

kelembagaan keraton mengalami beberapa perubahan. Hal ini dikarenakan adanya penyesuaian sistem monarki yang dimiliki oleh pihak Keraton Yogyakarta menyesuaikan dengan sistem pemerintahan demokrasi yang dimiliki oleh Indonesia, yang tidak menempatkan Sultan sebagai Posisi tertinggi (monarki) melainkan sistem pemerintahan yang lebih demokratis dimana ada dewan perwakilan rakyat daerah (legislative) dan kekuasaan kehakiman (yudikatif).

Secara teknis penyesuaian struktur kelembagaan yang ada juga diikuti oleh penyesuaian sistem kepegawaian yang ada di dalamnya. Dapat dilihat dari tabel 1. Bagaimana penyesuaian yang dilakukan relative mudah dikarenakan adanya beberapa kemiripan antara kedua sistem tersebut. Sistem kepegawaian Keraton dan Pemerintah Indonesia memang sangat berbeda secara simbolis atau nama, namun memiliki banyak persamaan pada substansinya.

### **Sistem Politik Keraton**

Sistem Politik Yogyakarta saat ini merupakan hasil persilangan dari sistem politik Indonesia dengan sistem politik Kerajaan. Hal ini merupakan konsekuensi yuridis dari pemberian otonomi khusus bagi daerah tersebut. Status istimewa yang diinginkan memang sudah seharusnya diimbangi dengan kepatuhan terhadap hukum nasional sehingga kedaulatan negara dapat terus terjaga. Gambaran umum dari sistem politik Yogyakarta dapat dilihat dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta. Peraturan ini adalah satu produk normatif yang merupakan hasil dari persilangan tersebut. UU tersebut menggambarkan bentuk aliran kekuasaan Yogyakarta yang baru dalam bingkai otonomi khusus. Selanjutnya, UU ini juga menjelaskan

tentang tujuan dari pengaturan keistimewaan tersebut yang tidak lain adalah untuk :

- Mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
- Mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat;
- Mewujudkan pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinekatunggal-ikaan dalam kerangka NKRI;
- Menciptakan pemerintahan yang baik; dan
- Melembagakan peran kasultanan dan kadipaten untuk pengembangan budaya bangsa.

Dari kelima tujuan di atas setidaknya Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta memiliki 5 (lima) kewenangan istimewa yang meliputi: **tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan pemerintah daerah, kebudayaan, pertanahan, serta kewenangan tata ruang**<sup>73</sup>. Kelima kewenangan istimewa tersebut nantinya akan dijabarkan dengan aturan yang bersifat lebih teknis dalam Peraturan Daerah Istimewa (Perdais)<sup>74</sup>. Setiap Perdais yang dibuat atas dasar perintah UU tersebut merupakan aturan operasional yang mengatur hak-hak istimewa Yogyakarta yang akan berlaku secara sah dan wajib dipatuhi oleh seluruh masyarakat Yogyakarta.

Satu Keistimewaan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang tak dimiliki oleh kepala daerah manapun di Indonesia yaitu pengangkatannya yang dilakukan lewat penetapan bukan pemilihan.<sup>75</sup> Penetapan tersebut

---

73 Pasal 6 UU Nomor 13 Tahun 2012.

74 Pasal 7 Ayat (2) UU Nomor 13 Tahun 2012.

75 Pasal 24 Ayat (4) UU Nomor 13 Tahun 2012.

sudah menjadi ketentuan mutlak bahwa yang menjadi Gubernur adalah Sultan yang bertahta dan Wakil Gubernur adalah Adipati Paku Alam yang bertahta.<sup>76</sup> Masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur selama 5 (lima) tahun sejak pelantikan dan tidak terikat masa dua kali periodisasi<sup>77</sup>. Sultan dan Adipati Paku Alam yang ditunjuk sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur bukan berasal dari partai politik manapun.

Kewenangan tersebut mengakibatkan terjadinya dualisme posisi Sultan di wilayah Keraton Yogyakarta. Pertama, Sultan menjabat sebagai Raja dari keraton Yogyakarta. Kedua, Sultan menjabat sebagai Kepala Pemerintahan yaitu Gubernur D.I. Yogyakarta. Secara silmultan, rangkap jabatan ini kemudian mempengaruhi jumlah kewenangan yang dimiliki Sultan diantaranya :

- Sultan tidak lagi mengangkat Bupati/Walikota di daerah kabupaten/kota. Sehingga, jabatan bupati/walikota adalah milik umum yang dipilih secara demokratis melalui pemilukada
- Di dalam Keraton Yogyakarta, sultan memiliki kekuasaan tertinggi, sementara di dalam Organisasi Pemerintahan Indonesia, Sultan harus patuh terhadap Sistem Perundang-Undangan Indonesia.
- Kewenangan istimewa selanjutnya adalah Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman yang dinyatakan sebagai Badan Hukum. dan merupakan subjek hak yang

---

76 Pasal 18 ayat(1) Huruf c UU Nomor 13 Tahun 2012.

77 Pasal 25 Ayat (1) dan (2) UU Nomor 13 Tahun 2012.

mempunyai hak milik pertanahan<sup>78</sup>. Tanah Kasultanan dan Kadipaten meliputi tanah Keprabon dan bukan tanah Keprabon. Pemanfaatan dan pengelolaan tanah Kasultanan dan Kadipaten ditujukan sebesar-besarnya untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Keistimewaan selanjutnya yang masih berhubungan dengan pertanahan yaitu kewenangan tata ruang yang terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten. Pengaturan tata ruang tersebut juga disesuaikan dengan Tata Ruang Nasional dan D.I. Yogyakarta<sup>79</sup>.

### **Pengaruh Keraton Terhadap Sosial Budaya**

Peran keraton dalam ranah sosial dan budaya adalah sentral karena keraton adalah salah satu locus pendidikan budaya dimana nilai dan budaya mengalir ke bawah paling deras (Kuntowijoyo, 2006). Keraton Yogyakarta memiliki peran penting dalam menjaga eksistensi Kebudayaan Masyarakat yang berada di sekitarnya. Nilai-nilai yang disebarkan dan diajarkan Keraton Yogyakarta adalah suatu antibodi yang melindungi struktur social masyarakat dari pengaruh budaya asing yang belum tentu cocok dengan karakter bangsa, jika dianalogikan tubuh yang tidak memiliki antibodi tentu tubuh akan mudah terserang penyakit, sehingga secara perlahan menghancurkan organ vital yang berakhir pada kematian. Sama halnya seperti suatu daerah, tanpa adanya nilai-nilai kearifan local yang menjadi pegangan kuat dalam kehidupan bermasyarakat baik tingkat nasional maupun internasional, maka masyarakat itu akan

---

78 Pasal 32 Ayat (1) dan (2) UU Nomor 13 Tahun 2012.

79 Pasal 34 Ayat (1) dan (3) UU Nomor 13 Tahun 2012.

dengan mudah terpengaruh oleh pengaruh asing. Dia akan melupakan asal usulnya. Masyarakat yang tidak mengenal bangsanya sendiri adalah penyebab utama punahnya suatu budaya.

Pada tahun 1996, Sri Sultan Hamengkubuwono X dengan jelas mengatakan bahwa dirinya dan Keraton Yogyakarta adalah simbol dan penjaga budaya Jawa. Beliau mengatakan bahwa dengan pengakuan Sri Sultan Hamengkubuwono IX terhadap Negara Republik Indonesia, tugas dari Keraton harus dibatasi pada kegiatan budaya dan pelaksanaan ritual (Woodward, 2010)<sup>80</sup>.

Secara umum, berdasarkan hasil survei yang pernah dilakukan, menunjukkan bahwa hingga kini sebagian besar masyarakat Yogyakarta masih memegang teguh tradisi para pendahulu mereka, sehingga pemahaman mereka terhadap berbagai falsafah hidup masih sangat kuat (Gauthama, 2003, p. 38). Pemahaman ini ditunjukkan oleh pemahaman mengenai lima hakekat pokok budaya Jawa yang disebutkan oleh Koentjaraningrat. Di Yogyakarta, pemahaman mengenai hakekat tersebut adalah sebagai berikut:

Hakekat Pokok	Paham	Tidak Paham
Hakekat Hidup	96.35%	3.65%
Hakekat Kerja	96.35%	3.65%
Hakekat Waktu	72.37%	27.63%
Hakekat Hubungan Antar manusia	100%	0%
Hakekat Hubungan Manusia dan alam	73.15%	26.85%

*Sumber:* (Gauthama, 2003)

80 <http://percikanrenungan.blogspot.com/2011/06/bagaimana-perubahan-budaya-masyarakat.html>

Dari tabel di atas, dapat diketahui bahwa pemahaman masyarakat Yogyakarta akan nilai-nilai kebudayaannya masih tinggi. Hal ini menandakan bahwa adanya suatu hubungan positif antara keberadaan keraton dengan pemahaman masyarakat tersebut.

Berdasarkan survei tentang Indonesia *Most Livable City Index* (Kota paling nyaman untuk ditinggali di Indonesia) yang dilakukan oleh Ikatan Ahli Perencanaan Indonesia (IAP) pada tahun 2009, didapatkan hasil persepsi tingkat kenyamanan tertinggi adalah di Kota Yogyakarta yaitu sebesar 65,34 dan persepsi kenyamanan warga yang paling rendah adalah Kota Pontianak dengan indeks 43,65<sup>81</sup>. Dimensi yang menjadi ukurannya adalah aspek fisik seperti fasilitas perkotaan, prasarana, tata ruang, dll maupun aspek non-fisik seperti hubungan sosial, aktivitas ekonomi, dll. Hal ini menunjukkan bahwa Suatu daerah yang mampu menjaga kelestarian nilai-nilai kearifan lokalnya ternyata lebih mampu bertahan dari gangguan konflik sosial yang terjadi akibat dari adanya benih-benih penyakit budaya asing yang tak sesuai dengan kepribadian bangsa.

### **Pengaruh Keraton terhadap Kesejahteraan Masyarakat**

Otonomi Khusus Yogyakarta yang mengedepankan pelestarian terhadap nilai-nilai budaya yang diwariskan oleh nenek moyang ternyata berdampak positif bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Budaya unik yang terus dipelihara melalui otsus ini terbukti mampu menjadikan

---

81 <http://muhammadrezkihr.blogspot.com/2010/03/kota-mana-yang-paling-nyaman-untuk.html>

Yogyakarta sebagai salah satu Kota Wisata kelas dunia. Dana Keistimewaan yang diperoleh dari otsus kemudian menyelenggarakan *event-event* budaya unik setiap tahunnya. Untuk tahun 2013 saja, Yogyakarta memperoleh jatah dana keistimewaan sebesar 231 Milyar Rupiah<sup>82</sup>. Tujuannya tidak lain adalah untuk menjadikan Yogyakarta sebagai salah satu “magnet dunia” yang menempatkan Indonesia sebagai favorit tujuan wisata, hal ini kemudian memberikan dampak positif bagi kesejahteraan masyarakat. Karena turis yang datang kemudian membeli segala bentuk souvenir atau kenang-kenangan khas Yogyakarta.. Menurut keterangan dari sekretaris komisi B DPRD Kota Yogyakarta Bgus Sumbarja dumbangan sector pariwisata Kota Yogyakarta terhadap PAD cukup besar. Berdasarkan data tahun 2010, dari Rp 198 Milliar PAD kota tersebut, 38% atau sekitar 75,2 Milliar berasal dari sector ini<sup>83</sup>. Jumlah pendapatan ini terus bertambah dikarenakan jumlah wisatawan yang terus bertambah, pada tahun 2012 saja jumlah wisatawan berjumlah 197.751 atau naik 16,62% dari jumlah wisatawan mancanegara tahun 2011 yang hanya berjumlah 169.565 orang<sup>84</sup>. Selain itu, Angka IPM Yogyakarta yang selalu menduduki peringkat 5(lima) besar nasional dalam periode 2008-2013 adalah satu tolak ukur yang kian menegaskan bahwa pembangunan kesejahteraan masyarakat di daerah ini berada di jalur yang positif.

---

82 <http://www.tempo.co/read/news> (10 Desember 2013).

83 <http://seratalphacasa.wordpress.com/2013/05/15/menggalipotensi-pariwisata-untukmeningkatkanperekonomian-daerah/>

84 <http://www.antaraneews.com/berita/370174/jumlah-wisatawan-ke-diy-naik-4680-persen>

## Peluang

Dengan adanya otonomi khusus bagi Yogyakarta menghadirkan beberapa peluang bagi kemajuan Indonesia secara keseluruhan diantaranya :

**Pertama**, menurut ahli ekonomi Paul Romer (1993),<sup>85</sup> ide adalah barang ekonomi yang sangat penting. Di dunia dengan keterbatasan fisik ini, adanya penemuan ide-ide besar bersamaan dengan penemuan jutaan ide-ide kecilah yang membuat ekonomi tetap tumbuh. Dalam perspektif ekonomi, pemberian otonomi khusus Yogyakarta adalah satu peluang bagi pemerintah untuk mengangkat gagasan unik yang bersumber dari nilai-nilai kearifan lokal daerah setempat untuk dikonversikan menjadi satu produk jadi yang bernilai guna sehingga menjadi komoditas nasional maupun internasional demi pembangunan ekonomi yang berkebangsaan. Keraton Yogyakarta adalah wujud peninggalan budaya fisik (bangunan keraton) maupun sosial (sistem pemerintahan keraton yang masih ada hingga saat ini), tentu memiliki daya tarik sendiri bagi wisatawan local maupun mancanegara. Hal ini jelas terbukti dari besarnya pemasukkan PAD dari sektor pariwisata. Dalam lingkup nasional, jika setiap suku bangsa di Indonesia mampu mengkonversikan nilai-nilai kearifan lokal setempat menjadi barang jadi yang memiliki nilai jual. Tentu hal ini akan menguatkan kualitas dan kuantitas sektor perekonomian Indonesia. Beberapa contoh diantaranya Solo dengan wisata kuliner tradisional, Jember dengan Festival Fashion Kebudayaanya, Thailand dengan Wisata *Chao Praya River*, dll. Dengan adanya Inpres No.6 Tahun 2009 tentang pengembangan ekonomi kreatif maka upaya mewujudkan

---

85 [Forum.kompas.com/nasional/44777-defenisi-ekonomi-kreatif.html](http://Forum.kompas.com/nasional/44777-defenisi-ekonomi-kreatif.html)

peluang ini menjadi kenyataan bukanlah perkara sulit.

Peluang **kedua** yang ditawarkan dalam otonomi khusus Yogyakarta adalah satu upaya untuk menggapai kemerdekaan yang hakiki. Pada dasarnya kemerdekaan sejati adalah kebebasan sepenuhnya dalam berpikir tanpa intervensi pihak manapun. Kebudayaan yang ada di seluruh pelosok Indonesia adalah wujud pemikiran nenek moyang suku bangsa yang kemudian diwariskan kepada keturunannya. Segala upaya dalam mengganti, mengurangi bahkan menghilangkan suatu kebudayaan adalah bentuk penjajahan yang sebenarnya. Untuk itu Keraton Yogyakarta yang merupakan pusat pendidikan kebudayaan setempat telah membantu Indonesia dalam mempertahankan nilai-nilai kebangsaan yang bersumber dari kearifan lokalnya. Masyarakat yang telah belajar dan dididik akan menjadi agen yang senantiasa melestarikan budaya tersebut. Suatu kebebasan untuk mengekspresikan nilai-nilai kebudayaan sepenuhnya dalam kehidupan sehari-hari inilah yang disebut kemerdekaan hakiki. Jika hal ini mampu dijalankan oleh seluruh bangsa Indonesia maka kemerdekaan hakiki (bukan politis) dapat segera terwujud.

**Ketiga**, seperti yang dikemukakan oleh Lapidoth bahwa terdapat beberapa konsep otonomi dalam konstruksi hukum, yaitu

- ♦ *as a right to act upon one's own discretion in certain matters*
- ♦ *as a synonym of independence*
- ♦ *as a synonym of decentralization*
- ♦ ***as exclusive powers of legislation , administration ,***

### ***and adjudication in specific areas of an autonomous entity (1997:7)***

Dalam relasi Yogyakarta, alasan Pemberian Otonomi Khusus pada hakikatnya bukan semata-mata dikarenakan Yogyakarta memiliki peran penting dalam kemerdekaan Indonesia, karena sesungguhnya seluruh daerah dari Republik Indonesia juga sama-sama berjuang demi kebebasan Indonesia. Pemberian Otsus Yogyakarta adalah satu jalan Pemerintah Indonesia menjamin eksistensi etnis setiap suku bangsa melalui pelestarian nilai-nilai kebudayaan yang ada di dalamnya.

### **Tantangan**

**Pertama**, dengan diterapkannya otonomi khusus Yogyakarta, tidak menutup kemungkinan adanya otonomi khusus serupa dari daerah lain yang ingin melestarikan sistem kerajaannya. Jadi, pemerintah harus segera menetapkan aturan formal pembentukan daerah otonomi khusus yang sama persis. Aspek pelestarian budaya, peningkatan kesejahteraan serta pemberian kemerdekaan politik dalam batas yang dapat ditoleransi adalah beberapa aspek yang perlu dipertimbangkan. Hal ini untuk mencegah Otonomi khusus yang dititikberatkan pada sejumlah kewenangan dan anggaran tanpa hasil yang maksimal sebagaimana Papua dan Aceh.

**Kedua**, Penyesuaian sistem pemerintahan keraton dan sistem pemerintahan Indonesia belum mengalami masalah karena keraton dengan mudah menyesuaikan kedalamnya. Tantangan berikutnya justru timbul dari permasalahan intern di Yogyakarta. Keraton dianggap sebagai episentrum dari

kebudayaan khas Yogyakarta harus *berjuang keras* melawan pengaruh modernisasi yang mempunyai titik episentrum di Universitas Gadjah Mada (UGM). Keberadaan universitas tertua di Indonesia ini sedikit banyaknya telah mempengaruhi pemikiran masyarakat Yogyakarta untuk terus berkembang dan meninggalkan paham feodalisme yang dianggap semakin tak relevan dengan perkembangan zaman. Untuk itu keraton harus berjuang ekstra keras mengingat peran UGM yang berpeluang jauh lebih besar untuk mempengaruhi pola pikir masyarakat Yogyakarta. Hal ini terjadi karena pembangunan daerah melalui ilmu pengetahuan cenderung dianggap lebih rasional dibanding membanggunya dengan mempertahankan adat-adat kekeratonan.

### **Upaya Pelestarian Nilai-Nilai Kebudayaan Kesultanan**

Menurut Parson, “sejauh ada suatu lembaga yang berusaha melestarikan nilai-nilai suatu kebudayaan maka budaya itu tidak akan pernah punah”. Pendapat ini bermaksud menyampaikan kepada setiap pihak yang ingin melestarikan kebudayaannya harus memiliki satu lembaga yang konsisten dalam memperjuangkannya. Untuk itu upaya-upaya yang harus dilakukan merupakan tanggung jawab lembaga tersebut. Dalam kasus Yogyakarta pihak yang bertanggung jawab melestarikannya adalah;

### **Keraton**

Berdasarkan informasi yang diperoleh, ada dua upaya keraton dalam melestarikan nilai-nilai kebudayaannya adalah melalui : Pengangkatan birokrat pemerintahan

di daerah menjadi *Abdi Ndalem Keprajan* melalui Surat Edaran(SE) Sekretaris Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No.800/3945 tanggal 13 November 2009 perihal arahan PNS di Lingkungan Pemprov DIY menjadi *Abdi Ndalem* dalam rangka ikut berpartisipasi aktif mempertahankan dan melestarikan kebudayaan tradisional Jawa. Hal ini terbukti dimana setiap tahunnya Keraton melantik beberapa birokrat menjadi *Abdi Ndalem*.

**Tabel 2.**  
Jumlah birokrat yang Menjadi Abdi Dalem

NO	TAHUN	Jumlah
1	2007	72 Birokrat
2	2008	84 Birokrat
3	2009	77 Birokrat
4	2010	156 Birokrat
5	2011	118 birokrat

Sumber : diolah dari berbagai informasi

Selain itu Pihak keraton Yogyakarta juga membuka peluang yang besar bagi anggota kalangan masyarakat umum yang berminat untuk menjadi *Abdi Ndalem*.

Upaya kedua yang dilakukan pemerintah adalah melalui perayaan atau ritual kebudayaan setiap tahunnya. Budaya seperti *sungkeman*, *Sekaten*, *Gerebeg Mulud*, *Labuhan dll.* adalah beberapa contoh perayaan tradisional yang dilakukan oleh kesultanan Yogyakarta dan hal ini dibiayai langsung oleh dana Otsus. Ronald Robertson(1988:1) berkata bahwa Upacara keagamaan merupakan unsur kebudayaan yang paling tampak lahir(nyata) sehingga kehadirannya benar-benar dirasakan oleh masyarakat. Dengan begitu akan

memunculkan suatu pengakuan dan berujung pada lestainya budaya tersebut. Hal ini terbukti efektif diterapkan di Negara Jepang yang terkenal dengan karakter kebangsaannya.

## **Pemerintah**

Seperti dikatakan Ki Hadjar Dewantoro, bahwa strategi jitu dalam mewujudkan *nation building* yang dimaksudkan oleh Soekarno adalah melalui jalur pendidikan. Untuk itu, dalam kasus Indonesia khususnya Yogyakarta, setelah *nation building*(karakter kebangsaan Indonesia) dipahami oleh generasi muda maka mereka juga harus paham karakter local daerah mereka masing-masing. Sehingga output yang diharapkan adalah generasi muda yang maju dengan memanfaatkan segala potensi dari daerah dimana mereka berasal dengan tetap hidup bersama dalam wadah NKRI. Lebih teknis dapat dikatakan, satu hal penting yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah memaksimalkan peran dunia pendidikan melalui pendidikan sejarah. Karena melalui mata pelajaran ini, emosi, memori, dan ikatan generasi pendiri bangsa dapat diturunkan kepada jiwa dan raga setiap generasi muda. Pentingnya peran sejarah telah ditegaskan Soekarno yang mengatakan "Jas Merah(jangan sekali-kali melupakan sejarah)": SD,SMP, SMA, serta Perguruan tinggi di seluruh Yogyakarta seharusnya diajak untuk iktu melestrikan Nilai-Nilai Kebudayaan Keraton Yogyakarta.

Selain itu, Pemerintah diharapkan untuk tidak ikut campur dalam urusan rumah tangga(internal) Keraton Yogyakarta. Hal ini dilakukan sebagai upaya pencegahan terhadap kebijakan-kebijakan yang dapat mengganggu kesucian nilai-nilai budaya yang terdapat di dalamnya, Satu

contoh yaitu kebijakan pemberian honor lebih bagi *Abdi Ndalem*. Sudah ratusan tahun lamanya *Abdi Ndalem* tidak pernah dibayar dengan upah tinggi. Aturan ini bersumber dari konsep kepemimpinan Raja terdahulu mereka khususnya Sri Sultan Hamengku Buwono I. *Abdi Ndalem* berkerja dengan mengutamakan pengabdian tanpa pamrih. Satu hal yang perlu dikhawatirkan dari keputusan DPRD Yogyakarta untuk memberikan honor lebih kepada *Abdi Ndalem* adalah bergesernya orientasi dalam bekerja yaitu kepuasan spiritual menjadi kepuasan materialistis. Padahal, eksistensi *Abdi Ndalem* yang telah bertahan selama ribuan tahun adalah bukti bahwa tidak ada yang salah dengan konsep ini. Untuk itu pemerintah diharapkan lebih cermat dalam membuat suatu kebijakan.

Akhirnya, harus dikatakan bahwa bangsa yang besar adalah bangsa yang semakin jauh ia berjalan, semakin dekat ia mencapai cita-cita para pendiri bangsanya (Dinno Patti Djalal). Beberapa keunggulan yang dimiliki Yogyakarta sebenarnya mencerminkan bagaimana budaya asli nenek moyang orang Yogyakarta yang sudah lahir jauh sebelum Indonesia merdeka. Pilihannya hanya dua, bunuh dan kubur dalam-dalam warisan budaya tersebut, atau biarkan hal itu tetap hidup, tumbuh, dan berkembang dengan harmoni birokrasi yang kita ciptakan di negeri kaya raya ini.



*Bagian Keempat*

**KRITIK OTONOMI  
KHUSUS JAKARTA**



# KRITIK OTONOMI KHUSUS JAKARTA

## Sebab Hadirnya Kekhususan

Jakarta mempunyai sejarah panjang bagaimana kota ini mampu menjadi ibu kota negara dan dapat dikatakan sebagai “icon” Indonesia. Lekat pengetahuan akan adanya sejarah yang terjadi pada tanggal 22 Juni 1527 dimana armada asing berhasil dikalahkan oleh pasukan Fatahillah, atau yang lebih dikenal dengan nama Sunda Kelapa yang berubah nama menjadi Jayakarta dan baru menjadi nama Jakarta seperti yang telah kita ketahui saat ini. Nama Jakarta sendiri didapat setelah masa pendudukan Jepang pada tahun 1942. Waktu itu Jakarta dikenal dengan nama Batavia yang merupakan pusat pemerintahan bangsa Belanda. Pada tahun 1945 Kota Jakarta juga mempunyai sejarah sebagai tempat diproklamasikan kemerdekaan Negara Republik Indonesia, sehingga Jakarta disebut sebagai kota khusus karena sejarahnya tersebut.

Status sebagai Ibu Kota Negara pun mengalami pasang surut. Perubahan yang sangat signifikan pada saat sistem pemerintahan parlementer dengan keluarnya Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Serikat Nomor

20 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Jakarta Raya. Pasal 1 dan 2 undang-undang tersebut menjelaskan bahwa bentuk pemerintahannya adalah Pemerintahan Kotapraja yang dipimpin oleh seorang walikota. Di dalam peraturan tersebut telah termaktub makna bahwa terdapat makna otonomi dengan diberikannya kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Seperti dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (1) berbunyi :

“...Pemerintahan Kota Jakarta, sebagai satuan pemerintahan, yang lingkungannya ditetapkan dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat No.125 tahun 1950, dijalankan atas nama Pemerintah Republik Indonesia Serikat oleh seorang Walikota.”

Pasal 2 menyebutkan :

“...Pemerintahan Kotapraja Jakarta, sebagai satuan kenegaraan yang mengurus rumah tangganya sendiri, yang daerahnya ditetapkan baru menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat No. 125 Tahun 1950 disebut Kotapraja Jakarta Raya, dijalankan menurut aturan-aturan termaktub dalam pasal-pasal berikut ini.”

Perubahan kembali terjadi pada tahun 1960 dimana status Kota Jakarta menjadi daerah Tingkat I yang dipimpin oleh seorang Gubernur. Munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1961 Jo Undang-Undang Nomor 2 PNPS Tahun 1961 lebih menegaskan lagi bahwa status Kota Jakarta diubah dari Daerah Tingkat I menjadi daerah Khusus yang tetap dipimpin oleh seorang Gubernur. Setelah itu terdapat beberapa peraturan lain yang mengatur tentang kekhususan yang dimiliki oleh Jakarta antara lain :

- ♦ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 yang dikeluarkan tanggal 31 Agustus 1964. Undang-undang tersebut menjelaskan bahwa Daerah Khusus Ibukota Jakarta tetap sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta;
- ♦ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 2 PNPS Tahun 1961 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964;
- ♦ Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintah Provinsi daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Pada peraturan ini mulai dijelaskan secara tegas bahwa otonomi yang dimiliki oleh Jakarta berada pada pemerintah provinsi, sehingga kabupaten atau kota yang ada di dalamnya hanya bersifat administrasi;
- ♦ Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi khusus menjadi sebuah ketidaksimetrisan pelaksanaan pemerintahan di Indonesia yang berdasarkan asas desentralisasi dengan prinsip otonomi. Jakarta yang mendapatkan kekhususan sebagai Daerah Khusus Ibukota berbeda dengan daerah khusus lain seperti otonomi khusus yang dimiliki oleh Provinsi Aceh, Provinsi DI Yogyakarta, dan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Ke-empat daerah tersebut diberikan status otonomi khusus dengan berbagai pertimbangan atau faktor-faktor tertentu. Faktor politik menjadi penyebab diberikannya status otonomi khusus di Provinsi Aceh, Papua, dan Papua Barat, sedangkan Provinsi DI Yogyakarta mendapatkan status otonomi khusus karena

lekat dengan faktor historis dan budaya yang dimiliki, serta Provinsi DKI Jakarta yang mendapatkan status otonomi khusus dikarenakan faktor manajemen kota dan posisi sebagai ibukota negara.

### **Kemelut Struktur Pemerintahan**

Konstitusi tertinggi, UUD 1945 secara jelas mengungkapkan bahwa negara menghargai kekhususan yang dimiliki oleh masing-masing pemerintahan daerah<sup>86</sup>. Tidak terlepas dengan Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta juga mempunyai kekhususan yang tidak dimiliki oleh daerah lain. Dimulai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 yang direvisi dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 menjelaskan bahwa kekhususan Kota Jakarta terletak pada posisi ganda yang melekat padanya. Kota Jakarta di satu sisi mempunyai posisi sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, di sisi lain Kota Jakarta juga sebagai daerah otonom yang otonominya hanya berada pada tingkat provinsi saja, sehingga dapat disimpulkan bahwa Kabupaten/Kota yang ada di dalamnya bersifat administratif.

Di Indonesia sendiri, hanya Provinsi DKI Jakarta lah satu-satunya provinsi yang mempunyai kabupaten/kota administrasi karena otonominya berada di tingkatan pemerintah provinsi. Konsekwensi dari status tersebut bahwa pemilihan kepala daerah juga hanya dilakukan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, sedangkan untuk walikota/bupati dan wakilnya ditunjuk oleh gubernur dengan persetujuan DPRD Provinsi. Gubernur dan Wakil Gubernur

---

86 Lihat : Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945

DKI Jakarta yang terpilih juga tak terlepas menjalankan peran ganda dalam kekhususan Kota Jakarta sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Gubernur dan Wakil Gubernur dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala daerah otonom berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merefleksikan pemberian kewenangan untuk dapat mengurus pemerintahannya sendiri. Makna tersebut bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur menjalankan fungsi desentralisasi. Namun disisi lain Gubernur dan Wakil Gubernur menjalankan tugas sebagai wakil pemerintah yang berhubungan dengan status khusus ibukota dengan memegang Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 sebagai kerangka kerja, yang dalam hal ini berarti Gubernur dan Wakil Gubernur menjalankan fungsi dekonsentrasi. Pelaksanaan tugas pada masing-masing landasan hukum itu menempatkan Gubernur dan Wakil Gubernur seperti di persimpangan jalan. Perbedaan terlihat dimana dengan otonomi biasa seperti pada daerah otonom lainnya, kepala daerah otonom berhak mengurus sendiri urusan rumah tangga pemerintahannya. Undang-undang khusus yang dimiliki Kota Jakarta justru mengkerdikan wewenang kepala daerah sebagai daerah otonom<sup>87</sup>. Wewenang dalam konteks otonomi memang bukan suatu yang yang bersifat bebas namun tetap dalam koridor mampu dipertanggungjawabkan.

Kabupaten/Kota administratif merupakan sebuah hasil konstruksi atau konsekwensi dari status otonomi tunggal yang dimiliki Kota Jakarta. Perbedaan masalah jelas ada dalam kedua landasan hukum pemerintahan DKI Jakarta. Daerah otonom dengan fondasi Undang-Undang Nomor

---

87 Lihat : Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 pada Bab V tentang Kewenangan dan Urusan Pemerintah Provinsi

32 Tahun 2004 mempunyai 2 (dua) peletakan otonomi yaitu pada tingkat pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Perdebatan akan muncul dalam kerangka mempertanyakan wilayah antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota yang sama-sama memiliki status otonomi. Kabupaten/kota dapat dijelaskan memiliki satuan kerja perangkat daerah yang diantaranya adalah kecamatan dan kelurahan. Namun apabila kita melihat struktur perangkat daerah yang dimiliki oleh pemerintah provinsi yang diantaranya adalah kabupaten dan kota, maka muncul pertanyaan kabupaten dan kota yang seperti apa mengingat kabupaten dan kota masing-masing telah memiliki otonomi sendiri. Otonomi tunggal DKI Jakarta akan berbenturan jika disejajarkan dengan prinsip-prinsip *Good Governance*.<sup>88</sup> Efektifitas dan efisiensi birokrasi salah satu contoh masalahnya. Keberadaan kabupaten/kota yang bersifat administratif justru menambah panjang jalur koordinasi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang dimulai dari tingkat kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota yang merupakan bagian satuan kerja dari perangkat daerah tingkat provinsi. Upaya perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik sulit untuk diwujudkan apabila prinsip-prinsip yang digunakan pun ditabrak. Sebagaimana telah dijelaskan seperti efektif dan efisien yang tidak memenuhi harapan dengan panjangnya koordinasi yang dimiliki, serta adanya desentralisasi setengah hati dengan adanya otonomi khusus yang diberikan.

---

88 Terdapat 14 Prinsip *Good Governance* yang dikemukakan oleh UNDP yaitu Wawasan ke depan, keterbukaan dan transparansi, partisipasi masyarakat, tanggung jawab, supremasi hukum, demokrasi, profesionalisme dan kompetensi, daya tanggap, keefisienan dan efektifitas, desentralisasi, kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat, komitmen pada lingkungan hidup, komitmen pasar yang fair.

Jabatan khusus terkait dengan otonomi istimewa terlihat dari adanya Deputy Gubernur. Posisi deputy gubernur dalam struktur pemerintahan DKI Jakarta bukan bagian yang terintegrasi dari satuan kerja pemerintah provinsi, Deputy gubernur diangkat oleh presiden atas usul gubernur untuk membantu gubernur dalam tugas khusus yang dimiliki dalam konteks kekhususan sebagai daerah khusus ibukota<sup>89</sup>. Esensi tugas khusus yang digunakan sebagai konsep pembentukan jabatan deputy masih terkesan tumpang tindih. Deputy gubernur menjadi “kebingungan” terkait tugas khusus yang diemban dalam membantu gubernur yang berposisi sebagai wakil pemerintah berkaitan dengan fungsinya sebagai daerah khusus ibukota negara dan sebagai kepala daerah berkaitan dengan fungsi kepala daerah. Dalam posisinya sebagai kepala daerah, gubernur memiliki sekretariat yang tugasnya membantu gubernur dalam kerangka Kota Jakarta sebagai daerah otonom. Tidak ada peraturan yang membagi tugas antara deputy sebagai wakil pemerintah dan sekretariat dalam fungsinya daerah otonom. Deputy gubernur masih mengalami kesulitan dalam melaksanakan koordinasi karena belum ada kewenangan yang jelas diberikan oleh deputy dan belum ada pemisahan yang jelas antara tugas “bagian” deputy dan “bagian” sekretariat. Realita yang ada di lapangan mengungkapkan bahwa walaupun telah diatur lebih lanjut keberadaan deputy gubernur melalui Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2008, masih terkesan hanya sebagai penasihat gubernur dan membantu gubernur dalam berbagai kegiatan yang mempunyai sifat protokoler.<sup>90</sup>

---

89 Lihat : Pasal 14 Undang-Undang Nomor 29 tahun 2007

90 Jaweng, Robertus Na endi. 2012. Analisis Kewenangan Khusus Jakarta Sebagai Ibukota Negara Dalam Konteks Desentralisasi Di Indonesia. Jakarta , Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Universitas Indonesia (Hal. 78-79)

Struktur pemerintahan di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memang mempunyai ciri khas tersendiri, seperti halnya dengan provinsi lain yang memiliki kekhususan dengan peraturan perundangan yang mengaturnya. Kemelut yang menjebak Kota Jakarta justru dapat dikatakan berasal dari kekhususan yang dimilikinya. Prinsip desentralisasi yang dijalankan di Kota Jakarta berubah menjadi “*Desentralisasi Setengah Hati*”. Kekhususan dengan diberikannya otonomi khusus kepada Kota Jakarta seharusnya mampu menjadikan aktor-aktor pemerintahannya dapat menjalankan tugas dengan lebih efektif dan efisien.

### **Kaburnya Kewenangan Khusus**

Secara normatif kewenangan dan jenis urusan pemerintahan di Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan dan kekhususan sebagai Ibukota Negara. Sebagai daerah otonom, kewenangan Provinsi DKI Jakarta mencakup seluruh urusan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, kecuali yang ditetapkan sebagai urusan Pemerintah.<sup>91</sup> Namun sebagai salah satu ciri inti kekhususan Jakarta, sehubungan letak otonominya hanya berada di level provinsi yang berakibat hilangnya Kabupaten/Kota otonom di Jakarta maka semua kewenangan atas urusan-urusan yang layakinya dimiliki lingkup Kabupaten/Kota pada praktik umum di daerah-

---

91 Lihat : UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 15 Ayat (4) urusan pemerintahan yang dikecualikan dari urusan daerah meliputi : urusan politik lura negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama, serta bagian-bagian dari urusan pemerintahan lain yang menjadi urusan Pemerintah Pusat

daerah lain diselenggarakan sekaligus oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Sebagaimana halnya pada provinsi-provinsi lain, Pemerintah DKI Jakarta juga menyelenggarakan urusan pemerintahan yang ditugaskan Pusat dalam rangka asas tugas pembantuan maupun urusan-urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah dalam rangka asas dekonsentrasi. Tetapi, berbeda dari daerah-daerah otonomi biasa, DKI Jakarta juga menyelenggarakan sejumlah urusan yang diklasifikasi UU Nomor 29 Tahun 2007 sebagai urusan dalam kerangka kewenangan khusus DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara, kewenangan tersebut terdapat pada Pasal 26 ayat (4) UU 29 Tahun 2007 meliputi Penetapan dan pelaksanaan Kebijakan dalam bidang :

- Tata ruang, SDA, Lingkungan Hidup
- Pengendalian Penduduk dan Pemukiman
- Transportasi
- Pariwisata
- Industri dan Perdagangan

Dalam konteks sebagai suatu daerah khusus, Provinsi DKI Jakarta sejatinya belum memiliki esensi kewenangan khusus yang signifikan. Memang telah ditetapkan beberapa kewenangan sebagaimana telah disebut sebelumnya, tetapi semua kewenangan itu sesungguhnya tidak khas dimiliki DKI Jakarta karena terdapat juga di Provinsi dan/atau Kabupaten/ Kota lainnya sehingga semua urusan pemerintahan baik urusan wajib maupun pilihan tidak bisa dibedakan dengan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah otonom lain<sup>92</sup>. Ketidakjelasan kewenangan khusus

---

92 <http://muhadamlabolo.blogspot.com/2014/02/prospek-desentralisasi-asimetrik>.

tersebut secara substantif berarti cenderung menempatkan Jakarta sebagai daerah otonom biasa dimana kekhususan Jakarta tidak lebih sebagai wujud penyelenggaraan asas dekonsentrasi yang dilimpahkan Pemerintah. Himpitan antara fungsi kekhususan dan pelaksanaan asas dekonsentrasi tersebut menyebabkan kekhususan Jakarta sulit dikategorikan sebagai implementasi suatu otonomi khusus.

Terkait permasalahan di atas, di lapangan juga muncul masalah faktual misalnya, terlihat padakoordinasi lintas bidang antara Pemerintah dengan Provinsi DKI Jakarta, antara DKI dengan daerah-daerah di sekitarnya, maupun di dalam internal pemerintahan DKI Jakarta sendiri dikarenakan ketidakjelasan pembagian tugas antara perangkat daerah khusus dengan perangkat daerah otonom. Andy Ramses mengatakan bahwa sebagian besar persoalan yang dihadapi Provinsi DKI Jakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan saat ini bersumber dari masalah koordinasi dan ketidakjelasan kewenangan khusus tersebut<sup>93</sup>.

Mengutip Laporan Hasil Kajian Pengembangan Ibu Kota yang dilakukan oleh Direktorat Jendral Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum,<sup>94</sup> bahwa peran suatu daerah sebagai Ibukota setidaknya mencakup aspek-aspek berikut :

1. Peran Ibukota sebagai pusat pemerintahan, seperti terlihat dari kelembagaan (keberadaan badan-badan kenegaraan, alat-alat perlengkapan negara

---

html, Diakses tanggal 3 April 2014.

93 Andy Ramses, "Otonomi Khusus Provinsi DKI Jakarta" dalam Andy Ramses dan La Bakry (Ed.), "Pemerintahan Daerah di Indonesia", Jakarta: Pemprov DKI Jakarta dan MIPI, 2009, hlm.99.

94 Tim Kajian Ditjen Penataan Ruang Kementerian PU, "Studi Pengembangan Ibu Kota Negara", 2009.

yang berkuasa), keandalan sistem transportasi guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan dalam hal kegiatan protokoler kepresidenan atau perjalanan diplomatik, ketersediaan lahan sebagai lokasi Ibukota sesuai dengan rencana tata ruang dan meru pakan lahan publik.

2. Peran Ibukota dari aspek kekuatan politik, di mana Ibukota menjadi pusat dinamika politik nasional lantaran keberadaan pusat pemerintahan dan organisasi politik yang berperan penting dalam proses pelaksanaan sistem pemerintahan.
3. Peran Ibukota sebagai pusat perwakilan asing, di mana Ibukota jadi lokasi organisasi internasional dan kedudukan kedutaan/konsulat negara-negara lain.
4. Peran Ibukota sebagai simbol identitas nasional, di mana Ibukota menjadi simbol pemersatu yang memerlukan kapasitas pengelolaan keragaman latar sosial.
5. Dalam posisi rangkap sebagai pusat bisnis, peran Ibukota juga terkait aspekekonomi yang memiliki skala pelayanan nasional dan segala kegiatan bisnis (pusat perbankan, perkantoran, dst.) yang mampu mendukung roda perekonomian nasional.
6. Peran Ibukota dari aspek Hankam. Fungsi strategik ini terkait strategi militer yang melihat Ibukota sebagai target utama penyerangan atas suatu Negara. Sementara dari sisi keamanan, Ibukota kerap dilihat sebagai barometer keamanan nasional.

Jika melihat substansi dari Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 sebagai payung hukum otonomi khusus Jakarta, Undang-undang ini belum mengakomodir ruang pengaturan yang memadai atas peran ke-ibukota-an tersebut. Sehingga aspek-aspek dari peran ke-ibukota-an di atas seolah berjalan tanpa didasari landasan hukum sebagai bentuk kebijakan penyerahan kepada Jakarta. Padahal Ramses Marpaung mengemukakan bahwa : *“status kekhususan Jakarta Lahir dalam konteks alasan khusus sebagai Ibukota, dan kewenangan khusus merupakan manifestasi alasan khusus tersebut dalam pemerintahan. Lebih lanjut, kewenangan khusus lalu menjadi dasar pembentukan kelembagaan khusus, pendanaan khusus, dan segala elemen-elemen lain yang juga bersifat khusus”*<sup>95</sup>. Tidak jelasnya materi kewenangan khusus sebagai Ibukota tersebut berimplikasi pada ketidakjelasan pula pengaturan elemen-elemen penting lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus, seperti elemen kelembagaan dan keuangan.

Dalam dalam hal penyusunan urusan dan kewenangan khusus DKI Jakarta mestinya peran/fungsi diatas menjadi esensi dari materi urusan Jakarta yang diperoleh karena kekhususannya sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia. Sebagian dari peran/fungsi ibukota di atas jelas merupakan urusan pemerintah pusat, namun dalam kerangka desentralisasi asimetris maka kepada Jakarta perlu diserahkan kewenangan pengaturan dan pengurusannya sebagai bagian dari urusan khusus pemerintahan Ibukota. Misalnya urusan keamanan, sejatinya memang urusan keamanan merupakan kewenangan pemerintah pusat yang tidak didelegasikan

---

95 Andy Ramses Marpaung (dalam Jaweng), *Rekonstruksi Kekhususan Jakarta*, dalam Analisis CSIS, Vol.41, No.2 Ed. Juni 2012, Hlm 272.

kepada daerah, namun jika melihat kedudukan Jakarta yang memiliki kekhususan sebagai Ibukota Negara maka bukan sesuatu yang tidak mungkin kewenangan tersebut juga dapat diberikan kepada Pemerintah DKI Jakarta. Hal ini juga dibutuhkan karena melihat peran Ibukota sebagai pusat perwakilan asing, di mana Ibukota menjadi lokasi organisasi internasional dan kedudukan kedutaan/konsulat negara-negara lain yang membutuhkan keamanan dan perlindungan dari segala ancaman yang dapat mengganggu stabilitas hubungan dengan negara-negara luar (politik luar negeri).

Kewenangan yang dimiliki oleh Kabupaten/Kota yang bersifat administratif hanya sebagai pelaksana tugas pemerintahan daerah<sup>96</sup>. Dengan demikian bahwa perangkat daerah yang dimiliki pun juga hanya membantu dalam pelaksanaan teknis. Tugas khusus yang diberikan pemerintah kepada Kota Jakarta yang berfungsi sebagai Ibukota Negara dengan meletakkan konstruksi otonomi di provinsi belum mampu merefleksikan tugas khusus yang diberikan. Status khusus sebenarnya telah jelas bahwa Kota Jakarta difungsikan sebagai Daerah Khusus Ibukota (DKI), bukan untuk fungsi lainnya.

Pengkajian ulang mengenai wewenang khusus apa yang sebenarnya sesuai dengan skema Ibukota Negara nampaknya perlu dilakukan. Wewenang mengenai permasalahan yang sepertinya dianggap khusus dalam undang-undang khusus Kota Jakarta masih dirasakan menemui bias. Biasanya kewenangan baik itu secara substantif ataupun secara

---

96 Lihat : Peraturan daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 10 Tahun 2008 Pasal 134-139

struktur kelembagaan menjadikan hal-hal khusus tidak dapat secara fokus dijalankan.<sup>97</sup> Daerah Khusus Ibukota sejatinya tetap berkomitmen untuk menjadi daerah khusus ibukota dengan tidak mengembangkan sayap dengan menjalankan kewenangan menjadikan Kota Jakarta sebagai daerah khusus di bidang lain dengan memonopoli berbagai bidang seperti bidang industri dan perdagangan seperti dijelaskan dalam tugas khusus yang dijelaskan dalam undang-undang khusus yang mengaturnya.

Wewenang Provinsi Jakarta dalam menjalani tugas khusus juga nampak kurang dapat berjalan dengan baik seperti dalam bidang transportasi. Sistem transportasi menjadi masalah pelik yang tidak kunjung dapat terselesaikan. Kemacetan parah terjadi di berbagai ruas jalan kota Jakarta. Transportasi massal yang digunakan oleh pemerintah provinsi DKI Jakarta untuk mengurai kemacetan tidak berjalan efektif. Keberadaan Deputy Gubernur yang membidangi masalah transportasi pun tidak dapat berbuat banyak. Masih terkesan sebagai penasihat gubernur dapat dikatakan sesuai jika hal demikian yang terjadi karena lemahnya posisi deputy gubernur sebagai jabatan khusus di daerah khusus ibukota. Masih lemahnya pembagian sistem koordinasi antara wewenang dengan konstruksi daerah khusus dan wewenang dengan konstruksi daerah otonom menjadi serangan balik terhadap jalannya roda pemerintahan yang tidak dapat menyelesaikan masalah. Senada dengan hal tersebut, sistem koordinasi

---

97 Dalam hal ikhwal kekhususannya sebagai ibukota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Noor 29 Tahun 2007, Kota Jakarta seharusnya memenuhi beberapa aspek yang berikatan dengan hasil kajian Kementerian Pekerjaan Umum tentang Kajian Pengembangan Ibukota, namun bukan berarti dalam pelaksanaannya memonopoli berbagai aspek terlebih lagi monopoli kegiatan ekonomi yang terfokus di Kota Jakarta.

antara Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan daerah sekitar seperti Jawa Barat dan Banten dalam menangani berbagai masalah masih menemui kendala. Status khusus yang dimiliki DKI Jakarta belum mampu menunjukkan taring. Masalah masih terus bergulir seraya niscaya bahwa solusi akan masalah yang ada tersebut menemui jalan keluar.

### **Himpitan Masalah Ibukota dan Kota Metropolitan**

Mengutip pendapat Maksom bahwa selain berbasis kedudukan sebagai Ibukota Negara (alasan formal), status kekhususan Jakarta juga tak lepas dari dinamika aktual perkembangan kota (Jakarta) yang telah mencapai taraf perkembangan sebagai metropolitan, bahkan megapolitan. Lebih jauh lagi, bagi Maksom, alasan ini lebih penting bahwa *seyogyanya makna kekhususan bukanlah karena Ibukota melainkan perkembangan kawasan perkotaan sendiri.*<sup>98</sup> Seiring berjalannya waktu basis kekhususan DKI Jakarta sebagai Ibukota tidak lagi dapat menjawab tantangan dari kompleksitas permasalahan yang timbul di Jakarta seperti masalah ekonomi, sosial dan politik yang semakin dinamis. Penetapan Kota Jakarta sebagai Daerah Khusus Ibukota jugaberimplikasi padaposisi rangkap sebagai pusat bisnis dan perdagangan yang memiliki skala pelayanan nasional dan segala kegiatan bisnis yang mampu mendukung roda perekonomian nasional, sehingga berbagai investor sangat berminat untuk menanamkan modalnya di kota ini. Perputaran uang di Indonesia pun telah tercatat 70% dikuasai oleh Jakarta sebagaimana diungkapkan oleh Ketua Umum Kadin, Suryo

---

98 Irfan Ridwan Maksom, "Mengelola Megapolitan Jakarta: Quo Vadis?", Jurnal MAKARA, Vol.13 No.1, Juli 2009, hlm 13-14.

Bambang Sulisto<sup>99</sup>. Oleh karena itu tidak mengherankan jika angka urbanisasi terus menunjukkan angka yang tinggi. Data dari Badan Pusat Statistik menunjukkan angka yang luar biasa, analisis yang dilakukan mulai dari tahun 2000 sampai pada perkiraan tahun 2025 menunjukkan Kota Jakarta mempunyai persentasi yang masih diatas rata-rata persentase nasional bahkan menunjukkan angka 100%. Angka tersebut memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap peningkatan angka urbanisasi daerah sekitar seperti Jawa Barat dan Banten yang diproyeksikan sampai pada tahun 2025 menyentuh angka di atas 80% sebagaimana terlihat dalam tabel berikut<sup>100</sup> :

Provinsi	2000	2005	2010	2015	2020	2025
1	2	3	4	5	6	7
Jawa Barat	50,3	58,8	66,2	72,4	77,4	81,4
DKI Jakarta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Banten	52,2	60,2	67,2	73,0	77,7	81,5

Bukan hal itu saja, jika dilihat dari kemampuan finansial provinsi DKI Jakarta memiliki kemampuan finansial yang dapat dikatakan “lebih” dibandingkan dengan Provinsi lainnya, hal ini dapat dilihat dari struktur pendapatan yang didominasi oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) berbeda dengan daerah lainnya yang biasanya tergantung pada dana transfer dari Pusat baik itu berupa DAU, DBH maupun

99 <http://detik.com/finance/read/2013/02/27/134141/2181083/4/> “Jakarta Kuasai 70% Perputaran Uang, Sayangnya Kesenjangan Tinggi” Diakses tanggal 4 April 2014

100 Berdasarkan data statistik indonesia tentang proyeksi penduduk 2000-2025 ([www.statistik-indonesia.com](http://www.statistik-indonesia.com)) diakses tanggal 3 April 2014.

DAK<sup>101</sup>. Hal ini menunjukkan kemandirian fiskal Provinsi DKI yang sudah mumpuni sehingga mereka lebih leluasa dalam proses pelaksanaan perencanaan dan penganggaran setiap tahunnya. Namun sangat disayangkan, kemandirian fiskal tersebut tidak diimbangi dengan pemerataan dan peningkatan kesejahteraan di Provinsi DKI Jakarta. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan jumlah penduduk miskin di DKI Jakarta yang meningkat, pada Tahun 2013 jumlah penduduk miskin di DKI Jakarta sebanyak 375,70 ribu orang (3,72 persen) dibandingkan dengan Tahun 2012 dengan jumlah penduduk miskin sebesar 366,77 ribu orang (3,70 persen), jumlah penduduk miskin meningkat 8,93 ribu atau meningkat 0,02 poin dari tahun sebelumnya. Kemandirian fiskal yang begitu mumpuni seharusnya dapat menjawab isu dan permasalahan kemiskinan dan pemerataan kesejahteraan.

### **Rekonstruksi Otonomi Khusus**

Ada beberapa hal yang layak untuk kita lakukan dalam rangka mengoptimalkan jalannya otonomi khusus di DKI Jakarta. Yang *Pertama*, Pemerintah perlu melakukan pengkajian ulang terkait esensi kekhususan dari materi kewenangan dan urusan yang diemban oleh Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara. Sehingga Provinsi DKI Jakarta mempunyai kewenangan yang jelas untuk melaksanakan mana yang menjadi kewenangan khusus dan mana yang menjadi kewenangan sebagai daerah otonom. Implikasinya struktur pemerintah yang menjalankan roda pemerintah juga diharapkan mempunyai susunan yang lebih

---

101 Tahun 2012 PAD DKI Jakarta Sebesar 30,6 Triliun, DAU sebesar 209 M, dan DBH sebesar 8 Triliun.

signifikan dan mampu menciptakan susunan pemerintah yang handal.

*Kedua*, Alternatif dengan tetap memberikan kekhususan sebagai daerah khusus ibukota namun tetap bersifat otonomi penuh nampaknya menjadi solusi yang dapat dijadikan pilihan. Otonomi penuh akan lebih membuat struktur pemerintah menjadi lebih tegas di jalur mana koridor pemerintahan berjalan. Letak otonomi yang masih berada di tingkat provinsi dengan kabupaten/kota bersifat administrasi hanya dilakukan pengkajian mengenai restrukturisasi koordinasi mulai dari kelurahan hingga pada tingkat provinsi. Pemangkasan jalur koordinasi menjadi salah satu cara yang dapat dilakukan dengan meniadakan salah satu satuan kerja antara kecamatan dan kelurahan sehingga koordinasi pelaksanaan tugas pemerintahan dapat lebih efektif dan efisien.

*Ketiga*, reposisi Gubernur tetap harus dilakukan dengan lebih menekankan pada pelaksanaan otonomi penuh. Gubernur saat ini hanya merupakan bentuk “sentralisasi halus” dari pemerintah yang masih campur tangan dalam urusan pemerintahan Jakarta sebagai daerah otonom. Posisi gubernur dapat dinaikkan menjadi pejabat setingkat menteri yang tidak hanya secara simbolis seperti berhak atas protokoler dan mendampingi presiden, tetapi lebih jauh kepada kewenangan yang dimiliki dan bertanggung jawab langsung kepada presiden<sup>102</sup>. Otonomi penuh yang tidak menghilangkan kekhususan dapat juga disertai dengan masih

---

102 Konsep tersebut pernah digunakan pada saat masih berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dengan Peraturan Presiden Nomor 15 tahun 1963 bahwa disebutkan Kedudukan kepala Daerah DKI Jakarta adalah setingkat menteri dan bertanggung jawab langsung kepada presiden.

adanya jabatan khusus Deputy Gubernur yang memberikan analisis terhadap masalah-masalah khusus yang disertakan sesuai dengan kekhususan yang telah ditetapkan. Jabatan khusus deputy gubernur tetap dapat melakukan koordinasi sehubungan dengan analisis yang dibuat untuk mendukung perumusan kebijakan yang akan diambil gubernur dalam tugas khusus tersebut sehingga tidak terjadi tumpah tindih dengan bagian sekretariat yang juga melaksanakan tugas koordinasi di luar tugas khusus yang telah ditetapkan.

*Keempat*, Kewenangan yang disertakan dalam tugas khusus sebagai ibukota harus lebih substansif mengatur apa yang memang menjadi kepentingan ibukota. tugas khusus yang telah dijabarkan dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 masoih bersifat umum sehingga belum nampak jelas perbedaan dengan urusan pemerintahan daerah otonom lain. Jikapun memang hal-hal tersebut menjadi masalah *krusial* dalam statusnya Jakarta sebagai ibukota negara, penekanan terhadap pelaksanaan teknis kegiatan khusus perlu dilakukan seperti dalam penjabaran tupoksi organisasi perangkat daerah khusus ibukota pada masing-masing bidang.



*Bagian Kelima*

**REALITAS  
OTONOMI KHUSUS PAPUA**

*Selama 13 Tahun Berjalan*



# REALITAS OTONOMI KHUSUS PAPUA

*Selama 13 Tahun Berjalan*

## **Selayang Pandang**

Pada saat Aceh menginginkan kemerdekaan melalui Gerakan Aceh Merdeka, Papua tampak setali tiga uang melalui Gerakan Organisasi Papua Merdeka. Sejauh ini Gerakan Aceh Merdeka mencapai titik pelumasan pasca ditandatanganinya perjanjian Helsinki. Sebaliknya, aktivitas Organisasi Papua Merdeka masih menjadi ancaman sekalipun berbagai opsi peningkatan derajat otonomi khusus Papua mengalami akselerasi dalam 10 tahun terakhir.

Pasca kemerdekaan Indonesia tahun 1945 Papua yang pada masa itu disebut dengan Irian Barat berada dibawah kekuasaan Pemerintah Belanda. Pada tanggal 1 oktober 1962 Pemerintah Belanda di Irian Barat menyerahkan wilayah Irian Barat kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui *United Nation Temporary Executive Authority* (UNTEA). Lewat badan tersebut pada 1 Mei 1963 melalui penandatanganan 1000 orang asli Papua dalam surat perjanjian yang disebut *New York Agreement*, Papua secara resmi sah bergabung dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Integrasi tersebut secara defacto maupun de jure menjadikan Papua menjadi tanggungjawab Pemerintah Indonesia dengan

berbagai konsekuensi. Sayangnya, dalam masa integrasi lahir berbagai ketidakpuasan yang menimbulkan letupan sebagai ekspresi ketidakpuasan. Pemicu lahirnya Otonomi Khusus Papua pada tahun 2001 disebabkan oleh tekanan orde baru yang menganut sistem sentralisasi mengakibatkan lahirnya ketimpangan pembangunan disbanding daerah lain. Diluar itu, adanya pelanggaran hak azasi manusia masyarakat asli Papua serta angka taraf hidup masyarakat yang masih jauh dari kesejahteraan menjadi akumulasi alasan bagi perlunya otonomi khusus. Atas dasar hal itu melalui pertemuan antara Tim 100 yang diwakili duta-duta rakyat Papua dengan Presiden BJ.Habibi pada tanggal 26 Februari 1999 yang menginginkan kemerdekaan, maka lahirlah kebijakan otonomi khusus Papua. Pelaksanaan otonomi khusus yang diberikan pada tahun 2002 melalui Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 yang ditetapkan oleh DPR pada 22 Oktober 2001 dan disahkan oleh Presiden Megawati pada tanggal 21 november 2001 dan berlaku pada 1 januari 2002.

Hofman dan Kaiser berpendapat bahwa dinamika desentralisasi di Indonesia bersifat sangat politis dan erat terkait dengan proses transisi masyarakat Indonesia menuju demokrasi<sup>103</sup>. Dari pandangan itu jelas bahwa kebijakan desentralisasi merupakan buah dari demokrasi. Keterkaitan demokrasi dan keputusan pemerintah untuk memberi wewenang kepada daerah melalui kebijakan desentralisasi.

Terdapat dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui penerapan Undang-undang otsus Papua tersebut<sup>104</sup>.

---

103 Hofman dan Kaiser dalam Djumala Darmansjah, *Soft Power Untuk Aceh*. Gramedia:Jakarta.2013. Hal 140

104 Suebu, Barnabas. *Kami menanam, Kami Menyiram, Tuhanlah yang Menumbuhkan*. tahun 2007. Hal 16

*Pertama*, undang-undang tersebut diharapkan menjadi alat legislasi yang ampuh untuk menyelesaikan persoalan-persoalan mendasar di Papua yang mengancam secara serius integritas NKRI. Secara kategoris masalah-masalah tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga : (1) pelanggaran HAM termasuk didalamnya pelanggaran terhadap hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya orang-orang asli Papua, (2) ketimpangan pembangunan antara Papua dengan luar Papua, dan (3) kemiskinan yang akut dan meluas khususnya dikalangan orang-orang asli Papua. *Kedua*, dengan menyelesaikan ketiga masalah tersebut diatas secara benar, tuntas, dan bermartabat, integritas NKRI di Papua dapat dipertahankan dan diperkukuh. Artinya, apabila peluang politik ini digunakan secara cerdas dan benar. Maka Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 sesungguhnya merupakan alat yang ampuh untuk menciptakan kesejahteraan rakyat Papua sesuai dengan inisiatif dan kondisi setempat.

Dengan latar belakang permasalahan tersebut maka perlu suatu perubahan dalam pelaksanaan Otonomi Khusus Papua untuk menjawab setiap masalah-masalah utama yang terjadi di masyarakat Papua. Oleh sebab itu kajian secara teoritis perlu dilakukan dari aspek regulasi Otonomi Khusus, berikut permasalahan-permasalahan utama dalam Otonomi Khusus yang dapat kita bahas:

### **Model Kelembagaan Pemerintah**

Kebijakan otonomi khusus disusun untuk mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua,

melalui penetapan daerah otonomi khusus. Masyarakat Papua adalah masyarakat yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat, serta memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar. Hal ini membawa konsekuensi pada penerapan sistem pemerintahan lokal yang didominasi oleh nilai-nilai budaya dan tradisi masyarakat asli Papua.

### **Badan Perwakilan Daerah**

Berbeda dengan badan perwakilan di provinsi lain di Indonesia yang hanya terdiri dari satu kamar (DPRD), di Provinsi Papua terdapat badan perwakilan dengan sistem dua kamar (*bi-cameral*), yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan Majelis Rakyat Papua (MRP). DPRP merupakan representasi politik yang memperoleh kursi dalam pemilihan umum untuk menduduki jabatan legislatif daerah, sedangkan MRP adalah representasi kultural orang asli Papua.

### **Dewan Perwakilan Papua**

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah badan legislatif daerah, sedangkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 memberi pengertian yang sama terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), yaitu sebagai badan legislatif Provinsi Papua. Semua ketentuan dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang kedudukan, tugas dan wewenang, hak dan kewajiban DPRD, berlaku sama dengan kedudukan, tugas dan wewenang, hak dan kewajiban DPRP kecuali bahwa DPRP berwenang menetapkan peraturan

daerah khusus sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2001. Jika kita mengkajinya dari sisi regulasi terlihat bahwa undang-undang otonomi khusus masih mengacu pada undang-undang pemerintahan daerah yang lama padahal dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa DPRD merupakan penyelenggara pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi legislasi, penganggaran serta pengawasan, dan bukan sebagai lembaga legislatif sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang nomor 22 Tahun 1999. Hal ini menunjuk pada perlunya dilakukan revisi Undang-undang nomor 21 Tahun 2001 terkait DPRD sebagai lembaga legislatif daerah Provinsi Papua.

### **Majelis Rakyat Papua**

Dalam pengertian sebagaimana disebut pada ketentuan umum dan pasal 20 huruf e Undang-undang Nomor 21 tahun 2001, bahwa Majelis Rakyat Papua adalah representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pementapan kerukunan hidup beragama. MRP menjalankan fungsi perwakilan dalam menyalurkan aspirasi dalam kaitannya dengan hak-hak orang asli Papua. MRP berarti bukan badan legislatif. Sedangkan DPRD secara eksplisit disebut sebagai badan legislatif daerah. Kedudukan MRP yang diatur dalam pasal-pasal ternyata bergeser dari kedudukan yang disebut dalam ketentuan umum. Dimana pada pasal 20, 21, dan 22, secara terbatas menyebutkan MRP sebagai badan legislatif karena memiliki kewenangan legislasi, pengangkatan/

pemilihan pejabat, hak pengawasan, dan sebagai lembaga konsultatif. Mengacu pada Ramses yang memberikan bukti bahwa MRP menjalankan fungsi DPRD terlihat dari<sup>105</sup>:

### **Kewenangan Legislatif**

Pasal 20 huruf c mengatur bahwa MRP memberi pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Khusus (Perdaskus). Ketentuan ini bermakna bahwa persetujuan itu mengikat dalam arti bahwa Perdaskus hanya dapat diberlakukan jika telah mendapat persetujuan MRP.

### **Kewenangan Pemilihan Pejabat**

Menurut pasal 20 huruf a dan b, MRP mempunyai tugas dan wewenang memberi pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon gubernur dan wakil gubernur yang diusulkan oleh DPRD, memberi pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota MRP utusan daerah yang diusulkan oleh DPRD. Selain itu, Pasal 28 yang mengatur tentang seleksi dan rekrutmen dalam partai politik mewajibkan meminta pertimbangan MRP. Ketentuan ini tidak hanya memberi kewenangan pada MRP dalam penentuan proses seleksi jabatan, pada jabatan eksekutif dan legislatif tetapi juga dalam partai politik.

### **Hak Pengawasan**

Pengawasan selain bermakna penetapan kebijakan dan penetapan produk hukum daerah, juga penilaian atas

---

105 Ramses, Andy. Jurnal Ilmu Pemerintahan. MIPI: Jakarta edisi 22. 2006. Hal 37

pelaksanaan kebijakan dan produk hukum yang telah ditetapkan bersama antara legislatif dan eksekutif. Dalam konteks penilaian pelaksanaan kebijakan, pasal 21 huruf f Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 memberi hak pengawasan kepada MRP, karena MRP dapat meminta peninjauan kembali Perdasus dan keputusan gubernur yang dinilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.

### **Kewenangan Konsultatif**

Dari sudut pembentukan dan pelaksanaan kebijakan, MRP juga berkedudukan sebagai lembaga konsultatif. Pasal 20 huruf a, b, menempatkan MRP sebagai lembaga pertimbangan dalam pemilihan pejabat, pasal 20 huruf d dalam perjanjian kerjasama yang dibuat oleh pemerintah provinsi, dan pasal 20 huruf f dalam hal perlindungan hak-hak orang asli Papua. Berdasarkan arah pertimbangan-pertimbangan yang diberikan MRP, MRP berkedudukan sebagai lembaga konsultatif dalam hal tertentu kepada gubernur dan DPRP.

Dalam kedudukan MRP sebagai perwakilan orang asli Papua yang menyalurkan aspirasi yang berkaitan dengan hak-hak orang asli Papua, menjalankan fungsi-fungsi legislasi terbatas, dan sebagai lembaga konsultatif, maka perlu adanya pengaturan hubungan antara MRP dengan DPRP, dan MRP dengan Gubernur karena berdasarkan kajian tersebut terlihat bahwa Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 hanya mengatur secara umum.

## **Kepolisian Daerah**

Dalam Pasal 48 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001, tugas Kepolisian dibidang ketentraman dan ketertiban masyarakat diatur dalam Perdas, termasuk pembiayaannya. Pelaksanaan tugas Kepolisian di bidang ketentraman dan ketertiban itu dipertanggungjawabkan oleh Kepala Kepolisian Daerah Provinsi kepada Gubernur.

Kedudukan sebagai pelaksana fungsi ketentraman dan ketertiban, maka kebijakan dibidang ketentraman dan ketertiban ada pada pemerintah Provinsi. Kewenangan koordinatif ada pada Gubernur dan pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kepolisian Daerah kepada Gubernur. Sehubungan dengan hal tersebut maka perlu diidentifikasi fungsi-fungsi Kepolisian Daerah, hal ini bertujuan untuk memperjelas kembali tugas dan fungsi Kepolisian Daerah Provinsi Papua dengan Satuan Polisi Pamong Praja dalam penyelenggaraan otonomi khusus Papua.

Berdasarkan pasal 30 UUD 1945 dan pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang POLRI, fungsi kepolisian menjaga keamanan di dalam negeri, serta sebagai salah satu fungsi pemerintahan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat yang diperoleh secara atributif. Sedangkan satuan polisi pamong praja mempunyai tugas menegakkan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat (Pasal 4 PP nomor 6 tahun 2010), hal ini sesuai dengan Undang-Undang 32 tahun 2004 tentang Pemda bahwa penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah

termasuk penyelenggaraan perlindungan masyarakat. Terdapat perbedaan yang signifikan dari kedua polisi yang sama-sama menjaga ketertiban umum. Namun secara normatif Satpol PP melaksanakan tugas berdasarkan Perda. Hal ini jauh berbeda dengan Kepolisian daerah yang memiliki fungsi lebih kompleks.

Permasalahan yang begitu rumitnya timbul di Papua tidak bisa dilihat secara parsial. Persoalan kekerasan yang telah berlangsung begitu lama tentu meninggalkan bekas luka yang mendalam bagi para korban yang hingga kini masih ada. Ditambah lagi kekerasan militer selalu mewarnai kehidupan masyarakat asli Papua, sehingga lahirnya statement bahwa jumlah militer di Papua lebih banyak daripada masyarakat sipil.

Oleh karena itu, pemerintah hendaknya mempertimbangkan berbagai strategi untuk menangani penyelesaian konflik di Papua, bukan semata dengan kekuatan militer. Mengapa dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), pemerintah bisa berunding? Sementara dengan gerakan pro kemerdekaan di Papua tidak. Disinilah pemerintah terkesan tidak membuka diri untuk meluruskan pemasalahan agar mata rantai konflik bisa diputuskan melalui resolusi bersama. Peran satuan polisi pamong praja sangat penting di Papua, dimana dengan rekrutment orang asli Papua yang mengerti kearifan lokal serta membawa citra melalui persuasif. Implementasi setiap kebijakan pemerintah Papua tentu akan membawa angin segar dalam tatanan kehidupan masyarakat Papua yang sudah jenuh dengan doktrinisasi kekerasan.

## **Kesiapan Pemerintah Daerah**

Terkait kesiapan pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota dalam melaksanakan otonomi khusus di provinsi Papua, terlihat masih belum ada kesiapan. hal ini sebagaimana yang di ungkapkan oleh Barnabas Suebu<sup>106</sup> bahwa:

1. Masih banyaknya peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dalam bentuk peraturan daerah provinsi (perdasi) maupun peraturan khusus (perdasus) yang belum disusun. Demikian pula dalam hal penyusunan program-program inovatif dan yang bersifat terobosan untuk mempercepat pembangunan Papua dalam pengertian yang seluas-luasnya dengan memanfaatkan peluang-peluang yang tersedia dalam Undang-Undang Otsus tersebut.
2. Sistem kontrol, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan pada umumnya lemah. Adanya paradoksal dimana disatu sisi sejumlah oknum birokrasi dan politisi berpesta pora dengan tambahan dana yang mencolok akibat pemberlakuan otonomi khusus Papua, sedangkan disisi lain, rakyat Papua menangis dan menderita karena kebutuhan dan hak-hak dasarnya tidak terpenuhi.

Selain itu pemerintah Provinsi Papua tentunya harus mengatur tentang tata kerja kelembagaan pemerintah daerah sehingga koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan baik, serta dapat menghindari ketimpangan tugas pokok dan fungsi. Tidak adanya

---

106 Suebu, Barnabas. Op.Cit. Hal 26

sinkronisasi dan harmonisasi kelembagaan antara gubernur, DPRD, MRP.

Pemerintah daerah tetap harus konsisten dan bertanggungjawab terhadap pelaksanaan RPJP, RPJMD, dan RKP pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota yang sudah ditetapkan dengan tetap memperhatikan dan mendukung pelaksanaan Rencana Strategis Pembangunan Kampung (RESPEK). Dalam penyusunan rencana induk dan rencana aksi yang harus disiapkan oleh pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat pemerintah daerah harus membuka akses kepada masyarakat adat atau asli Papua untuk terlibat dalam memberikan kontribusi pemikiran<sup>107</sup>. Bukan hanya itu dalam penyusunan program APBD hampir seluruh PNS Papua belum mengerti proses rancangan penyusunan APBD<sup>108</sup>. Maka diperlukan sarana dan prasarana pendidikan yang mengutamakan orang Papua untuk belajar dan mendapatkan pelatihan serta sikap dan kedisiplinan yang terprogram dengan baik, misalnya saja salah satu Pendidikan Perguruan Tinggi yang mampu melaksanakan hal ini yaitu Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) dengan sistem pendidikan JARLATSUH (Pengajaran, Pelatihan, dan Pengasuhan) yang terpola dengan baik.

Dengan kenyataan demikian, jika hal ini tidak segera diatasi maka sampai jangka waktu pelaksanaan otonomi khusus yang tersisa 12 tahun lagi, maka hal ini akan menjadi suatu permasalahan bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah provinsi Papua untuk mencapai kesejahteraan masyarakat Papua sebagaimana

---

107 Wally, Ramses. Op.Cit. Hal 56-57

108 Ibid. Hal 124

diamanatkan dalam UU Nomor 21 tahun 2001 tentang Otsus tersebut. Dengan kata lain untuk mengatasi persoalan tersebut maka pemerintah pusat perlu mengambil tindakan tegas dalam bentuk kebijakan yang mendesak pemerintah daerah provinsi Papua untuk segera merumuskan kebijakan daerah sebagai tindak lanjut dari penyelenggaraan pasal-pasal dalam undang-undang Otsus sekaligus mengarahkan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai pengguna anggaran otonomi khusus Papua untuk melakukan perbaikan struktur, kultur maupun prosedur sebagaimana yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan Otonomi khusus.

## **Pendekatan Politik**

### **Kewenangan Khusus**

Dalam rangka otonomi khusus menurut Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, maka kewenangan yang diatur khusus dalam otonomi khusus Papua Mencakup<sup>109</sup>:

- Kewenangan perekonomian

Pengaturan usaha-usaha perekonomian berbasis kerakyatan, pengaturan penyertaan modal dalam BUMN.

- Kewenangan pendidikan dan kebudayaan

Pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan, hak masyarakat atas pendidikan, pengaturan lembaga-lembaga swadaya masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, pengaturan perlindungan, pembinaan dan pengembangan kebudayaan Papua.

---

109 Ramses, Andy. Op.Cit. hal 32

- Kesehatan

Pengaturan standar mutu dan memberikan pelayanan kesehatan, pengaturan pencegahan dan penanggulangan penyakit, perbaikan dan peningkatan gizi penduduk, pengaturan hak masyarakat atas pelayanan kesehatan, pengaturan peran serta lembaga swadaya masyarakat dalam pelayanan kesehatan.

- Kependudukan dan ketenagakerjaan

Pengaturan kebijakan kependudukan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian penduduk, pemberdayaan, peningkatan kualitas dan partisipasi penduduk, pengaturan hak atas pekerjaan dan kesempatan kerja bagi orang Papua.

- Lingkungan Hidup

Pengaturan pengelolaan lingkungan hidup, kawasan lindung, pengaturan keikutsertaan lembaga swadaya masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup.

- Sosial

Pengaturan jaminan hidup yang layak kepada penduduk penyandang masalah sosial, pengaturan keikutsertaan lembaga swadaya masyarakat dalam penanggulangan masalah-masalah sosial, penanganan suku-suku terpencil dan terisolir.

Keenam kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang diredentralisasikan kepada pemerintah provinsi dan tidak menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota,

kecuali pemerintah provinsi memberikan pendelegasian atau penyerahan sebagian urusannya kepada pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus.

### **Sasaran Kebijakan**

Sasaran kebijakan Otonomi Khusus yang dilaksanakan selama ini belum diarahkan pada penyelenggaraan pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan yang memenuhi unsur-unsur keadilan, penegakan hukum, pengutamaan Hak Azasi Manusia yang memungkinkan tercapainya kesejahteraan orang asli Papua<sup>110</sup>.

- Sesuai dengan sasaran kebijakan Otonomi Khusus Papua dalam konsideran menimbang Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 yaitu :
- Huruf (d) bahwa integrasi bangsa dalam wadah NKRI harus tetap dipertahankan dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua, melalui penetapan daerah otonomi khusus.
- Huruf (e) bahwa penduduk asli di provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri
- Huruf (f) bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum

---

110 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, Pasal 1 (huruf f)

sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap hak asasi manusia di provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua.

- Huruf (g) bahwa pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pembagian hak-hak dasar penduduk asli Papua.

Berdasarkan hal tersebut, terlihat bahwa permasalahan yang ada di Provinsi Papua merupakan permasalahan yang cukup kompleks, karena tidak hanya membahas tentang permasalahan politik tetapi juga kesejahteraan masyarakat Papua. jika dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua hingga tahun 2012 menurut data BPS masih yang terendah diantara provinsi-provinsi lainnya<sup>111</sup>. Bukan hanya itu jumlah penduduk miskin (Penduduk yang berada di bawah Garis Kemiskinan) di Papua Barat kondisi Maret 2013 sebesar 224.273 jiwa (26,67 %) mengalami kenaikan pada september 2013 menjadi 234.230 jiwa (27,14 %). Secara *year-on-year* (y-o-y) dari kondisi september 2012 ke september 2013, terjadi peningkatan jumlah penduduk miskin sebesar 10.989 jiwa atau meningkat sekitar 0,10 persen<sup>112</sup>. Melihat data tersebut di atas menunjukkan bahwa tujuan dari otonomi khusus selama 13 tahun terakhir

---

111 BPS, Indeks Pembangunan Manusia Provinsi dan Nasional, 1996 – 2012, [http://www.bps.go.id/tab\\_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id\\_subyek=26&notab=2](http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=26&notab=2). Diakses pada tanggal 2 April 2014

112 BPS, Profil Kemiskinan Di Provinsi Papua Barat September 2013 <http://irjabar.bps.go.id/file/Release%202014/04.%20Profil%20Kemiskinan%20Prov.%20Papua%20Barat%20September%202013.pdf>. Diakses pada tanggal 2 April 2014

seharusnya dapat meningkatkan kesejahteraan dan Indeks Pembangunan Manusia masyarakat Papua dan Papua Barat, namun kenyataan yang ada belum sama dengan yang apa yang diharapkan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus.

Perlu dirumuskan sebuah kebijakan dan konsekuensi pemerintah yang harus memperjuangkan hak-hak orang Papua, dan jangan sampai kebijakan pusat dan daerah malah menimbulkan masalah baru bagi masyarakat asli Papua.

### **Diversitas Sosial Budaya**

Masyarakat asli Papua adalah masyarakat yang berasal dari ras Melanesia yang berasal dari suku-suku asli Papua serta masyarakat yang diterima dan diakui oleh masyarakat adat Papua.

Keadaan sosial masyarakat Papua tidak terlepas dari keadaan geografis, masyarakat Papua ada yang bertempat tinggal di daerah Pegunungan serta di daerah pesisir. Kondisi sosial masyarakat Papua yang mendiami pesisir lebih terbuka terhadap adanya pengaruh dari luar, sejak lama ujung barat laut Irian dan seluruh pantai utara penduduknya dipengaruhi oleh penduduk Kepulauan Maluku (Ambon, Tidore, Seram, dan Key). Maka bukanlah sesuatu yang mengherankan apabila suku-suku bangsa disepanjang pesisir pantai (Fak-fak, Sorong, Manokwari, dan Teluk Cendrawasih) lebih terbuka menerima pengaruh dari luar<sup>113</sup>.

Selain fenomena diatas kondisi sosial masyarakat

---

113 Anonym, Kondisi Sosial Budaya Masyarakat Papua, [http://file.upi.edu/Direktori/FPIPS/M\\_K\\_D\\_U/197007111994032SITI\\_NURBAYANI\\_K/Karya/Kondisi\\_sosial\\_budaya\\_masyarakat\\_papua.pdf](http://file.upi.edu/Direktori/FPIPS/M_K_D_U/197007111994032SITI_NURBAYANI_K/Karya/Kondisi_sosial_budaya_masyarakat_papua.pdf). diakses pada tanggal 6 april 2014

Papua yang terkadang masih bergejolak antara masyarakat pendatang dengan masyarakat asli Papua membuat kondisi Papua yang sering dirundung dengan konflik. Berdasarkan hasil penelitian John Djonga dan Cypri J. P. Dale Tahun 2013, dari 48.536 jiwa penduduk Keerom, nyaris 60 persen dihuni oleh penduduk non-Papua. Persentasi orang asli Papua turun drastis dari hampir 100 persen pada tahun 1963, menjadi 40 persen pada tahun 2010<sup>114</sup>. Tentunya ini memberikan kekhawatiran kepada masyarakat asli Papua dengan munculnya stigma “Orang asli Papua akan punah”, selain itu posisi jabatan-jabatan strategis dalam pemerintahan akan bergeser dari orang asli Papua kepada masyarakat pendatang, misalnya saja dalam pemilihan umum tentunya masyarakat pendatang akan memilih anggota masyarakat pendatang yang mencalonkan diri sebagai peserta pemilu, serta masyarakat asli Papua juga akan memilih masyarakat asli Papua. Kondisi ini mempengaruhi keadaan sosial masyarakat Papua, dan jika tidak terdapat penyelesaian strategis maka akan seperti bom waktu yang siap meledak, ataupun bahkan sebuah genosida masyarakat asli Papua secara perlahan.

Kemajuan pendidikan adalah salah satu dari hak penduduk dimanapun berada selama dalam bingkai NKRI tak terkecuali didalamnya adalah Papua dan Papua Barat. Mengingat keadaan geografis dan kebudayaan masyarakat Papua menjadi seni tersendiri dalam pemerintahan untuk berpikir keras menghadapi kendala ini, percepatan

---

114 Anonym, *Warga Papua Diimbau agar Tak Anggap Pendatang Sebagai Ancaman*<http://www.voaindonesia.com/content/warga-papua-diimbau-agar-tak-anggap-pendatang-sebagai-ancaman-138457154/104257.html>. diakses pada tanggal 6 april 2014

peningkatan taraf pendidikan pegunungan dan pesisir akan berbeda disebabkan transportasi yang tidak memadai serta keadaan budaya masyarakat yang memiliki budaya mata pencaharian yang tidak sama, serta tempat tinggal yang berpindah-pindah untuk mencari makan.

Selain itu kondisi pendidikan di Papua dan Papua Barat yang rendah menjadi sumber utama penyebab lambatnya kemajuan taraf hidup masyarakat, Fokus utama pendidikan Papua diarahkan untuk penyelesaian pokok masalah meliputi<sup>115</sup> :

- ♦ Angka Tuna Aksara yang tinggi terutama bagi penduduk usia antara 15-59 yaitu 35,98% dari total 1,876,740 jiwa;
- ♦ Lebih kurang sebanyak 1.401 kampung terutama di daerah terpencil dan terisolir belum tersedia SD, saat ini terdapat 2,164 buah SD dari 3,565 Kampung;
- ♦ Terdapat sebanyak 193,146 siswa (88,11%) anak usia 4-6 tahun yang belum tersentuh pendidikan Taman Kanak-kanak (TK);
- ♦ Terdapat sebanyak 33,599 siswa (8,12%) anak usia 7-12 Tahun yang belum tersentuh Sekolah Dasar (SD);
- ♦ Rendahnya Tingkat kehadiran Kepala Sekolah dan Guru Sekolah Dasar karena factor keterisolasian, keterbatasan fasilitas hidup layak di daerah terpencil berikut insentif berupa tunjangan kemahalan.

---

115 Master ,Gate. Osus Belum Bisa Menjawab Dilematika IPM dan Pendidikan di Papua <http://www.up4b.go.id/index.php/prioritas-p4b/7-pendidikan/item/642-otsus-belum-bisa-menjawab-dilematika-ipm-dan-pendidikan-di-papua> . diakses pada tanggal 6 april 2014

## **Dilema Kesejahteraan dan Kesenjangan**

### **Format Keuangan dan Pengelolaan**

Menurut Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 Pasal 33 ayat (3), sumber penerimaan keuangan Provinsi Papua dan Kabupaten/Kota dalam menjalankan otonomi khusus yang diberikan yaitu :

#### **Bagi hasil pajak.**

- ♦ Pajak Bumi dan Bangunan sebesar 90% (sembilan puluh persen);
- ♦ Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80% (delapan puluh persen);
- ♦ Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebesar 20% (dua puluh persen).

#### **Bagi hasil sumber daya alam.**

- ♦ Kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
- ♦ Perikanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
- ♦ Pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh persen);
- ♦ Pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen); dan
- ♦ Pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen);

#### **Dana alokasi umum.**

- ♦ Dana Alokasi Khusus yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memberikan prioritas kepada Provinsi Papua;

- ♦ Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan; dan
- ♦ Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.
- ♦ Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5) berlaku selama 25 (dua puluh lima) tahun;
- ♦ Mulai tahun ke-26 (dua puluh enam), penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan gas alam;
- ♦ Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e berlaku selama 20 (dua puluh) tahun.
- ♦ Pembagian lebih lanjut penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5), dan huruf e antara Provinsi Papua, Kabupaten, Kota atau nama lain diatur secara adil dan berimbang dengan Perdasus, dengan memberikan perhatian khusus pada daerah-daerah yang tertinggal.

Berdasarkan sumber dana diatas dapat diketahui bahwa begitu banyak sumber dana yang dapat diperoleh oleh pemerintah Provinsi Papua dalam menjalankan otonomi khususnya sehingga pada dasarnya masyarakat

Papua sudah sewajarnya tidak berada dalam posisi terbawah dibandingkan provinsi lain dalam angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Hal ini patut dipertanyakan kepada pemerintah Provinsi sebagai pelaku utama dalam menjalankan pemerintahan yang ada di Papua. Padahal jika dibandingkan dengan DAU provinsi lain yang ada di Indonesia, angka dalam DAU Provinsi Papua tahun 2014<sup>116</sup> merupakan yang tertinggi dibanding provinsi lainnya sebesar 1'99 triliun.

Sedangkan menurut Pengamat Ekonomi dari Universitas Ma Chung, Dodi Arifianto meskipun Papua mendapatkan alokasi dana yang banyak dari pusat, tapi pembangunan di daerah ini masih belum merata dan dirasakan masyarakat. "Maka pemerintah pusat harusnya ikut memantau realisasi dana tersebut sampai ke tingkat daerah. Kemudian melakukan evaluasi dan memberikan sanksi bila terbukti dana tersebut tidak digunakan sebagaimana mestinya"<sup>117</sup>.

Korupsi bukan hanya terjadi pada penyelenggaraan pemerintahan pusat namun jika melihat kompleksnya pemerintahan di Indonesia dari pusat hingga ke daerah-daerah sudah jelas ini memberikan peluang adanya tindakan KKN. Sepaham dengan Labolo<sup>118</sup> mengatakan bahwa gejala korupsi kini memasuki area kedalaman yang hampir tak terukur. Secara horizontal korupsi menyebar dihampir

---

116 Mawel, **Benny**. *DAU 2014, PAPUA TERTINGGI DI INDONESIA*  
<http://tabloidjubi.com/2014/02/04/dau-2014papua-tertinggi-di-indonesia/>. Diakses pada tanggal 4 april 2014

117 ibid

118 Labolo, Muhadam. *Memperkuat Pemerintahan Mencegah Negara Gagal*. 2012. Hal 43

semua cabang kekuasaan, baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif.

Lagi, Korupsi. Jumlah dana yang diberikan oleh pusat kepada pemerintah Provinsi Papua yang dirasa tidak seimbang dengan perkembangan pembangunan seharusnya menjadi tanda tanya besar bagi pemerintah mengapa hal ini bisa terjadi. Dan fenomena ini tentunya tidak membuat Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tinggal diam saja, akan tetapi pada tahun 2011 terdapat dugaan penyelewengan dana otonomi mencapai Rp 4,2 triliun, namun kerugian yang dialami negara diyakini mencapai Rp 319 miliar. Anggota BPK, Rizal Jalil melaporkan hasil temuan dalam pengucuran dana otsus Papua periode 2002-2010, bahkan masih ada Rp 566 milyar yang dianggap berpotensi merugikan negara. Dalam laporannya, Rizal juga mengatakan indeks kualitas hidup masyarakat Papua saat ini stagnan di peringkat 33<sup>119</sup>. Bahkan berita yang paling menyedihkan datang dari pejabat politik yaitu anggota DPRD Provinsi Papua Barat yang seharusnya mampu mentransformasikan aspirasi masyarakat namun sebaliknya yang terjadi adalah sebanyak 44 wakil rakyat Papua itu telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi penyalahgunaan APBD Papua Barat tahun 2011 sebesar Rp 22 milyar. Sementara itu, Jaksa Agung Basrief Arief menjelaskan, ke-44 anggota DPRD Papua Barat itu baru divonis bersalah melakukan tindak pidana korupsi di pengadilan tingkat pertama, alias belum berkekuatan hukum tetap inkraht<sup>120</sup>.

---

119 Anonym, Kasus Dana Otsus Papua Rugikan Negara Rp319 Miliar. <https://id.berita.yahoo.com/kasus-dana-otsus-papua-rugikan-negara-rp319-miliar-114706289.html>. Diakses pada tanggal 4 april 2014

120 Anonym, Korupsi Berjamaah, 44 Anggota DPRD Papua Barat Dihukum. <http://www.gatra.com/hukum-1/47262-korupsi-berjamaah,-44-anggota-dprd-papua->

Pemerintah tentunya perlu mengambil langkah-langkah strategis untuk mengawal dana otonomi khusus yang diberikan agar sampai ke masyarakat, dalam hal ini diperlukan kerjasama antara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Badan Pemeriksa Keuangan dan Kepolisian Daerah Provinsi Papua dan Papua Barat untuk menganalisis dugaan kasus KKN yang ada, selain itu guna mengetahui penyebab dana otonomi khusus ini dapat di korupsi oleh anggota dewan ataupun pejabat lainnya.

Dengan banyaknya sumber dana yang didapatkan oleh Provinsi Papua melalui otonomi khusus tentunya diperlukan pilihan dalam pelaksanaan kewenangan khusus yang akan menentukan hubungan keuangan dan dapat terdiri dari<sup>121</sup> :

- Kewenangan khusus dilaksanakan sendiri oleh provinsi melalui perangkat provinsi yang dibentuk di kabupaten/kota, maka tidak ada kewajiban pemerintah provinsi untuk membagi penerimaan dalam rangka otonomi khusus kepada kabupaten/kota. Sebaliknya pemerintah kabupaten/kota tidak mengurus dan membiayai pelaksanaan kewenangan yang termasuk kewenangan khusus di kabupaten/kota seperti bidang pendidikan dan kesehatan, dengan demikian pemerintah kabupaten/kota dapat lebih fokus pada pembiayaan bidang-bidang yang menjadi kewenangannya.
- Kewenangan khusus dilimpahkan pelaksanaannya kepada pemerintah kabupaten/kota dan dilaksanakan oleh perangkat kabupaten/kota. Pelimpahan terbatas pada implementasi, sehingga kewenangan dalam menetapkan kebijakan umum (*policy formulation*), kebijakan

---

barat-dihukum.html. Diakses pada tanggal 4 april 2014

121 Ramses, Andy. Op.Cit. Hal 44

pembiayaan atau *policy budgeting* dan pengawasan tetap pada pemerintah provinsi. Seluruh pembiayaan atas pelaksanaan kewenangan khusus yang dilimpahkan yang menjadi beban APBD Provinsi dengan mekanisme dan pengelolaan yang diatur sebagaimana dalam Perdasi tentang APBD Provinsi.

Selain itu pengelolaan dana otonomi khusus di Papua belum memiliki dasar hukum dalam pembagiannya kepada Kabupaten/Kota yang ada, dan hanya berdasarkan Keputusan Gubernur. Bukankah hal ini identik dengan adanya kepentingan didalamnya. Analisis pembagian dana otonomi khusus tentu akan berbeda setiap daerahnya, bagi daerah yang dianggap masih tertinggal jauh dibandingkan dengan Kabupaten/Kota lainnya seharusnya mendapat kucuran dana yang lebih tinggi. Akan tetapi berbeda dengan yang terjadi pada tahun 2012 dalam *Harian Pagi Papua*<sup>122</sup> menjelaskan bahwa Pemerintah Provinsi Papua hanya mengucurkan dana 2 Triliun kepada daerah-daerah di Pegunungan tengah dari total dana program Otsus sebesar Rp 24 Triliun. Dan hingga tahun 2014 perdastus mengenai pembagian dana otonomi khusus ini belum juga ada.

### **Dominasi Pendekatan Politik Versus Kesejahteraan**

Fenomena yang terjadi selama 13 tahun berjalannya otonomi khusus di provinsi Papua terlihat bahwa pemerintah masih lebih dominan menggunakan pendekatan politik agar Papua tidak memisahkan diri dari NKRI, padahal

---

122 Anonym, 11 Tahun Otsus, Hanya 2 Triliun Dana Untuk Pegunungan Tengah. <http://harianpagipapua.com/berita-973-11-tahun-otsus-hanya-2-triliun-dana-untuk-pegunungan-tengah.html>

seharusnya pemerintah lebih menekankan pada pendekatan kesejahteraan. Sesuai dengan pendapat peneliti dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta Bapak Mada Sukmajati yang mengatakan bahwa “Otonomi khusus Papua semestinya tidak lagi bersifat darurat, tetapi harus digeser ke semangat pendekatan peningkatan kesejahteraan”<sup>123</sup>.

Salah satu bukti pelaksanaan Otonomi Khusus yang masih bersifat pendekatan politik terlihat dari pelaksanaan program RESPEK (Rencana Strategis Pembangunan Kampung) yang merupakan salah satu program dalam penyelenggaraan otonomi khusus di Papua. Program RESPEK merupakan perencanaan partisipatif dengan pemberian kesempatan dan peran yang seluas-luasnya kepada masyarakat Kampung untuk terlibat dalam setiap tahapan pembangunan<sup>124</sup>, namun sangat berbeda dengan kenyataannya bahwa masyarakat kurang dilibatkan dalam setiap proses pembangunan. Salah satu program RESPEK yaitu membangun sumber daya manusia Papua dengan meluruskan konsep pembangunan sumber daya manusia. Konsep pembangunan sumber daya manusia yang dimaksud oleh Bapak Barnabas Suebu adalah melalui perbaikan gizi, pelayanan kesehatan, pendidikan dasar, perekonomian rakyat, perumahan dan infrastruktur kampung<sup>125</sup>.

Penggunaan dana otonomi khusus yang seharusnya digunakan untuk memberdayakan masyarakat Papua ternyata belum begitu maksimal, yang ditandai dengan

---

123 Anonym, Otonomi Khusus Papua Perlu Pendekatan Kesejahteraan <http://www.investor.co.id/home/otonomi-khusus-Papua-perlu-pendekatan-kesejahteraan/38597>. Diakses pada tanggal 31 Maret 2014

124 Wally, Ramses. Momentum Reformasi Politik dan Ekonomi Di Tanah Papua. Cipro Media:Jakbar. 2008. Hal 67

125 Suebu, Barnabas. Op.cit. Hal 107

program-program pemerintah provinsi yang bersifat bantuan bukan bersifat memberdayakan masyarakat. Seperti dalam program RESPEK salah satunya yaitu bantuan rumah layak huni bagi seluruh masyarakat Papua yang memiliki rumah dibawah standar kelayakan hidup. Tentunya ini memberikan dampak psikologis masyarakat bahwa tanpa bekerja masyarakat akan mendapatkan bantuan rumah yang telah jadi dan dibangun oleh tim pelaksana program RESPEK. Program ini juga memberikan efek jangka panjang kepada masyarakat untuk terus bergantung dan berharap secara terus menerus kepada pemerintah, dan hal ini "*menina bobokan masyarakat Papua*".

Disamping itu, dalam pelaksanaan indikator-indikator RESPEK pada dasarnya telah termasuk dalam pembagian urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain tidak ada perbedaan antara program RESPEK dengan program yang dijalankan oleh pemerintah Provinsi Papua. Sehingga menyebabkan ketidakjelasan sasaran yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi khusus. Oleh sebab itu diperlukannya sebuah program yang lebih mengarah pada masalah pokok yang dihadapi oleh masyarakat Papua, misalnya saja peningkatan infrastruktur pembangunan.

Jika melihat Dana Otsus Papua setiap tahunnya yang begitu besar Sejak pelaksanaan otsus 2001 silam hingga tahun 2013, pemerintah pusat secara keseluruhan telah menggelontorkan Rp 33,7 triliun untuk Papua. Akan tetapi, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Papua, jumlah dan presentase penduduk miskin masih menjadi yang tertinggi di Indonesia, rinciannya, pada Maret 2011, jumlah penduduk miskin 944,8 ribu orang atau 31,98

persen, September 2011 (946,4 ribu orang, 31,24 persen), Maret 2012 (966,6 ribu orang, 31,11 persen), September 2012 (976,4 ribu orang, 30,66 persen) dan Maret 2013 (1,01 juta orang, 31,13 persen)<sup>126</sup>.

Selain itu dalam pelaksanaan program-program otonomi khusus tidak terlepas dari kasus korupsi sesuai dengan hasil audit BPK, bahwa Diketahui ada pos pengadaan jam atau arloji, pembangunan stasiun televisi Papua, dan pembangunan pembangkit listrik. Dari data yang diperolehnya, sepanjang 2002-2010, ada sekitar Rp 5 triliun yang diduga disalahgunakan, 70 persen dari angka itu diduga kuat dikorupsi<sup>127</sup>. Melihat kondisi dana otsus yang begitu besar sudah seharusnya Pemerintah Provinsi Papua dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua.

Ditambah lagi dengan permasalahan konflik antara pemerintah dengan masyarakat yang mengatasmakan dirinya sebagai masyarakat asli Papua, yang menginginkan sebuah kemerdekaan melalui OPM maka diperlukannya sebuah langkah strategis untuk mengatasi hal ini. Salah satu upaya yang dapat dilakukan yaitu dengan melakukan musyawarah antara seorang pemimpin yang ditunjuk oleh seluruh Kepala Suku di Provinsi Papua dengan seorang tokoh nasional yang dianggap netral oleh masyarakat Papua misalnya saja Bapak Jusuf Kalla yang telah terbukti mampu menyelesaikan konflik di Provinsi Aceh. Penyelesaian

---

126 Ichsan, A.Syalaby. Dana Otsus Papua Meningkat, Penduduk Miskin Masih Tertinggi <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/13/07/07/mpjyfg-dana-otsus-papua-meningkat-penduduk-miskin-masih-tertinggi>. Diakses pada tanggal 2 april 2014

127 Akuntono, Indra. Gubernur Papua Adukan Dugaan Korupsi Dana Otsus ke DPR, <http://nasional.kompas.com/read/2014/02/06/1344034/Gubernur.Papua.Adukan.Dugaan.Korupsi.Dana.Otsus.ke.DPR>. diakses pada tanggal 2 April 2014

konflik yang berkepanjangan di Papua, menuai persepsi yang beragam. Solusi yang pernah dilakukan di Aceh yaitu *soft power* mungkin menjadi pilihan yang relevan. Karena senapas dengan nilai-nilai demokrasi. Dimensi *soft power* itu sendiri terdiri 4<sup>128</sup> :

- Menggunakan cara pendekatan persuasi, dialog, perundingan
- Instrumennya lebih melihat kepada kebudayaan, nilai dan citra suatu daerah
- Kebijakan yang dilakukan melalui kerjasama dan diplomasi
- Hasilnya akan di akomodasi berdasarkan kesepakatan untuk menciptakan perdamaian.

Serta B.J. Habibie sebagai seorang cendekiawan yang mampu menyelesaikan permasalahan utama masyarakat Papua dalam hal transportasi untuk mengatasi kesenjangan pembangunan antar daerah pegunungan dan pesisir yang menjadi faktor utama dalam peningkatan pembangunan infrastruktur dan ekonomi masyarakat pelosok Papua.

Permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan evaluasi otonomi khusus selama ini perlu dioptimalkan melalui kajian-kajian ilmiah secara komprehensif oleh Universitas Cendrawasih. Karena peran Universitas Cendrawasih belum maksimal dalam memberikan konsep pemikiran untuk menjawab permasalahan-permasalahan dalam Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus selama 13 tahun berjalannya Otonomi Khusus. Hal ini terlihat dari 79 pasal pada Undang-undang nomor 21 tahun 2001, salah

---

128 Ramsbotham dalam Djumala Darmansjah, *Soft Power Untuk Aceh*. Gramedia:Jakarta. 2013. Hal 188

satunya yaitu pada pasal 28 ayat 1 (satu) yang mengatakan bahwa “penduduk provinsi Papua dapat membentuk partai politik” hingga saat ini belum ditindaklanjuti melalui perdasus maupun perdasu, sehingga menyebabkan Provinsi Papua belum memiliki partai lokal seperti Provinsi Aceh.

Selain itu pengutamaan orang asli Papua dalam menduduki jabatan strategis di pemerintahan belum terlaksana dengan baik. Hal ini memberikan fakta bahwa pengaturan kebijakan yang mengutamakan orang asli Papua untuk menduduki posisi strategis dalam jabatan politik dan struktural tidak sejalan dengan pasal 12 dalam undang-undang Otsus.

Hal ini disebabkan oleh salah satu kebijakan otonomi khusus yang menyimpang dimana dalam pasal 12 Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 yang mengatur tentang syarat menjadi Gubernur dan wakil gubernur adalah orang asli Papua tetapi kemudian tidak menentukan secara tegas siapa yang akan menjadi Bupati/walikota, DPRD, dan jabatan-jabatan Sekretaris Daerah. Padahal kerangka dasarnya adalah Undang-undang otonomi khusus yang berlaku untuk seluruh masyarakat Papua yang hidup dan berada di atas tanah Papua<sup>129</sup>.

Pelaksanaan otonomi khusus Papua tidak sepenuhnya dilaksanakan dengan baik, sehingga dapat menyebabkan timbulnya persepsi masyarakat bahwa masyarakat pendatang atau bukan orang asli Papua dapat menduduki jabatan strategis yang seharusnya menjadi hak orang asli Papua.

---

129 Wally, Ramses. Op.cit. Hal 134

Selain itu belum adanya kejelasan mengenai dasar hukum pembagian dana otonomi khusus di seluruh kabupaten/kota di Papua, sebagaimana yang disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi yang menjelaskan bahwa hingga april 2013 belum terdapat perdasus mengenai pembagian dana otonomi khusus untuk provinsi, Kabupaten dan Kota dan hanya diatur melalui peraturan gubernur<sup>130</sup>. Namun kenyataan yang terjadi hingga menuju pertengahan tahun 2014 perdasus mengenai pembagian dana otsus belum juga ada.

Untuk dapat melaksanakan otonomi khusus dengan baik maka diperlukannya pedoman dalam penyelenggaraan setiap pasal yang telah diatur dalam Undang-undang Otonomi khusus Papua dan kewenangan yang telah dilimpahkan oleh pemerintah pusat ke daerah dalam bentuk Perdasus dan Perdasi.

### **Redesain Otonomi Khusus**

- ♦ Pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat Papua perlu dirubah dari pendekatan politik menjadi pendekatan kesejahteraan, karena jika melihat kondisi yang ada di Papua pada dasarnya masyarakat Papua menginginkan kesejahteraan bukan sebuah kemerdekaan, dan hanya sekelompok tertentu saja yang mengatasnamakan dirinya masyarakat Papua untuk merdeka. Untuk mencapai sebuah kesejahteraan bukan hal yang mudah, namun apabila pemerintah serius melaksanakannya maka permasalahan kesejahteraan

---

130 Rukdiyati, Eva. Mendagri: Papua belum miliki Perdasus <http://www.antarane.ws.com/berita/368298/mendagri-Papua-belum-miliki-perdasus>. Diakses pada tanggal 2 April 2014

di Papua sedikit demi sedikit akan hilang. Pemerintah dalam hal ini tentunya harus melakukan pembangunan secara merata baik dalam sektor pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan pembangunan infrastruktur. Hal ini yang menjadi kebutuhan dasar masyarakat Papua yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah baik pusat maupun daerah. Pemerintah dapat mewujudkan hal tersebut diatas dengan memfasilitasi pemerintah Provinsi Papua dengan Pimpinan dari seluruh Tokoh Adat yang ada, dengan tujuan untuk menyelesaikan permasalahan Politik di Papua misalnya saja Bapak Jusuf Kalla sebagai figur perdamaian di Papua dan Bapak BJ.Habibie sebagai cendekiawan dalam bidang pembangunan.

- ◆ Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah perlu melakukan kajian khusus mengenai target dan sasaran utama dari otonomi khusus setelah 13 tahun berjalan, karena tentunya dalam kebutuhan masyarakat Papua pada awal lahirnya otsus akan berbeda ketika setelah 13 tahun berjalan, dan jangan sampai kebijakan baru akan menimbulkan sebuah masalah baru dalam masyarakat asli Papua. Target dan sasaran yang dimaksud yaitu pemberdayaan masyarakat Papua agar lebih mandiri.
- ◆ Pemerintah daerah harus segera membuat perdatus maupun perdasi sebagai tindak lanjut dari pasal-pasal yang ada dalam Undang-undang Otonomi Khusus dan harus dilakukan secara komprehensif bersama tenaga akademis di Papua seperti Universitas Cenderawasih, IPDN Kampus Papua, dan Universitas Negeri Papua (UNIPA). Selain itu Pemerintah daerah perlu menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan kepada PNS orang asli Papua. Sebagai bentuk peningkatan

kualitas sumber daya manusia orang asli Papua sekaligus mempersiapkan sumber daya manusia yang handal dalam rangka mengisi jabatan struktural yang strategis di pemerintahan daerah provinsi Papua, dengan di fasilitasi oleh ketiga Perguruan Tinggi tersebut.

- ♦ Otonomi khusus Papua sangat berbeda dengan otonomi khusus yang dimiliki oleh provinsi lain, karena latar belakang terbentuknya Otsus Papua yang sarat akan kepentingan politik. Dominasi kepentingan politik menyebabkan kesejahteraan bagaikan pungguk merindukan bulan, oleh sebab itu dibutuhkan model otonomi khusus yang lebih mengarah kepada pembangunan sosial budaya dan ekonomi Papua. Misalnya dengan mengadopsi model Otorita Batam kedalam Otonomi Khusus Papua. Otorita Batam atau Otorita Daerah Industri Pulau Batam adalah suatu lembaga Pemerintah yang bertanggung jawab atas pengelolaan dan pembangunan Pulau Batam. Keberhasilan Pulau Batam sebagai zona ekonomi, pusat kegiatan industri dan perdagangan tahun 1978 pertumbuhan dan perkembangannya semakin pesat. Hal itu terlihat dari investasi asing yang menanamkan modalnya di Batam sampai saat ini lebih dari 578 PMA dengan nilai investasi 3,4 miliar dolar AS. Tenaga kerja yang terserap 172.000 orang. Sedang pertumbuhan ekonomi di Batam dalam tahun 2001 mencapai 7,7 persen. Melalui pengadopsian model Otorita Batam kedalam Otonomi Khusus Papua, maka pembangunan dibidang infrastruktur akan lebih efektif karena pelaksana programnya dilimpahkan kepada pemerintah pusat.

*Bagian Keenam*

**DERAJAT DESENTRALISASI  
ASIMETRIK PAPUA**



# **DERAJAT DESENTRALISASI ASIMETRIK PAPUA**

## **Perlunya Ukuran**

Implementasi desentralisasi asimetrik pada sejumlah wilayah di Indonesia tak terkecuali Papua tampak kehilangan standar evaluasi pengukuran yang jelas. Berbeda dalam penerapan desentralisasi simetrik yang menggunakan evaluasi melalui sejumlah instrumen yang tersedia, kebijakan desentralisasi asimetrik sejauh ini relatif tak memiliki standar evaluasi disebabkan perbedaan tekanan pada masing-masing daerah khusus (politik, sosial, ekonomi dan budaya). Keragaman dalam corak khusus menjadi salah satu sebab sehingga pemerintah sulit menyiapkan instrumen secara khas pula. Akibatnya derajat desentralisasi asimetrik sulit di evaluasi pada suatu daerah, apalagi jika pemerintah menggunakan instrumen yang sama dengan standar evaluasi desentralisasi simetrik. Kondisi ini menjadikan kualitas daerah khusus terkadang di evaluasi sejajar dengan kualitas daerah secara umum. Perlakuan semacam itu menjadikan daerah khusus kehilangan objektivitas dalam hal penentuan derajat atau kualitas desentralisasi asimetrik. Derajat desentralisasi secara umum adalah ukuran yang dapat dijadikan standar

untuk menentukan apakah suatu daerah lebih desentralistik atau sebaliknya. Makna lebih desentralistik menunjukkan ukuran seberapa besar kualitas otonomi dikelola pemerintah daerah. Dalam konteks ini seberapa besar kualitas desentralisasi asimetrik di Papua. Secara domestik derajat desentralisasi dapat dijadikan ukuran maupun standar untuk membandingkan tingkat implementasi dalam pencapaian tujuan. Dengan dasar itu maka derajat desentralisasi asimetrik disini adalah ukuran maupun standar yang bersifat khusus untuk mengetahui kualitas dari penyelenggaraan urusan oleh daerah yang bersifat asimetrik.

Dalam kasus Papua, penerapan desentralisasi asimetrik sejak tahun 2001 hingga 2013 bukan tanpa masalah. Dari sisi besaran kewenangan khusus yang diberikan hampir melampaui semua kewenangan kecuali aspirasi merdeka. Pasca pelantikan Gubernur Provinsi Papua terpilih 2013-2018, tuntutan terhadap peningkatan derajat desentralisasi asimetrik meningkat dalam bentuk harapan beraksentusasi *otonomi khusus plus*. Tuntutan ini mendorong pemerintah untuk melakukan rekonsiliasi bagi pertarungan masa depan otonomi khusus Papua. Dari aspek kualitas, urusan khusus sendiri mengalami pengendapan disebabkan rendahnya keseriusan para elit lokal dan pemerintah mengidentifikasi secara konkrit, termasuk mekanisme dan hubungannya dalam kerangka pembagian urusan antara pemerintah dan daerah. Realitas ini dipertajam oleh tarik-menarik kewenangan di aras lokal antara DPR Papua sebagai lembaga formal disatu sisi dan Majelis Rakyat Papua sebagai representasi budaya di sisi lain. Dinamika tersebut setidaknya menunjukkan bahwa kanalisasi partisipasi melewati saluran yang tersedia secara sehat yaitu partai politik di tingkat terendah hingga level provinsi. Kedua

lembaga tersebut setidaknya mewakili masyarakat dalam mengartikulasikan kepentingan secara idiologis. Terlepas dari meningkatnya ketegangan dalam setiap aktivitas demokrasi lokal, terdapat sejumlah konsesi, negosiasi dan kompromi sebagai hasil tertinggi yang dapat dicapai dalam proses melahirkan pemimpin lokal dari akar rumput (*bottom up*). Secara umum kekuatan aspirasi dan artikulasi kepentingan memperoleh saluran yang lebih dari cukup, dimana tersedia pilihan formal (DPRP) dan informal (MRP) yang memiliki kekuatan seimbang dalam merepresentasikan kepentingan masyarakat Papua. Terhadap proses dan pada akhirnya produk dari dinamika dan kohesivitas yang terjadi disatu pihak tak dapat dihindari berhadapan dengan pengawasan pemerintah. Sayangnya, pengawasan pemerintah mengalami *ambiguitas* antara bertindak represif atau bersikap preventif dalam menghadapi ekspresi politik lokal yang terkadang bersifat ekstrem. Sejumlah konflik horizontal dan pembakaran fasilitas pemerintah akibat ketidakpuasan dalam berbagai hal menunjukkan kelalaian sekaligus kegamangan pengawasan pemerintah.

Pada aspek finansial hampir 40 triliun dana otonomi khusus seperti tak manjur menyelesaikan problem kemiskinan di Papua<sup>131</sup>. Pertambahan kuantitatif dana otonomi khusus lewat APBN setiap tahun tak serta merta berkorelasi dengan penurunan jumlah dan persentase penduduk miskin. Sejak implementasi otonomi khusus tahun 2001, pemerintah telah mengucurkan dana secara keseluruhan sebesar 33,7 triliun. Meskipun demikian, data Badan Pusat Statistik Provinsi Papua menunjukkan kecemasan dimana jumlah dan

---

131 Sumber: Direktorat jenderal Anggaran Kementerian Keuangan/BPS Provinsi Papua 2013.

persentase penduduk miskin masih menjadi yang tertinggi di Indonesia. Pada tahun 2001 jumlah penduduk miskin tercatat 1,14 juta orang atau 54,75 persen. Sementara pada 2013 jumlah penduduk miskin berjumlah 1,01 juta orang atau 31,13 persen. Sekalipun data tersebut memperlihatkan derajat penurunan yang cukup cepat, namun posisi awal yang berada di puncak klasemen daerah dengan jumlah penduduk miskin terbesar mengakibatkan pencapaian tersebut tak berpengaruh secara signifikan. Potret demikian seakan bertolak belakang dengan penghargaan yang diterima Provinsi Papua pada tahun 2013 dalam kategori daerah dengan penurunan angka kemiskinan tercepat di Indonesia. Faktanya, dalam dua tahun terakhir jumlah dan persentase penduduk miskin cenderung mengalami stagnasi dan tak pernah lebih rendah dari angka 30 persen. Padahal otoritas pengambilan keputusan dalam hal keuangan sepenuhnya berada di tangan Pemerintah Provinsi Papua. Kenaikan dana otonomi khusus setiap tahun tanpa hasil yang sepadan dari pendapatan asli mengindikasikan terciptanya ketergantungan, sekaligus secara perlahan gagal mendorong kemandirian sebagai tujuan dari kebijakan desentralisasi asimetrik. Faktor lain adalah cakupan area yang luas dengan sumber daya yang kurang memadai mengakibatkan kebijakan desentralisasi asimetrik belum menyentuh aspek vital kepentingan masyarakat diberbagai pelosok kabupaten dan kota Provinsi Papua.

Gambaran diatas setidaknya mendorong perlunya evaluasi terhadap derajat desentralisasi asimetrik, khususnya di Provinsi Papua. Untuk kepentingan itu dibutuhkan pengukuran kualitatif dengan menyertakan faktor-faktor tertentu sebagai indikator dalam kerangka meningkatkan

kualitas desentralisasi asimetrik. Apakah evaluasi semacam ini menunjukkan kegagalan menyeluruh dalam penerapan desentralisasi asimetrik di Indonesia? Tentu saja tulisan ini jauh dari upaya menggeneralisasi. Tulisan ini akan menjelaskan faktor-faktor yang menentukan derajat desentralisasi asimetrik di Papua. Derajat pengukuran dimaksudkan untuk mendekatkan perspektif yang berbeda antara pemerintah dan daerah khusus dalam hal menilai kualitas penerapan desentralisasi asimetrik. Disatu sisi pemerintah cenderung menggunakan instrumen desentralisasi simetrik untuk memetakan derajat desentralisasi asimetrik, sementara daerah dengan status khusus mengalami kegamangan untuk mengukur kualitas desentralisasi asimetrik disebabkan kekosongan instrumen evaluasi yang berciri khusus. Satu-satunya cara adalah mencoba membandingkannya dengan kebijakan desentralisasi simetrik dimasa lalu.

### **Tentang Derajat Desentralisasi Asimetrik**

Tanpa melupakan perdebatan di aras konsep dan teori desentralisasi, hal yang seringkali dilupakan adalah bagaimana mengetahui derajat desentralisasi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pengukuran derajat desentralisasi pada suatu daerah paling tidak berguna untuk mengevaluasi perkembangan desentralisasi secara domestik maupun perbandingan kualitas desentralisasi antar negara secara eksternal. Namun demikian persoalan pengukuran derajat desentralisasi bukanlah hal yang mudah sebagaimana dikatakan James Fesler (dalam Smith:1985).<sup>132</sup> Hal itu paling tidak disebabkan oleh tiga soal mendasar

---

132 Smith, Brian C, 1985. Decentralization: The Territorial Dimension of the State. London: George Allen & Unwin, pg.84.

yaitu; terminologi bahasa yang selama ini mendikotomikan pemikiran tentang sentralisasi dan desentralisasi, pengukuran dan kelemahan indeks desentralisasi, serta persoalan bagaimana membedakan desentralisasi antar wilayah pada suatu negara. Terlepas dari polemik itu, derajat desentralisasi asimetrik dapat disusun berdasarkan faktor-faktor kekhususan meskipun tetap saja menyisakan perdebatan. Dengan tetap berpijak pada konsep pengukuran derajat desentralisasi simetrik oleh James Fesler, sejumlah faktor berikut telah dimodifikasi untuk mengukur derajat desentralisasi asimetrik. *Pertama*, seberapa besar fungsi atau urusan khusus yang dapat diserahkan oleh pemerintah ke daerah khusus. Semakin banyak fungsi atau urusan khusus sebagaimana tekanan pada tiap daerah khusus yang dapat diserahkan, semakin tinggi derajat desentralisasi asimetrik. Faktor pertama berkenaan dengan seberapa besar kewenangan yang dapat ditransfer pemerintah pusat ke daerah untuk menyelesaikan urusan yang menjadi kekhususan masing-masing. Secara politik, kewenangan yang besar memungkinkan daerah khusus mampu mengembangkan rumah tangganya secara mandiri, kreatif dan inovatif. Kebebasan yang menjadi elemen penting dari kewenangan dimaksud memungkinkan daerah khusus dapat menggali keunggulan dirinya (*core competence*) lewat proses yang bersifat demokratis untuk mencapai sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat di daerah. Secara administratif, kewenangan yang besar memungkinkan daerah khusus mampu memberikan pelayanan yang terbaik dalam hal apa yang dibutuhkan masyarakat melalui prinsip efisiensi dan efektivitas. Secara ekonomi, kewenangan yang besar memungkinkan daerah khusus mampu menggali sumber daya yang tersedia secara nyata dan bertanggungjawab. Secara kultural, kewenangan yang besar memungkinkan

daerah khusus dapat mengembangkan tradisi yang selama ini terbatas akibat *uniformitas* dimasa lalu. Aspek ini dapat memposisikan daerah khusus memiliki harga diri sekaligus memperkuat *bargaining position* dihadapan pemerintah. Faktor *kedua* berkenaan dengan jenis pendelegasian fungsi. Dalam hal ini terdapat dua jenis pendelegasian fungsi, yaitu *general competence* dan *ultra-vires doctrin*. *General competence* memungkinkan daerah khusus dapat mengembangkan kemampuannya secara maksimal diluar urusan yang menjadi kewenangan pemerintah. Sebaliknya, *ultra-vires doctrin* memberikan wewenang terbatas pada daerah dimana fungsi-fungsi tertentu ditentukan secara jelas oleh pemerintah. Jenis pertama cenderung dipraktekkan dalam negara federalistik, sedangkan jenis kedua menjadi rujukan dalam banyak negara berbentuk kesatuan. Dalam perkembangan dewasa ini kedua jenis pendelegasian fungsi tersebut seringkali dijalankan oleh beberapa negara secara kombinatif. Faktor *ketiga* berkaitan dengan seberapa besar kontrol pusat terhadap daerah khusus. Kontrol yang lebih fleksibel memberikan peluang pada daerah khusus untuk menumbuhkan kemandirian, kreativitas dan inovasi mendahului intervensi pusat. Sebaliknya, kontrol yang ketat dipandang membatasi peluang bagi daerah khusus untuk mengembangkan kemandirian, kreativitas dan inovasi. Dengan demikian kontrol yang bersifat fleksibel diyakini lebih mendorong derajat desentralisasi asimetrik dibanding kontrol yang bersifat ketat. Secara umum dan tak dapat dihindari bahwa faktor ini seringkali menimbulkan kecurigaan antara pemerintah dan daerah khusus. Faktor *keempat* berhubungan dengan otoritas pengambilan keputusan menyangkut pengelolaan keuangan baik penerimaan maupun pengeluaran daerah khusus. Semakin tinggi diskresi

pengambilan keputusan dalam hal alokasi keuangan yang didasarkan pada kebutuhan nyata daerah khusus semakin tinggi pula derajat desentralisasi asimetrik. Dalam konteks ini perbandingan dilakukan dengan menekankan pada aspek keleluasaan memutuskan, bukan hanya didasarkan pada seberapa besar alokasi keuangan yang ditransfer pusat ke daerah khusus. Faktor *kelima* berkorelasi dengan metode pembentukan dan penetapan daerah khusus. Mekanisme pembentukan dan penetapan daerah khusus yang berlangsung secara *bottom up* menunjukkan derajat desentralisasi asimetrik lebih tinggi dibanding jika inisiasi pembentukan dan penetapan daerah khusus terjadi secara *top down*. Faktor ini memiliki relevansi kuat terhadap derajat demokrasi, dimana partisipasi masyarakat menjadi faktor penentu dibanding kepentingan politik elit semata. Faktor *keenam* adalah seberapa besar tingkat ketergantungan finansial daerah khusus terhadap pemerintah. Faktor ini dapat dilihat dari seberapa besar alokasi finansial pemerintah diluar pendapatan asli daerah khusus. Semakin tinggi pendapatan asli daerah khusus dibanding alokasi bantuan pemerintah dalam berbagai mekanisme yang dirancang, semakin tinggi derajat desentralisasi asimetrik. Faktor *ketujuh* berkaitan dengan cakupan luas area pelayanan. Semakin luas cakupan area pelayanan dipandang semakin tinggi derajat desentralisasi asimetrik. Sekalipun faktor ini memiliki kelemahan, namun patut diketahui pula seberapa besar dominasi pemerintah terhadap daerah khusus dalam sejumlah urusan yang dikerjakan selama ini. Daerah-daerah yang memiliki kekhususan dari aspek geografis, demografis, topografis, sosiologis, historis dan politis memungkinkan untuk menyelesaikan masalahnya secara khusus sekaligus membatasi campur tangan pemerintah.

Faktor terakhir berhubungan dengan peranan partai politik lokal dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat di daerah khusus dibanding dominasi partai politik nasional. Semakin tinggi diskresi partai lokal dalam mencerminkan kebutuhan masyarakat lewat sarana legislasi yang tersedia semakin tinggi pula derajat desentralisasi asimetrik. Diantara delapan faktor yang sering digunakan dalam menentukan derajat desentralisasi, dua faktor pertama seringkali menjadi perhatian utama sebagaimana dikatakan Conyers (1986).<sup>133</sup> Lebih jauh dalam hal distribusi kewenangan menurutnya perlu memperhatikan sejumlah hal yaitu, aktivitas fungsional apa yang didesentralisasikan, kekuasaan apa saja yang perlu dilekatkan pada fungsi-fungsi dimaksud, seberapa besar kekuasaan pada setiap tingkatan, kepada siapa distribusi fungsi tersebut diberikan, serta menyangkut cara seperti apakah fungsi dan wewenang tersebut didesentralisasikan.<sup>134</sup>

### **Derajat Otonomi Khusus**

Pasca implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, tampak bahwa Papua memasuki babak baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, setidaknya dari status desentralisasi simetrik bergerak dan menjadi bagian dari kebijakan desentralisasi asimetrik. Konsekuensi dari kebijakan desentralisasi asimetrik memosisikan Papua sebagai daerah khusus dengan aksentuasi pada aspek budaya. Aksentuasi kebijakan asimetrik di Papua tentu saja berbeda

---

133 Conyers, Diana, 1986. Decentralization and Development: a Framework for Analysis, *Community Development Journal*, (Vol.21, Number 2, April), pg, 88-100.

134 Untuk ulasan soal ini lihat Muluk, Khairul, 2006, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia, Jakarta, hal.18-22.

jika dibandingkan dengan otonomi khusus di Provinsi DKI Jakarta, Jogjakarta dan Nanggroe Aceh Darussalam. Kondisi ini memastikan pengelolaan urusan khusus membutuhkan standar evaluasi tertentu guna mencapai tujuan dan sasaran kebijakan desentralisasi asimetrik. Dengan menggunakan parameter derajat desentralisasi simetrik, derajat desentralisasi asimetrik Papua setidaknya dapat dilihat dari faktor besaran kewenangan, jenis dan kualitas urusan khusus, pengawasan, alokasi finansial, otoritas pengambilan keputusan, partisipasi politik lokal, tingkat ketergantungan, serta cakupan area pelayanan. Sejumlah faktor tersebut hanya mungkin dibanding dengan kebijakan desentralisasi simetrik dimasa lalu, ketika Papua memasuki era otonomi daerah melalui penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Tentu saja membandingkan Papua dengan daerah lain dalam cakupan desentralisasi asimetrik sulit dilakukan disebabkan perbedaan tekanan otonomi khusus, demikian pula terhadap daerah yang menerapkan kebijakan desentralisasi simetrik secara luas.

*Pertama*, seberapa besar kuantitas urusan yang secara khusus didesentralisasikan selama ini dari Pemerintah ke Papua. Sejak tahun 1999, kewenangan yang didesentralisasikan pada dasarnya mencakup semua hal kecuali menyangkut kepentingan nasional seperti pertahanan, keamanan, moneter, yudisial, agama dan hubungan luar negeri. Semua kewenangan di luar itu menjadi urusan pemerintah daerah yang berhak diatur dan diurus berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Jika dibandingkan pasca implementasi kebijakan otonomi khusus di Papua sejak tahun 2001, praktis Papua menerima tambahan urusan khusus sebagai konsekuensi dari kebijakan desentralisasi asimetrik. Urusan

menyangkut pengaturan aspek budaya dalam masyarakat Papua menjadi kewenangan khusus yang dikendalikan lewat Majelis Rakyat Papua (MRP). Secara riil MRP memiliki kewenangan yang bahkan melampaui DPR Papua dalam hal penentuan persyaratan pemimpin lokal di tingkat Kabupaten/ Kota dan Provinsi. Sekalipun DPR Papua secara normatif memiliki fungsi menyerap aspirasi dan berhak memberikan rekomendasi dalam seleksi kepemimpinan lokal, namun lembaga MRP memiliki otoritas budaya yang bersifat superior, termasuk menyeleksi dan menolak calon sekalipun disetujui oleh DPR Papua. Kewenangan MRP sebagai manifestasi masyarakat Papua secara politik lebih dominan dalam merepresentasikan aspek budaya, khususnya seleksi kepemimpinan putra asli Papua. Jelas bahwa kewenangan khusus semacam ini terbatas dilakukan dimasa lalu, termasuk isi dan luas otonomi khusus yang mengalami kualifikasi bahkan cenderung meningkat. Peningkatan derajat otonomi khusus Papua juga memiliki peluang untuk terus bertambah seiring dengan sinyal pemerintah yang menyetujui perlunya *otonomi khusus plus*. Sekalipun skema otonomi khusus plus sebagaimana diusulkan Gubernur Papua terpilih (2013-2018) masih dalam bentuk *blanko* kosong yang mesti dirumuskan secara konkrit, namun harus diakui bahwa kuantitas urusan pasca desentralisasi asimetrik di Papua mengalami peningkatan cukup signifikan.

*Kedua*, kebijakan desentralisasi asimetrik di Provinsi Papua secara delegatif telah meletakkan kualitas urusan khusus lebih besar dibanding urusan yang selama ini dikerjakan pemerintah. Jika dilihat skema pembagian urusan di Provinsi Papua, terdapat tidak saja urusan wajib dan pilihan sebagaimana di terima oleh daerah dalam kerangka

desentralisasi simetrik, lebih dari itu terdapat urusan yang bersifat khusus (budaya). Kecuali urusan pemerintah, Provinsi Papua secara kualitatif berhak mengatur dan mengurus aspek budaya diluar urusan wajib dan urusan pilihan. Faktanya, kualitas urusan khusus dalam aspek budaya yang menjadi titik tekan tak mampu dikembangkan secara rinci melalui peraturan daerah istimewa dan peraturan daerah khusus sebagaimana amanat undang-undang. Satu-satunya yang tampak ialah seleksi kepemimpinan lokal oleh Majelis Rakyat Papua untuk memastikan pemimpin terpilih benar-benar putra asli daerah Papua. Terbatasnya kualitas sumber daya manusia merupakan faktor yang sangat menentukan sehingga elit lokal kurang mampu mengembangkan urusan khusus yang diamanahkan undang-undang.

Dengan keterbatasan itu, daerah secara langsung tak memiliki kemampuan untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumber daya yang tersedia bagi sebesar-besarnya kemakmuran Daerah Papua. Kewenangan umum dimaknai sebagai apa saja yang diserahkan pusat untuk dikelola semaksimal mungkin bagi kepentingan daerah sepanjang tak melanggar aturan yang lebih tinggi. Selain lima kewenangan pokok pemerintah, sebenarnya daerah khusus memiliki *general competence* yang memadai untuk mengelola urusan rumah tangganya masing-masing. Pengelolaan urusan berkaitan dengan paling tidak tiga kewenangan dasar yaitu membuat kebijakan, mengatur keuangan dan mengelola kepegawaian. Sepanjang penerapan kebijakan desentralisasi asimetrik tahun 2001, kewenangan membuat kebijakan dalam bentuk pengaturan dan pengurusan di Daerah Papua memperoleh peluang dengan batasan undang-undang yang lebih tinggi, kewenangan antar tingkatan, serta kepentingan publik. Demikian pula kewenangan dalam pengaturan

keuangan yang memberikan keleluasaan Daerah Papua sebagai lembaga otoritas untuk menerima dan mengeluarkan dana otonomi khusus sesuai kebutuhan. Di bidang kepegawaian, Daerah Papua pada dasarnya memiliki diskresi untuk melakukan promosi, mutasi, bahkan mendemosikan pegawai hingga golongan tertentu sesuai kepentingan pemerintah daerah. Sayangnya, dampak dari besarnya otoritas dalam konteks itu mengakibatkan Pemerintah Daerah Papua diindikasikan terlalu mudah mengeluarkan uang untuk alasan dan kepentingan yang bersifat konsumtif. Hingga tahun 2013 gejala korupsi di legislatif dan eksekutif Papua cukup merisaukan, sekalipun pada faktanya Badan Pemeriksa Keuangan dan KPK tak mampu menciduk secara langsung.<sup>135</sup> Konflik internal dibidang kepegawaian akibat politisasi birokrasi mencapai puncaknya sejak tahun 2005, akibat mekanisme pemilu kepala daerah dilakukan secara langsung (*direct election*). Problem kewenangan berkaitan dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya semestinya dikuasai negara, namun faktanya menjadi bibit ketegangan antara pemerintah dan Daerah Papua. Skema pembagian sumber daya kini berbalik tajam antara proporsi Pemerintah sebanyak 20 persen, dan untuk Daerah Papua sebesar 80 persen. Derajat desentralisasi dari aspek kewenangan pengelolaan pertambangan dan gas bumi sejauh ini masih menjadi kewenangan Pemerintah dengan proporsi perimbangan lebih besar pada Daerah Papua. Sementara derajat desentralisasi dibidang pengelolaan keuangan juga mengalami defisit sebagai respon terhadap meluasnya korupsi diberbagai bidang. Dalam bidang

---

135 Untuk hal ini lihat catatan Siti Maslichah dalam "Upaya Pemerintah Daerah dalam Pencegahan Korupsi di Kabupaten Keerom Provinsi Papua", Perpustakaan IPDN, 2012. Sebagai perbandingan lihat juga Muhadam Labolo dalam "Celah Korupsi di Pemerintah Daerah, Jurnal MIPI, Vol. 1 Tahun 2013.

kepegawaian derajat desentralisasi hanya mengalami peralihan untuk jabatan tertentu dari persetujuan di level terendah menjadi urusan entitas pemerintah di level yang lebih tinggi (kabupaten/kota ke provinsi). Secara umum derajat desentralisasi dari faktor pendelegasian fungsi sejak penerapan kebijakan desentralisasi asimetrik di Daerah Papua dapat dikatakan mengalami stagnasi.

*Ketiga*, sejak penerapan otonomi khusus Papua tahun 2001, kecenderungan kontrol pemerintah masih mengalami peningkatan sebagai eksekusi masa lampau. Namun demikian tekanan kontrol lebih ditekankan pada aspek keamanan dan pertahanan dibanding implementasi otonomi khusus secara umum. Lemahnya kontrol pemerintah dalam aspek perencanaan hingga implementasi kebijakan otonomi khusus pada sisi lain mengakibatkan lahirnya beberapa peraturan dibawah tingkatan peraturan daerah khusus yang dinilai bertentangan dengan kebijakan pemerintah. Rendahnya kontrol juga menciptakan lemahnya pengawasan terhadap kebijakan daerah khusus. Dapat dikatakan bahwa sekalipun penerapan desentralisasi asimetrik sejak tahun 2001 membuahkan dampak bagi lahirnya beberapa kebijakan di Papua, namun meningkatnya kontrol pemerintah dari aspek keamanan sedikit banyak berdampak dalam penyelenggaraan otonomi khusus. Tingginya kontrol yang dilakukan pemerintah akhir-akhir ini terhadap isu separatisme dan dampak yang ditimbulkannya dipandang sebagai upaya membatasi kemandirian otonomi khusus. Dalam kondisi ini sekalipun derajat desentralisasi asimetrik terkesan menurun, namun alasan pemerintah dalam hal peningkatan keamanan dan pertahanan di wilayah Papua dalam batas tertentu dapat dipahami.

*Keempat*, jika dilihat penerapan kebijakan desentralisasi asimetrik sejak tahun 2001, otoritas Pemerintah Daerah Khusus Papua dalam pengelolaan keuangan lebih besar dibanding kebijakan desentralisasi simetrik tahun 2004. Terhadap faktor ini, aspek penerimaan dalam bentuk Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Perimbangan serta Dana Otonomi Khusus sebagai sumber keuangan daerah cenderung mengalami kenaikan signifikan. Mekanisme pengeluaran keuangan daerah di Provinsi Papua sejak tahun 2001 relatif tak dibatasi lewat mekanisme pengeluaran keuangan yang ketat.<sup>136</sup> Sejumlah instrument yang dikeluarkan pusat untuk mengendalikan selera konsumtif tanpa pertanggungjawaban yang jelas diasumsikan hanya berlaku bagi daerah dengan kebijakan desentralisasi simetrik. Sekalipun pemerintah setiap tahun berupaya menambah alokasi dana otonomi khusus, namun secara kumulatif Pemerintah Daerah Papua merasa tak pernah cukup dihadapkan pada beban urusan khusus yang telah didesentralisasikan. Pernyataan Gubernur Provinsi Papua Lukas Enembe setidaknya memperkuat kesimpulan diatas, dimana Papua dinilai terlalu luas dengan 30 kabupaten/kota sehingga membutuhkan dana yang tak sedikit. Alokasi dana otonomi khusus menurutnya lebih penting diarahkan dalam pembangunan sektor pendidikan, kesehatan dan ekonomi sebagai masalah fundamental.<sup>137</sup>

---

136 Berbagai aturan pelaksanaan dikeluarkan secara berlapis-lapis mulai UU 33/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2005 yang menjadi Pedoman Umum Pengelolaan Keuangan Daerah, termasuk Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Penyusunan APBD setiap tahun berjalan. Di luar itu daerah diwajibkan merujuk pada Pengelolaan Keuangan Negara sebagaimana diatur dalam UU No.15 Tahun 2007 dan turunannya seperti proses pengadaan barang dan jasa yang diatur melalui Keputusan Presiden.

137 Koran Republika, Dana Otsus Papua Tak Manjur, hal,3, Senin, 8 Juli 2013. Terlepas dari itu menurut Syarwi (2013), problem menyangkut dimensi keuangan tampak pada pembagian dan pengelolaan dana Otsus sejauh ini belum dilakukan

Jika dilihat dari aspek ini sebenarnya alokasi keuangan Pemerintah masih lebih tinggi dibanding keuangan daerah secara keseluruhan. Masalahnya apakah banyaknya urusan yang didesentralisasikan ke Papua secara paralel perlu mengubah keseimbangan keuangan sebagaimana prinsip yang selalu dikemukakan *No Mandate Without Funding*? Apabila hal itu menjadi prinsip pokok, maka neraca keuangan pemerintah *versus* daerah kemungkinan lebih seimbang jika tidak menguntungkan daerah. Persoalan hubungan pusat-daerah dari aspek keuangan harus diakui masih menjadi kendala utama tidak saja di Indonesia, demikian pula di berbagai negara. Hal ini berkaitan pula dengan komitmen pemerintah dalam sejumlah agenda besar seperti reformasi birokrasi yang tampak belum berjalan konsisten. Gambaran ini menunjukkan bahwa derajat desentralisasi asimetrik mengalami peningkatan dimana perubahan mekanisme pengelolaan keuangan mengakibatkan otoritas pengambilan keputusan lebih besar dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah Khusus Papua. Terlepas dari itu, dampak dari tingginya otoritas pengelolaan keuangan oleh pemerintah daerah tak sedikit menimbulkan gejala korupsi di wilayah Papua.

*Kelima*, kemampuan legislatif daerah dalam menetapkan berbagai produk peraturan daerah sejak tahun 2001 tak mengalami peningkatan signifikan, bahkan

---

sesuai amanat UU Otsus lewat hadirnya Perdasus. Pembagian dana Otsus hanya dilakukan berdasarkan kesepakatan Bupati/Walikota se-tanah Papua. Sementara pengelolaannya hanya didasarkan pada Permendagri (terakhir Permendagri No. 59 Tahun 2006) yang dianggap tidak tepat sasaran. Dalam struktur APBD Papua sejak pemberlakuan Otsus juga tidak ditemukan kuota dana sebesar 30 persen untuk pendidikan dan 15 persen untuk kesehatan. Pembagian dana Otsus yang besarnya 70 persen untuk Papua dan 30 persen untuk Papua Barat sejak tahun 2008 juga dilakukan dengan tanpa dasar hukum yang jelas.

cenderung *stagnan*. Sekalipun intervensi pemerintah dalam pengambilan keputusan cenderung berkurang dengan alasan memberikan diskresi yang lebih luas untuk mengembangkan otonomi khusus, namun faktanya DPR Papua tak mampu menghasilkan peraturandaerah istimewa dan peraturandaerah khusus sebagaimana diamanatkan undang-undang otonomi khusus. Akibatnya, kinerja otonomi khusus terkesan berjalan di tempat disebabkan belum memadainya perangkat hukum sebagai landasan teknis dalam mengoperasionalkan undang-undang otonomi khusus Papua. Dalam enam tahun pertama implementasi otonomi khusus Papua, perangkat hukum dalam bentuk Peraturan Daerah Istimewa (Perdasi) dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) yang sudah dirumuskan dan ditetapkan hanya 4 Perdasi, sementara undang-undang otonomi khusus Papua mengamanatkan pembuatan 17 Perdasi dan 11 Perdasus. Harus diakui bahwa rendahnya kualitas legislatif lokal menjadi salah satu sebab banyaknya peraturan daerah yang tak mampu diselesaikan. Selain itu lemahnya kaderisasi dan rekrutmen partai di tingkat lokal turut memberi kontribusi bagi lahirnya peraturan daerah yang tak bermutu. Untuk faktor ini harus diakui pula bahwa derajat desentralisasi asimetrik tak dapat dikatakan semakin baik, sebab sekalipun diskresi yang diberikan lewat otonomi khusus sedemikian luas, namun sejauh ini DPR Papua tak mampu meningkatkan fungsinya dalam menetapkan regulasi di tingkat lokal baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Selain rendahnya sumber daya manusia, kendala lain yang dihadapi DPR Papua adalah kekuatan *bargaining politic* Majelis Rakyat Papua sebagai *partner* sekaligus bersikap oposan dalam hal kebijakan strategis.

*Keenam*, tingkat ketergantungan Pemerintah

Daerah Khusus Papua terhadap keuangan pemerintah menentukan derajat desentralisasi asimetrik. Fakta bahwa tingkat ketergantungan pemerintah daerah khusus terhadap keuangan pusat dibanding pendapatan daerah yang diharapkan menjadi dasar bagi perkembangan desentralisasi asimetrik dapat dilihat dari peningkatan sumber keuangan daerah yaitu Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan Dana Otonomi Khusus itu sendiri. Khusus peningkatan dana otonomi khusus Papua sejak tahun 2002 hingga 2013 dapat dilihat pada tabel berikut;

**Tabel.1**  
Peningkatan Dana Otonomi Khusus  
di Provinsi Papua Tahun 2002-2013

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah (Triliun)</b>
2002	Rp. 1.175
2003	Rp. 1.539
2004	Rp. 1.642
2005	Rp. 1.775
2006	Rp. 2.913
2007	Rp. 3.295
2008	Rp. 3.59
2009	Rp. 3.59
2010	Rp. 3.849
2011	Rp. 4.51
2012	Rp. 5.476
2013	Rp. 6.222

Sumber: Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan

Sementara kontribusi pendapatan asli daerah rata-rata hanya berkisar 2-10% dari total anggaran yang diterima pemerintah.<sup>138</sup> Sekalipun beberapa daerah sejak penerapan kebijakan desentralisasi tahun 2004 memperoleh tambahan dari alokasi sumber baru dalam bidang pertambangan dan gas termasuk Papua, namun tingkat ketergantungan daerah tetap tinggi disamping bertambahnya daerah otonom yang pada masa penerapan desentralisasi tahun 1999 mengalami pertumbuhan ibarat cendawan di musim hujan. Hingga tahun 2013, Provinsi Papua mengalami pemekaran menjadi Provinsi Papua Barat berikut sejumlah daerah otonom baru setingkat kabupaten seperti Mappi, Paniai, Daiyai, Mamberamo, Manokwari Selatan dan Pegunungan Arfak.

Terlepas dari itu, yang menjadi ukuran dalam menentukan derajat desentralisasi asimetrik adalah apakah daerah otonom baru tumbuh sebagai manifestasi dari kebutuhan masyarakat atautkah lebih di dorong oleh keinginan pemerintah dalam mengendalikan gejolak di Papua. Jika diteliti lebih jauh, sejumlah pemekaran di Papua banyak mengandung masalah seperti tak terpenuhinya syarat jumlah penduduk dan parameter ekonomi sebagaimana di atur dalam peraturan pemerintah. Sekalipun demikian, tumpukan proposal pengajuan pemekaran terus bertambah di DPR dan Pemerintah. Indikasi tersebut menyiratkan bahwa sekalipun sejumlah persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan tak sepenuhnya terpenuhi, namun pemerintah tetap menyetujui terbentuknya daerah otonom

---

138 Satu contoh kontribusi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Padang Pariaman dapat dilihat sejak penelitian tahun 2001 oleh Tri Ratnawati dalam Romli, Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal, 2007, Pustaka Pelajar, Jogjakarta. Bandingkan dengan data Kementerian Dalam Negeri dalam Evaluasi Otda tahun 2012.

baru di Papua dengan pertimbangan politik mempercepat pelayanan dan pembangunan daerah terisolir. Tuntutan yang sedemikian tinggi menunjukkan bahwa aspirasi lebih di dorong oleh kebutuhan masyarakat setempat (*bottom up*) dibanding kekuatan pemerintah dalam mendesain tumbuhnya daerah otonom baru. Tanpa menutup mata, terdapat pula pendapat tentang persoalan terciptanya ketergantungan sebagaimana dikatakan Kambuaya (dalam Syarwi:2013), bahwa “strategi dan pendekatan pembangunan yang dilaksanakan di Tanah Papua selama puluhan tahun lebih banyak di dominasi oleh kebijakan dan pendekatan politik daripada pendekatan-pendekatan kesejahteraan”. Menurutnya, akibat dari model pendekatan seperti itu telah menciptakan ketergantungan yang sangat kental di kalangan masyarakat asli Papua. Ketergantungan tampak dalam bentuk ketergantungan pemerintah daerah (kabupaten/kota) kepada pemerintah provinsi, maupun ketergantungan kabupaten/kota dan provinsi pada pemerintah pusat.

*Ketujuh*, luas wilayah khusus menentukan derajat desentralisasi asimetrik. Alasannya, dengan kewenangan yang ada daerah khusus lebih mampu menyelesaikan berbagai masalah secara efisien dan efektif. Luas wilayah menunjukkan tanggungjawab pemerintah daerah sehingga semakin luas cakupan pelayanan semakin kecil peran dan intervensi pusat. Sekalipun sejak 1999 luas wilayah dan cakupan pelayanan dilakukan secara *fused model*, namun prinsip-prinsip pelayanan yang bersentuhan langsung dengan urusan daerah lain tak begitu jelas di atur sehingga derajat desentralisasi asimetrik sulit ditentukan. Persoalan yang dihadapi adalah apakah dengan luas wilayah dan besaran isi desentralisasi asimetrik dapat dilaksanakan oleh daerah khusus? Faktanya banyak kewenangan dan urusan yang

diberikan belum maksimal dijalankan. Sejak era desentralisasi 2004, pengelolaan kewenangan ditentukan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Prinsip ini menjadi dasar dalam penyelesaian urusan kesehatan, pendidikan, pertanahan, sampah, perbatasan, tambang dan lintas daerah otonom yang menjadi urusan bersama. Prinsip yang dikandung dalam kebijakan ini tidak saja memberi koridor bagi daerah namun mekanisme yang lebih mudah dalam pengelolaan pelayanan lintas daerah. Urusan yang dilaksanakan dibagi dalam dua klaster utama yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Disamping itu terdapat urusan bersama (*concurrent*) yang dapat dilaksanakan oleh dua entitas pemerintahan yang berbeda.

Apabila derajat desentralisasi dalam faktor ini dilihat dari aspek kemampuan daerah khusus menyelesaikan masalah dengan luas wilayah dan semakin minimnya intervensi Pemerintah, maka dapat dikatakan bahwa derajat desentralisasi asimetrik sejak tahun 2001 di Papua lebih tinggi dibanding derajat desentralisasi simetrik tahun 1999. Pada era 1999 daerah memang memiliki cakupan wilayah dan pelayanan yang luas, namun realitasnya banyak urusan tak dapat dijalankan dengan baik. Sekalipun diakui lambat, namun periode pertama kebijakan desentralisasi asimetrik di Papua (2001-2005), persentase penduduk miskin mengalami penurunan sebesar 0,97 persen dari 41,8 persen menjadi 40,83 persen. Sayangnya kondisi ini tak bertahan lama, sebab sampai dengan Maret 2013 persentase kemiskinan di Papua belum menunjukkan gambaran yang memuaskan. Tampaknya diperlukan skema alokasi anggaran yang lebih besar ke level terendah kabupaten/kota disamping perlunya transparansi pengelolaan dana otonomi khusus.

*Kedelapan*, faktor terakhir berkaitan dengan seberapa jauh dominasi partai lokal dalam mengartikulasikan kepentingan dibanding intervensi partai nasional. Di luar Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang memiliki partai lokal, semua daerah memiliki struktur hirarkhi partai nasional. Partai politik yang berada di Papua hanyalah kepanjangan organ partai politik di tingkat nasional. Secara umum kebijakan partai nasional dikanalisasikan secara hirarkhi ke cabang dan ranting di daerah. Dampaknya, semua kebijakan partai politik di Papua sangat tergantung pada kebijakan partai di tingkat nasional. Sekalipun beberapa partai nasional telah memberikan otonomi yang luas pada pengurus cabang dan ranting partai di daerah, namun artikulasi kepentingan di tingkat legislatif pada umumnya belum mencerminkan kepentingan masyarakat lokal, kecuali kepentingan elit itu sendiri. Sebagai contoh kasus pemilu lokal di Papua, semua pasangan kandidat yang akan berkompetisi sebagai kepala daerah wajib memperoleh restu dari elit partai di tingkat nasional selain sangat ditentukan oleh persetujuan Majelis Rakyat Papua. Tanpa rekomendasi tertulis dari pimpinan puncak partai nasional, pasangan kandidat sulit memperoleh tiket melaju ke pemilu lokal. Ini menunjukkan bahwa peran partai lokal dalam merepresentasikan kepentingan masyarakat masih didominasi partai nasional. Sejak implementasi desentralisasi tahun 1999 hingga kebijakan desentralisasi asimetrik 2001, kinerja partai politik lokal di Papua tak banyak memainkan peranan kecuali mengamini semua kebijakan partai nasional dan menunggu restu MRP. Untuk faktor ini dapat dikatakan bahwa peranan partai politik yang minim menunjukkan derajat desentralisasi asimetrik rendah. Namun demikian, apabila posisi MRP dalam banyak hal dianggap telah menggantikan peran partai

lokal, sehingga secara *bottom up* mampu memainkan peran partai politik lokal, maka dapat saja dikatakan bahwa derajat desentralisasi asimetrik cukup tinggi.

## **Penutup**

Dari gambaran sejumlah faktor di atas dapat disimpulkan bahwa derajat desentralisasi asimetrik Provinsi Papua secara kuantitatif mengalami peningkatan, namun secara kualitatif tak banyak memperlihatkan hasil yang menggembirakan. Jika derajat desentralisasi asimetrik dimaknai sebagai kebebasan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya secara khusus pula, maka dengan sejumlah kewenangan yang diberikan dapat dikatakan mengalami peningkatan. Tetapi jika derajat desentralisasi asimetrik dilihat dari dampak yang ditimbulkannya, terdapat sejumlah catatan yang mesti diantisipasi jika tak ingin dikatakan gagal. Tampak pula bahwa perubahan desentralisasi simetrik ke desentralisasi asimetrik di Papua cenderung belum dipahami dalam makna kualitatif, yang cenderung mengemuka adalah tuntutan kuantifikasi kewenangan dalam bentuk alokasi dana yang terus meningkat. Hal ini dapat dilihat pada faktor besaran kewenangan yang diserahkan serta jenis kewenangan khusus yang dikerjakan. Jika kondisi ini dibiarkan tanpa upaya pengendalian yang efektif dapat menciptakan ketergantungan dalam jangka panjang, selain ancaman meluasnya tekanan separatisme. Dalam konteks itu diperlukan suatu pemahaman yang setaraf dalam bentuk hubungan sistemik sehingga pengawasan pemerintah tidaklah dipandang sebagai ancaman, melainkan upaya mendorong kualitas desentralisasi asimetrik. Kesimpulan itu setidaknya didukung oleh gambaran faktor kontrol pemerintah serta

seberapa besar otoritas pengambilan keputusan di level pemerintah daerah.

Faktor lain yang mempengaruhi kualitas desentralisasi asimetrik Papua adalah kesiapan sumber daya manusia untuk menghasilkan regulasi di tingkat lokal, demikian pula partisipasi elit dan masyarakat. Dalam hubungan itu selain upaya pendidikan yang berkelanjutan, diperlukan pula sosialisasi konsep dan kebijakan desentralisasi asimetrik secara terus-menerus sehingga dapat diterima tidak saja oleh elit, demikian pula masyarakat luas di Papua. Diluar strategi ini, kemungkinan desentralisasi asimetrik hanyalah milik elit politik dan birokrasi dengan setumpuk gejala korupsi sebagai indikasi, selebihnya jauh dari kemanfaatan masyarakat Papua. Kondisi ini setidaknya di dukung oleh gambaran faktor inisiasi masyarakat serta peran partai politik lokal dalam menghasilkan produk hukum daerah.

Harus pula diakui bahwa kebijakan desentralisasi asimetrik menjadi sarana strategis bagi Papua untuk meretas jalan menuju pembelajaran demokrasi sekalipun derajat desentralisasi secara umum paradoks dengan upaya efisiensi dan kontrol pemerintah. Kesimpulan ini mengingatkan pada dilema demokrasi, dimana semakin tinggi orientasi pada upaya pencapaian kualitas demokrasi yang diinginkan, semakin tinggi pula dampak *in-efisiensi*. Sebaliknya, semakin tinggi orientasi terhadap efisiensi semakin rendah pula upaya kearah pencapaian kualitas demokrasi.

# REFERENSI

Conyers, Diana, 1986. *Decentralization and Development: a Framework for Analysis*, *Community Development Journal*. (Vol.21, Number 2, April)

Cheema, G Shabbir, Dennis A Rondenelli, 1983. *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. Sage Publication, Beverly Hills/London/New Delhi

Gaffar, Affan, 1999. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar, Jogjakarta

Hanif, Nurcholis, 2005. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Grasindo, Jakarta

Hidayat, Syarif, 2007. *Too Much Too Soon, Local State Elite's Perspective On and The Puzzle Of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy*, Jakarta, Rajawali Grafindo Persada

Jusuf SK, 2012. *Otonomi Daerah Di Persimpangan Jalan*. Pustaka Spirit, Jakarta, Edisi 2

Kaho, Josef Riwu, 1997. *Prospek Otonomi Daerah di*

*Negara Republik Indonesia. Rajawali Pers, Jakarta*

Koirudin, 2005. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. Averroes Press, Malang

Komariah, Siti, 2009. *Otonomi Khusus dan Percepatan Pembangunan di Tanah Papua*, diakses tgl 20 Juli 2013

Labolo, Muhadam, 2012. *Cela Korupsi di Pemerintah Daerah*, Jurnal MIPI, Jakarta, Vol.1 Tahun 2013

Muluk, Khairul, 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Bayumedia, Jakarta

Maslichah, Siti, 2012. *Upaya Pemerintah Daerah dalam Pencegahan Korupsi di Kabupaten Keerom, Jatinangor*, Perpustakaan IPDN

Romli, Lili, 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Pustaka Pelajar, Jogjakarta

Sarundajang, S.H, 2005. *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*. Kata Hasta, Jakarta

Smith, Brian C, 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin

Syarwi, Pangsi, 2013. *Dasar Pemikiran Otonomi Khusus Papua*, diakses tgl 20 Juli 2013

*Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya (1903-2004)*, Kerjasama Institute for Local Development-Yayasan Tifa, Jakarta, 2004

Suara Pembaharuan, 2000. *Otonomi atau Federalisme, Dampaknya Terhadap Perekonomian*. Jakarta

Data Direktorat Anggaran Kementerian Keuangan Republik Indonesia

Data Badan Pusat Statistik Provinsi Papua.

Koran Republika, 8 Juli 2013.



*Bagian Ketujuh*

**MASA DEPAN OTONOMI DESA  
DAN ASIMETRIK DESA ADAT**



# MASA DEPAN OTONOMI DESA DAN ASIMETRIK DESA ADAT

## Pendahuluan

Pasca kenaikan kelas PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa menjadi UU Nomor 6 Tahun 2014, eksistensi desa tampak memperoleh derajat keninggratan sebauh dengan entitas pemerintahan daerah. Secara historis, posisi desa sebenarnya pernah sederajat lewat Undang-Undang 5 Tahun 1979, bahkan UU 19 Tahun 1965 yang segera layu sebelum berkembang. Pasca reformasi 1998, pengaturan soal desa seakan turun ranjang lewat Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 yang ditindaklanjuti lewat peraturan daerah masing-masing. Dengan harapan besar yang disandarkan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi desa dibayangkan tumbuh kembali sebagaimana masa sebelum 1979. Sayangnya, otonomi desa justru mengalami penyusutan akibat ekspansi otonomi daerah. Semakin luas hak mengatur dan mengurus yang dikembangkan pemerintah daerah atas nama hak dan kewajiban otonomi, bersamaan dengan itu menyusut pula makna otonomi desa. Desa menjadi *powerless*, kehilangan kewenangan sekalipun secara eksplisit dikatakan memiliki otonomi asli. Otonomi desa yang awalnya asli ketika itu berubah menjadi palsu. Harus diakui bahwa pemalsuan

otonomi desa sebenarnya telah terjadi sejak diterapkannya UU 5/1979. Orde baru praktis memalsukan semua kumpulan warga dalam bentuk apapun kedalam identitas bernama desa. Kebijakan *uniformitas* mengakibatkan musnahnya sistem sosial mikro yang menjadi penunjang bagi upaya penyelesaian masalah sosial secara fungsional. Desa dan semua perangkatnya berubah menjadi mesin birokrasi yang efektif dalam menjalankan semua kebijakan rezim berkuasa secara *top down*. Dengan sendirinya peran dan kedudukan desa mengalami pergeseran dari entitas sosial yang bertumpu pada kehendak basis alami terkecil masyarakat menjadi unit pemerintahan mikro yang bersandar bagi kepentingan pemerintah.

Kini desa seakan siuman kembali setelah mengalami tidur panjang (1979-1999), serta pelucutan sebagian besar otonomi aslinya pasca reformasi (1999-2013). Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 setidaknya ingin menjawab dua problem utama, yaitu mengembalikan otonomi asli desa sebagaimana pernah dirampas orde baru, serta pada saat yang sama mengembangkan otonomi desa untuk membatasi intervensi otonomi daerah pasca reformasi. Jika mempelajari substansi pengaturan soal desa dalam batang tubuh, tampak bahwa rezim desa kali ini dengan jelas menjawab persoalan pertama, yaitu menegaskan kembali keragaman desa sebagaimana lebih awal telah dikoreksi oleh UU 22/1999 dan UU 32/2004. Desa dan atau nama lain berhak mengatur dan mengurus urusannya masing-masing berdasarkan hak asal usul yang diakui dan dihormati oleh negara berdasarkan amanah konstitusi pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Bahkan lebih dari itu rezim ini memberi tempat bagi tumbuhnya desa adat diluar desa administratif. Terhadap persoalan kedua

tampak bahwa desa diharapkan mampu mengembangkan otonomi aslinya untuk membatasi kuasa otonomi daerah yang mengancam hingga ke pori-pori desa. Untuk mewujudkan harapan tersebut rezim kali ini memberi senjata yang lebih efektif digunakan desa dalam meningkatkan *bargaining position* ketika berhadapan dengan supradesa. persoalannya adalah apakah pengaturan soal desa kedepan akan memberi peluang atautkah menjadi ancaman nyata bagi pertumbuhan dan perkembangan otonomi desa? Tulisan ini akan melihat akar pertumbuhan dan perkembangan otonomi desa di Indonesia serta sejumlah catatan penting bagi peluang tumbuhnya otonomi desa. Uraian ini juga akan menyertakan beberapa catatan kritis terhadap pengaturan desa yang berpotensi menjadi ancaman dikemudian hari.

### **Akar Pertumbuhan dan Perkembangan Otonomi Desa**

Secara umum tidak ada satupun sumber yang memberi informasi pasti tentang awal tumbuhnya desa atau semacamnya. Entitas mikro demikian pada awalnya hanyalah kumpulan individu yang terikat menurut kekerabatan keluarga. Perluasan keluarga melalui proses biologis, tuntutan ekonomi dan insting politik kemudian membentuk marga yang semakin eksklusif dengan ciri tertentu misalnya keluarga besar Chaniago di Sumatera Barat atau keluarga Latunrung di Sulawesi Selatan. Dalam perspektif sosiologi pemerintahan, entitas pemerintahan terendah semacam desa diakui merupakan basis tumbuhnya pemerintahan yang lebih luas dan kompleks sebagaimana pemerintahan modern dewasa ini.<sup>139</sup> Desa-desa yang telah

---

139 Untuk kajian sosiologis tentang keluarga sebagai sarana pembiakan pemerintahan

ada jauh sebelum itu memiliki konstruksi organisasi paling minimalis dimana kepala desa merupakan simbol dalam semua entitas pemerintahan, ekonomi, sosial budaya dan politik. Integrasi semua fungsi dalam personifikasi kepala desa merupakan konstruksi sistem politik totaliter klasik yang cenderung memberi diskresi bagi kepala desa dalam memainkan peran dominan bagi kehidupan kelompok. Secara kelembagaan kepala desa menjadi representasi politik sebab ia secara tradisional dilahirkan untuk memimpin kelompok masyarakat dalam sebutan yang tertua (*tetua*).<sup>140</sup> Sekalipun terjadi diferensiasi semacam lembaga ekonomi desa yang berfungsi mengelola kekayaan desa, lembaga sosial mengatur perilaku masyarakat desa, serta lembaga keamanan yang bertanggungjawab terhadap ancaman pihak luar, namun secara keseluruhan semua keputusan menjadi otoritas tunggal kepala desa. Keputusan yang berkaitan dengan alokasi sumber daya bagi kepentingan orang banyak, pemberian hukuman yang setimpal bagi pelanggar sistem sosial, serta keputusan strategis dengan alasan keselamatan anggota keluarga tetap saja ditentukan secara sentralistik kepala desa. Oleh karena desa berada dalam cakupan pemerintahan yang lebih luas, maka peranan kepala desa dalam aspek budaya seringkali menjadi simbol bagi integrasi kepentingan makro-kosmos (alam atas, supradesa), dan mikro-kosmos (alam bawah, infradesa). Dalam hubungan itu Theodore Smith (1985) menegaskan bahwa kepala desa di Indonesia pada hakekatnya memiliki dua aspek penting yaitu pengakuan secara tradisional masyarakat sekaligus mewakili pemerintah di desa. Penting dipahami bahwa aspek

---

lihat Mac Iver, 1999, *Jaring-Jaring Pemerintahan (The Web of Government)*, diterjemahkan oleh Laila Hasyim, Aksara Baru, Jilid 1, hal 33-35.

140 Lihat Suroyo (2000) dalam Nurcholis, 2013, *Dua Ratus Tahun Praktek Demokrasi Desa, Potret Kegagalan Adopsi Demokrasi Barat*, op.cit, hal. 69.

terakhir menjadi titik tumbuhnya otonomi desa, dimana pengakuan masyarakat secara de facto adalah spirit utama bagi pemimpin di desa untuk mengembangkannya kedalam urusan pemerintahan yang semakin kompleks sebagai tuntutan yang terus berkembang baik internal maupun eksternal. Pada titik tertinggi entitas semacam itu berubah menjadi pemerintahan yang lebih kompleks seperti negara. Oleh karena negara merupakan refleksi paling sempurna yang lahir dari rahim desa, maka tidaklah salah jika negara penting mengakui dan menghormati eksistensi desa atau semacamnya sebagai akar-akar pemerintahan.

Desa dengan berbagai aspek diatas pada pokoknya menjadi basis bagi representasi semua entitas dalam batas kumpulan individu yang memiliki karakteristik homogen, terikat kuat secara emosional dalam suatu sistem sosial budaya serta memiliki organisasi yang bersifat primitif dimana kepala desa menjadi sentral gravitasi politik, ekonomi dan sosial budaya. Dalam batasan Beratha (1982:26), desa dimaknai sebagai salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan hidup dari pertanian, perikanan dan sebagainya, usaha yang dapat dipegaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan pada tradisi dan kaidah-kaidah sosial.<sup>141</sup> Batasan tersebut setidaknya menggambarkan karakteristik desa yang menurut Ferdinand Tönnies (1887) sejalan dengan karakteristik *gemeinschaft* dibanding *gesellschaft*.<sup>142</sup>

---

141 Untuk batasan Beratha dapat dibandingkan dengan batasan Bintarto dalam *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, 1983, Ghalia Indonesia, sebagaimana juga dikutip Tahir dalam Jurnal MIPI, Edisi 38, Jakarta, 2013, hal.98.

142 *Gemeinschaft* bersifat *community* (paguyuban) dengan ciri terikat secara

Secara historis jejak pertumbuhan dan perkembangan desa di Indonesia setidaknya dapat ditelusuri dari catatan Muntinghe kepada Raffles (1811-1817).<sup>143</sup> Namun jauh sebelum temuan tersebut diyakini terdapat desa atau dengan beragam nama lain seperti Dusun, Marga, Kampung, Gampong, Dati, Nagari dan Wanua yang tersebar di wilayah Jawa dan luar Jawa.<sup>144</sup> Hingga memasuki politik etik Belanda, catatan Van der Wals dkk (1872) ketika bertugas sebagai Pamongpraja muda di beberapa daerah menunjukkan bahwa diferensiasi tersebut secara perlahan mengalami perkembangan, dimana pengambilan keputusan menjadi bagian yang diputuskan oleh lembaga hukum tersendiri semacam unit mahkamah syariah di Aceh atau unit kerapatan khusus di Minangkabau. Sekalipun demikian tetap saja pengambilan keputusan akhir memberi peluang bagi keterlibatan pihak eksekutif kepala desa dalam kolektivitas hakim yang disepakati melalui hukum adat setempat. Dalam proses semacam itu desa tampak memperlihatkan bibit demokrasi, dimana pengambilan keputusan dilakukan secara kolektif, bersifat kelembagaan (*ad hoc*), melibatkan beberapa

---

emosional, memiliki tradisi, luas, ada sebelum negara serta bersifat *bottom up*. Hal ini berbeda dengan bentuk *Gessellschaft* yang bersifat *society* (patembayan) dengan ciri terikat secara rasional, otonomi berian, terbatas, ada setelah negara, serta bersifat *top down*. Untuk hal ini lihat Ferdinand Tonies, 1887, *The Nature and Type of Sociological Theory*. Oleh karena desa dalam kasus Indonesia bersifat *community*, maka pendekatannyapun ideal bersifat *self governing community*, bukan didominasi oleh negara maupun daerah sebagaimana pendekatan *local state government* dan *local self government*. Dalam undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa tampak pengaturannya dilakukan secara terintegrasi, sekalipun pendekatan *self governing community* menjadi titik pijak utama.

- 143 Lihat Soetardjo dalam Tahir, 2013, *Sejarah Perkembangan Desa di Indonesia, Desa di Masa Lalu, Masa Kini dan bagaimana Masa Depan*, Jurnal MIPI, Edisi 38, 2012, hal. 98, Jakarta. Lihat juga dalam Jurnal yang sama kupasan Nurcholis, *ibid*, hal. 69.
- 144 Istilah yang sama dalam bahasa asing seperti *dorp*, *dorpsgemeente*, *village*, *village community*, *rural are*, *rural society*, lihat Ndraha, Ilmu Pemerintahan (*Kybernology*), PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hal. 154.

tokoh yang merepresentasikan kepentingan tertentu, serta dalam suatu wadah yang relatif terpisahkan dari eksekutif. Namun demikian meskipun pelembagaan politik memperlihatkan perubahan kearah deferensiasi, namun kebiasaan pemilihan kepala desa yang awalnya bersifat turun-temurun (tradisionalistik) dikemudian hari berubah pula lewat pemilihan secara tak langsung yang diwakili oleh sekelompok orang. Fenomena tersebut cukup menarik dalam pandangan Raffles (1811), sehingga pola demokrasi representatif oleh sekelompok pengurus desa yang memilih kepala desa kemudian diubah menjadi mekanisme demokrasi langsung dimana kepala desa dipilih oleh masyarakat dari beberapa orang yang dipandang mampu (Nurcholis, 2013:68). Upaya demikian bukan tanpa maksud sama sekali, Raffles berkeinginan memutus jenjang hirarkhi yang selama ini terbentuk antara kaum ninggrat Jawa dengan basis sosial sebagai produk peninggalan kebijakan kolonialisme Belanda mendekati kebangkrutan VOC di Indonesia tahun 1798.<sup>145</sup> Terlepas dari itu, hingga tahun 1854 desa kemudian memperoleh pijakan lewat *Regeringsreglement* (RR) yang kemudian melahirkan peraturan pelaksanaan berbentuk *Inlandse Gemeente Ordonantie* (IGO) dan *Inlandse Gemeente Ordonantie Buitengewesteen* (IGOB).<sup>146</sup> Pada

---

145 Menyadari kebangkrutan yang kian meningkat, Belanda memberi kekuasaan kepada kaum ninggrat Jawa dan kelompok China untuk bertindak atas nama Belanda dalam pengumpulan pajak. Strategi ini secara *dejure* maupun *defacto* semakin menguatkan posisi kaum ninggrat Jawa hingga cenderung bertindak melampaui wewenang yang diberikan Belanda. Untuk lebih jelas lihat George M Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi Indonesia*, Komunitas Bambu, 2013, hal. 4.

146 IGO (1960), pada dasarnya bukanlah dasar dalam pembentukan desa otonom, kecuali bentuk pengakuan atas entitas khas yang telah ada sebelumnya. Pengaturan inipun bersifat terbatas bagi wilayah Jawa dan Madura. Pengaturan ini mengalami revisi dengan terbentuknya *Inlandse Gemeente Ordonantie Buitengewesteen* (IGOB) yang meliputi pengaturan desa-desa di luar Jawa dan Madura pada tahun 1938. Inilah yang kemudian menjadi dasar dalam konstitusi dimana negara pada

masa pendudukan Jepang pengaturan soal desa relatif tak mengalami perubahan signifikan kecuali pembatasan soal masa jabatan kepala desa yang selama ini bergantung pada konsensus dalam masyarakat.

Pasca kemerdekaan Indonesia (1945) pengaturan soal desa sebenarnya tak memperoleh landasan konstitusional yang bersifat eksplisit, kecuali kesatuan masyarakat hukum adat yang telah tumbuh dan berkembang jauh sebelum Indonesia merdeka. Satuan masyarakat hukum adat diakui dan dihormati sebagaimana terlihat dalam pengaturan pasal 18B ayat (4) hingga amandemen terakhir pasal 18B ayat (2). Hal ini menyiratkan bahwa hanya satuan masyarakat hukum adat sajarah yang diakui dan dihormati negara, selain satuan daerah yang bersifat khusus/istimewa sebagaimana diatur pula dalam pasal 18B ayat (1). Oleh karena konstitusi tak menyebut jelas eksistensi desa-desa bentukan yang bersifat administratif (desa dinas) setelah kemerdekaan Indonesia, maka sejauh ini harus diakui bahwa logika konstitusi hanya memberi landasan kuat bagi satuan masyarakat hukum adat yang dalam hal ini di sebut desa adat sesuai penjelasan konstitusi awal.<sup>147</sup> Konsekuensi dari hal itu maka pengaturan selanjutnya oleh UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957 dan UU Nomor 19 Tahun 1965 menempatkan desa sebagai lokus otonomi tingkat tiga. Dengan alasan desa dan semua entitas semacamnya adalah sendi-sendi negara maka perluasan dan dinamisasi desa dibutuhkan untuk mendorong kemajuan negara secara umum. Sekalipun

---

akhirnya *mengakui* dan *menghormati* satuan-satuan khusus yang telah ada jauh sebelum Indonesia terbentuk.

147 Ini berbeda dengan penjelasan pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen sebagaimana kritik Wasistiono dalam *Telaah Kritis Terhadap Rancangan Undang-Undang Desa*, Jurnal MIPI, Jakarta, Edisi 38, 2012, hal.15.

keinginan untuk meningkatkan desa memperoleh pijakan yang cukup, namun keadaan negara yang tak begitu stabil mengakibatkan upaya mewujudkan desa sebagai entitas otonom selain daerah otonom tingkat satu dan dua tak dapat direalisasikan.

Memasuki tahun 1979 desa mengalami degradasi dari desain awal sebagai daerah otonom tingkat tiga. Rezim orde baru lewat UU Nomor 5/1979 meletakkan desa sebagai instrumen birokrasi melalui kebijakan *uniformitas* terhadap semua entitas mikro di level bawah dengan istilah desa. Sepanjang kebijakan ini diterapkan, desa-desa adat mengalami proses transisi dari suatu sistem nilai lama yang bertumpu pada kepentingan sosial mikro menjadi satu sistem nilai yang bertumpu bagi kepentingan penguasa dan birokrasi. Akibatnya seluruh tatanan desa asli berangsur-angsur mengubah diri secara sistemik atau terpaksa menjadi desa bergaya administratif. Dalam kondisi semacam itu sekalipun tetap bernama desa, namun secara cepat kehilangan otonomi, berorientasi keatas, serta praktis tak tumbuh sebagai entitas yang diharapkan dapat menyelesaikan masalah desa secara fungsional. Sebenarnya, hancurnya sistem nilai desa dalam 30 tahun terakhir pasca kejatuhan orde baru disadari oleh rezim orde reformasi yang kemudian mencoba memulihkan realitas desa melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sayangnya, upaya menghadirkan wajah desa yang lebih merdeka dalam aspek otonomi aslinya tak juga memperlihatkan hasil yang maksimal. Hal ini justru disebabkan oleh kuatnya ekspansi otonomi daerah yang memasuki pori-pori desa. Desa dan atau nama lain semestinya dapat ditumbuh-kembangkan oleh pemerintah daerah melalui kebijakan yang sesuai dengan

karakternya masing-masing. Faktanya, semua kebijakan pemerintah daerah relatif melalui peraturan daerah semakin membatasi otonomi desa, bahkan melenyapkan peluang otonomi yang diakui dan dihormati negara dalam konstitusi. Penempatan sekretaris desa dari pegawai negeri sipil serta longgarnya konsistensi daerah dalam alokasi dana desa membuat desa semakin terpojok dalam kemiskinan otonomi. Akhirnya desa tampak seperti keluar dari himpitan negara selama 30 tahun dalam kerangka *local state government*, tiba-tiba berada dibawah ketiak pemerintah daerah dalam pendekatan yang lebih *interventif* atas nama otonomi daerah (*local self government*). Harus dikatakan bahwa episode desa dalam kurun waktu otonomi daerah dilaksanakan tak memberi perubahan signifikan, kecuali sejumlah daerah yang secara politis mencoba mengintrodusir desa lewat bantuan diatas 1 milyar.<sup>148</sup>

### **Peluang Tumbuhnya Otonomi Desa**

Pengaturan eksistensi desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mesti diakui memberi peluang bagi tumbuhnya otonomi desa. Sejumlah tekanan dalam beberapa pasal memberi diskresi yang memungkinkan otonomi desa tumbuh disertai beberapa syarat yang mesti diperhatikan oleh pemerintah desa, masyarakat desa, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Syarat tersebut penting menjadi perhatian utama jika tidak ingin melihat kondisi desa bertambah malang nasibnya. Dari aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan desa selain kewenangan yang didasarkan

---

148 Untuk kasus ini dapat dilihat pada beberapa desa di sejumlah kabupaten di wilayah Papua/Papua Barat, atau desa-desa di Kabupaten Kutai Kertanegara Kalimantan Timur.

pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak bahwa asas subsidiaritas yang melandasi undang-undang desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Kewenangan lokal berskala desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa, atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakarsa masyarakat desa, antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan desa, rembung desa dan jalan desa. Konsekuensi dari penambahan kewenangan tersebut memungkinkan desa dapat mengembangkan otonomi yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat setempat. Implikasinya desa dapat menggunakan sumber keuangan yang berasal dari negara dan pemerintah daerah untuk mengembangkan semua kewenangan yang telah ada, yang baru muncul, dan sejumlah kewenangan lain yang mungkin merupakan penugasan dari supradesa. Untuk mendukung pelaksanaan sejumlah kewenangan tersebut, desa dan kepala desa memiliki kewenangan yang luas guna mengembangkan otonomi asli melalui sumber keuangan yang tersedia. Sterilisasi desa dari perangkat desa yang berasal dari pegawai negeri sipil menjadi momentum bagi pemerintah desa untuk mengembangkan otonominya sesuai perencanaan yang diinginkan tanpa perlu takut di sensor ketat oleh sekretaris desa. Selain kewenangan berdasarkan hak asal-usul yang telah ada dan kewenangan berskala lokal desa, semua kewenangan tambahan yang ditugaskan oleh pemerintah daerah maupun pusat hanya mungkin dilaksanakan jika disertai oleh pembiayaan yang

kelas. Terkait dengan itu, undang-undang desa menentukan bahwa sumber keuangan desa secara umum berasal dari APBN, APBD, PAD dan sumber lain yang sah. Jika diperkirakan pemerintah mampu menggelontorkan setiap desa sebanyak 10% dari total APBN, plus ADD sebesar 10% dari Pajak/Retribusi/DAU/DBH, ditambah Pendapatan Asli Desa dan sumbangan lain yang sah, maka setiap desa kemungkinan akan mengelola dana di atas 1 Milyar perdesa pada 72.944 desa di Indonesia.<sup>149</sup> Dengan sumber keuangan yang relatif cukup dibanding kuantitas urusan yang akan dilaksanakan, desa sebetulnya dapat lebih fokus dalam mengintensifikasi pelayanan publik serta pembangunan dalam skala yang lebih kecil. Kenyataan tersebut setidaknya mendorong otonomi yang dimiliki untuk menjadikan semua urusan yang telah diakui dan dihormati negara, ditambah urusan skala lokal bukan sekedar pajangan, tetapi akumulasi dari seluruh aset yang memungkinkan desa bertambah kaya dengan modal yang dimilikinya. Sumber asli yang berasal dari desa dapat digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik agar masyarakat dapat lebih efisien dan efektif dilayani oleh pemerintah desa. Penyelenggaraan pemerintahan desa selama ini menggambarkan rendahnya dukungan sarana dan prasarana sehingga pelayanan di desa tak maksimal. Kantor desa bahkan secara umum tak berfungsi kecuali pada waktu-waktu tertentu. Dalam banyak hal desa harus diakui tertinggal dari berbagai aspek disebabkan rendahnya

---

149 Perkiraan ini berdasarkan hasil simulasi pendapatan desa dari dana perimbangan pada APBN tahun 2013 dan 2014 oleh Tim Pansus RUU Desa DPR RI. Lihat *hand out* tentang *Materi Sosialisasi RUU Desa Tahun 2013*. Total pendapatan desa dari dana yang bersumber dari APBN untuk tahun 2013 berkisar Rp. 1.290.990.349, jumlah ini lebih rendah dibanding tahun 2014 yang diperkirakan berkisar Rp. 1.436.033.121 perdesa.

dukungan pemerintah daerah sekalipun dalam semangat otonomi. Sementara sumber keuangan yang berasal dari APBN dapat diarahkan bagi kepentingan pembangunan desa. Tentu saja selain alokasi pembangunan yang berasal dari pemerintah, desa dapat mempercepat pembangunan infrastruktur dalam jangka panjang sehingga terjadi pembangunan desa yang berkelanjutan. Realitas desa sejauh ini menunjukkan lemahnya pertumbuhan ekonomi, tingginya kemiskinan dan pengangguran sehingga menurunkan daya saing desa dibanding kota. Sumber keuangan negara setidaknya berpeluang mendorong laju pertumbuhan ekonomi desa sehingga tak jauh ketinggalan dibanding kota. Sekalipun demikian alokasi APBN tidaklah merupakan wujud dari pendekatan *local state government* semata tetapi lebih merupakan tanggungjawab negara yang diamanahkan konstitusi. Demikian pula alokasi APBD bukanlah merupakan manifestasi dari pendekatan *local self government* semata, namun perintah undang-undang pemerintahan daerah. Jadi, sekalipun desa dalam undang-undang ini bersifat *self governing community*, namun negara dan pemerintah daerah tetap bertanggungjawab untuk mengakui, menghormati dan memelihara keberlangsungan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di desa. Bentuk pengakuan negara terhadap desa dapat dilihat dari pengakuan atas realitas keberagaman desa di berbagai daerah (asas rekognisi). Sedangkan konkretisasi dari penghormatan negara terhadap desa adalah terbukanya kran alokasi negara secara langsung yang akan dikelola desa (asas subsidiaritas). Penggunaan kedua asas tersebut sekalipun didahului oleh pengakuan konstitusi atas keragaman dan batasan desa dalam pengertian umum (desa, desa adat dan atau nama lain), setidaknya menjadi pijakan konkrit dalam pengaturan

desa lebih lanjut di tingkat daerah masing-masing.

Terkait postur organisasi pemerintahan desa, batasan pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa semata tanpa posisi BPD. Batasan tersebut berbeda jika dibandingkan dengan pengaturan dalam PP Nomor 72 tahun 2005, dimana pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan BPD. Pemisahan posisi kepala desa beserta perangkatnya dari BPD memungkinkan pemerintahan desa lebih efektif dalam melaksanakan otonomi desa selain kewajiban dari supradesa. Pengalaman menunjukkan bahwa kolektivitas kepala desa dan BPD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa sulit dilaksanakan karena kedua lembaga tak selalu sejalan dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan. Terpisahnya posisi BPD memungkinkan pemerintah desa dapat lebih leluasa mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa pengawasan ketat BPD yang selama ini relatif sulit hidup sekamar dengan pemerintah desa. Bias dari kondisi semacam itu tak jarang membuat desa kurang dinamis, bahkan statis karena saling menunggu persetujuan yang berlarut-larut. Selain itu, separasi semacam itu bertujuan untuk menciptakan pemerintahan desa yang lebih modern, dimana secara politik terjadi diferensiasi antara desainer kebijakan (BPD) dan implementator kebijakan (kepala desa). BPD setidaknya mewakili masyarakat yang dipilih secara demokratis untuk membahas suatu kebijakan sebelum dilaksanakan oleh pemerintah desa. Kebijakan desa dimulai dari tahap perencanaan, implementasi dan evaluasi. Perencanaan desa merupakan perencanaan jangka menengah yang dijabarkan dalam bentuk perencanaan pembangunan tahunan. Perencanaan desa dapat dikembangkan sejalan dengan periodisasi kepemimpinan kepala desa yang dapat

mencapai tiga kali masing-masing selama enam tahun. Artinya, perencanaan menengah desa dapat berjalan selama 18 tahun bergantung pada elektabilitas kepala desa. Dengan demikian selama periodisasi yang relatif lebih lama dibanding kepala daerah yang hanya dua periode, desa dengan sendirinya berpeluang meletakkan perencanaan secara berkelanjutan melalui prioritas yang disepakati bersama masyarakat setempat.

Dalam kerangka pelaksanaan pembangunan desa membutuhkan partisipasi aktif masyarakat. Peluang bagi pengembangan otonomi desa yang demokratis tampak terbuka lebar dimana masyarakat berhak memperoleh informasi, melakukan pemantauan serta melaporkan semua aktivitas yang dinilai kurang transparan kepada pemerintah desa dan BPD. Proses semacam ini merupakan bentuk pembelajaran partisipasi demokrasi melalui siklus perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan di desa. Dengan demikian tercipta mekanisme *bottom up* yang senyatanya, bukan rekayasa musyawarah pembangunan desa seperti yang terjadi selama ini. Pembangunan desa sejauh ini tak memperlihatkan hasil signifikan karena tak jelas darimana sumber penunjangnya. Alokasi dana desa yang semestinya terjadi tampak bergantung pada kemurahan hati pemerintah daerah. Sementara pendapatan asli desa menyusut hingga tak bersisa akibat meresapnya peraturan daerah hingga ke kawasan desa yang paling strategis. Dalam regulasi inilah pembangunan desa diharapkan dapat ditopang lewat aset desa, termasuk sumber keuangan desa dan Badan Usaha Milik Desa (BUMD). Aset Desa dapat berupa tanah kas desa, tanah ulayat, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian,

hutan milik desa, mata air milik desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik desa. Sumber keuangan desa berasal dari pendapatan asli desa, negara, pemerintah daerah dan pendapatan lain yang sah. Sedangkan BUM desa dapat digunakan untuk pengembangan usaha, pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Pembangunan desa juga meliputi upaya pengembangan kawasan desa dengan maksud untuk mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Desa memiliki hak untuk dilibatkan dalam perencanaan makro pemerintah daerah sehingga desa tak sekedar menjadi objek pembangunan semata. Selain itu desa berhak memperoleh akses informasi yang dapat dikelola bagi kepentingan *stakeholders* terkait. Hal itu mendukung terciptanya proses pemerintahan yang lebih transparan dalam kerangka *good governance*. Lebih dari itu peluang pengembangan otonomi memungkinkan desa dapat meluaskan pembangunan melalui strategi kerjasama dengan desa lain yang saling menguntungkan.

### **Ancaman Otonomi Desa dan Asimetrik Desa Adat**

Besarnya kewenangan desa dan kepala desa dalam hal luas dan isi disatu pihak memberi peluang bagi upaya mendorong tumbuh dan berkembangnya otonomi desa, namun disisi lain bukan mustahil menjadi ancaman bagi perkembangan desa dimasa akan datang. Kewenangan desa yang luas ditunjang oleh sumber keuangan yang menjanjikan tampak seperti *pisau belati bermata dua*.

Dalam konteks BPD misalnya, sekalipun dinyatakan dalam undang-undang BPD berada diluar batasan pengertian pemerintahan desa, namun praktis BPD tak memiliki fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas kepala desa. Kekuatiran tersebut bukan tanpa alasan, sebab pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dan akhir masa jabatan kepala desa disampaikan kepada kepala daerah, dan bukan kepada BPD. Tugas BPD selain berfungsi sebagai lembaga pemerintahan hanya melakukan pembahasan dan menerima laporan dari masyarakat, tanpa kewenangan yang bersifat *punishment*. Kondisi semacam itu dapat melemahkan BPD sekaligus pada saat yang sama menguatkan kepala desa (*executive heavy*). Harus diakui bahwa batasan tentang pemerintahan desa disatu sisi memberi keleluasaan bagi pemerintah desa dalam menjalankan program desa, namun disisi lain cenderung mengurangi *chek and balance system* sehingga pemerintah desa berpeluang absen dari pengawasan wakil masyarakat. Luasnya kewenangan pemerintah desa tanpa pengawasan kuat BPD pada akhirnya membuka peluang korupsi di desa disebabkan sumber daya aparatur yang minim, apalagi jika pemerintah lalai dalam melakukan pembinaan dan pengawasan sebagaimana amanat undang-undang desa. Secara logika pengelolaan otonomi desa yang menjanjikan semacam itu tanpa pembinaan lewat pendidikan dan pelatihan dalam pengelolaan keuangan desa justru dapat mendorong desa keruang tahanan kejaksanaan. Peluang korupsi tidak saja terbuka lebar secara internal pemerintah desa, demikian pula faktor eksternal berupa *rent seeking* pemerintah daerah. Diluar itu, potensi terjadinya korupsi secara sistemik dimungkinkan karena peluang seorang kepala desa dapat bertahan selama 6 kali 3 periode sehingga dengan mudah dapat melanggengkan kekuasaan

lewat penggunaan sumber keuangan dan kewenangan yang luas. Semakin rendah pendidikan masyarakat semakin rendah pula daya kritis mereka terhadap pemerintah desa. Keadaan demikian akan memudahkan pemerintah desa melakukan berbagai modus yang menguntungkan diri dan keluarga dekatnya. Kecenderungan demikian semakin sering terjadi pada sebagian besar desa yang tak cukup memiliki integritas moral dan derajat pendidikan yang memadai. Dalam banyak kasus pemerintah desa seringkali *berselingkuh* dengan pemerintah daerah untuk saling menutupi berbagai kelemahan pertanggungjawaban, sekaligus merawat hubungan *patron clien* dengan sejumlah pejabat yang bertanggungjawab dalam distribusi alokasi dana desa. Secara historis bakat feodalisme pemerintah desa adalah produk kolonial yang cenderung lebih berorientasi pada kepentingan majikan/tuannya daripada kepentingan masyarakat. Kondisi demikian seringkali menjebak pemerintah desa lupa diri hingga terciptanya oligarkhi, nepotisme, bahkan otoritarianisme pemerintahan desa. Terciptanya gejala demikian dimulai sejak era Raffles berkuasa (1811-1816), dimana sistem seleksi kepala desa tampak berjalan secara demokratis setelah melalui serangkaian manipulasi untuk kepentingan politik penjajah. Namun harus disadari bahwa pertumbuhan dan perkembangan demokrasi desa di Indonesia menurut Nurcholis (2012:68) tidaklah sama sebagaimana pertumbuhan dan perkembangan demokrasi di dunia barat. Perbedaan pendidikan dan kedewasaan politik masyarakat barat dan Indonesia mengakibatkan demokrasi di tingkat desa hingga dua ratus tahun lamanya tak menghasilkan demokrasi substansial, kecuali demokrasi prosedural. Inilah yang menjadi salah satu sebab mengapa desa tak dapat tumbuh dan berkembang dengan sehat

meskipun mekanisme demokrasiya bekerja mendahului demokrasi langsung dewasa ini.

Disisilain, bersamaan dengan menguatnya kewenangan desa dan meningkatnya sumber-sumber keuangan desa dalam jangka panjang dapat mendorong peningkatan kuantitas desa kalau tidak perubahan status kelurahan menjadi desa dan desa adat. Tingginya diskresi dalam penataan desa dapat membuat sibuk pemerintah daerah dalam mengatur lalu lintas perubahan status jenis kelamin kelurahan menjadi desa atau desa adat, desa menjadi desa adat dan atau sebaliknya sesuai kebutuhan politik elite desa. Dengan pertimbangan pragmatis akan datangnya subsidi desa maka birahi memekarkan desa kemungkinan dapat menjadi *trend* dimasa mendatang. Realitas semacam ini cenderung melahirkan konflik horizontal dan vertikal di tingkat desa akibat lambatnya pembentukan desa serta sejumlah ketidakpuasan akibat kompetisi yang ketat dalam pemilihan kepala desa. Apalagi transisi dari status desa persiapan ke desa defenitif yang hanya membutuhkan usia 1-3 tahun, tentu saja bukan halangan berarti dalam memperbanyak desa baru atas nama kehendak masyarakat setempat.

Dalam konteks asimetrik desa adat, fleksibilitas pengaturan diperlukan karena terdapat keragaman dalam hal sistem politik traditional, kelembagaan dan sosial budaya. Sistem politik traditional memungkinkan kepala desa diangkat berdasarkan konsensus setempat seperti alasan keturunan maupun penunjukan oleh ketua adat. Sistem kelembagaan berkaitan dengan pengaturan organisasi pemerintahan desa adat yang berbeda dengan sistem pemerintahan desa pada umumnya. Demikian pula sistem sosial budaya yang memungkinkan kepala desa dan masyarakat desa dapat

melakukan pengaturan terhadap sumber daya yang tersedia seperti hak ulayat. Tanpa memperhatikan keragaman desa adat semacam itu maka ancaman bagi pengaturan yang cenderung menciptakan uniformitas dapat menghambat tumbuh dan berkembangnya otonomi desa.

### **Kearah Antisipatif**

Dengan bersandar pada prinsip kewenangan yang luas ditambah sifat monopolistik tanpa akuntabilitas, maka pemerintah desa bukan mustahil dapat terjebak pada masalah kejahatan korupsi diluar konfrontasi yang akan semakin gaduh dengan masyarakat dilingkungan desa. Menyadari hal itu, sejumlah rekomendasi akhir dalam makalah ini setidaknya dialamatkan pada pemerintah (redesain peraturan pemerintah tentang desa) dan pemerintah daerah (redesain peraturan daerah tentang desa). **Pertama**, aturan teknis harus mampu memperjelas hubungan kewenangan antara pemerintah desa dengan BPD, kecamatan, dan pemerintah daerah. Menihalkan pengaturan soal hubungan kewenangan di antara entitas tersebut dapat mendorong konflik *latent* dalam jangka panjang. **Kedua**, aturan teknis harus mendesain suatu mekanisme kontrol yang jelas untuk mencegah meningkatnya peluang korupsi di desa. Pengaturan harus memperjelas pertanggungjawaban keuangan yang berasal dari sumber APBN, APBD dan sumber lain yang dianggap sah. Jika tidak, akan banyak kepala desa dan perangkatnya yang akan berurusan dengan pihak berwajib, demikian pula konflik dengan masyarakat. **Ketiga**, sekalipun mekanisme akuntabilitas akhir tahun anggaran dan akhir masa jabatan kepala desa dilakukan langsung kepada kepala daerah, namun mengingat banyaknya desa di setiap daerah maka

secara teknis perlunya pendelegasian sebagian kewenangan kepala daerah kepada camat dalam hal pengawasan yang bersifat administratif. Dapat dipahami bahwa mekanisme ini bertujuan meringkas pertanggungjawaban melalui hirarkhi birokrasi, namun efek lebih jauh dari mekanisme demikian memungkinkan kepala desa hanya di kontrol kepala daerah yang *notabene* secara politik relatif diuntungkan bagi kepentingan mempertahankan dan memperluas kekuasaan. Pada sisi lain tanpa pendelegasian kewenangan untuk mengontrol kepala desa oleh kepala daerah kepada camat, maka relasi antara pemerintah desa dan camat akan kian memburuk. **Keempat**, aturan teknis harus mampu menciptakan syarat yang ketat dalam pembentukan desa, termasuk upaya mengkonversi kelurahan menjadi desa untuk mencegah nafsu menggandakan desa sebanyak mungkin bagi kepentingan jangka pendek. Dampak lain adalah lembaga pemerintahan khusus seperti Mukim di Aceh dapat kehilangan pamor karena hilangnya perhatian desa (*Keuchik*) akibat transfer dana yang menimbulkan diskriminasi. **Kelima**, aturan teknis harus dapat memperjelas masa depan desa persiapan yang setelah melewati 1-3 tahun dinyatakan tidak layak menjadi desa defenitif. Apakah harus dikembalikan ke masyarakat atau dapat diajukan kembali dalam waktu tertentu. **Keenam**, aturan teknis harus dapat memperjelas status keanggotaan calon kepala desa maupun perangkat desa dalam organisasi partai politik, apakah boleh sebagai anggota tanpa menjadi pengurus, atau boleh kedua-duanya, atau mungkin tak boleh kedua-duanya. Hal ini untuk mencegah politisasi desa bagi kepentingan politik praktis. **Ketujuh**, aturan teknis harus dapat menjawab masa jabatan kepala desa secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Demikian pula yang pernah menjabat sebagai kepala desa di

desa lain selama tiga periode apakah dapat mencalonkan lagi di desa lain. **Kedelapan**, aturan teknis harus memberi batasan tentang kewenangan desa dalam kaitan dengan pengaturan kawasan khusus/strategis sehingga tak kontraproduktif dengan kebijakan pemerintah daerah. **Kesembilan**, aturan teknis harus dapat memperjelas kewenangan lokal selain kewenangan berdasarkan asal-usul, dan kewenangan yang diperbantukan oleh pemerintah daerah, provinsi dan pemerintah pusat. Hal ini penting sebab kewenangan desa berskala lokal di setiap daerah sifat tidak seragam, bahkan mungkin tidak ada kecuali yang telah ada sebelumnya. **Kesepuluh**, selain aturan teknis harus menjawab amanah undang-undang desa dalam bentuk peraturan pemerintah, juga diperlukan inventarisasi masalah yang telah terjadi atau mungkin akan terjadi dalam bentuk simulasi untuk mengantisipasi ketegangan yang akan muncul dikemudian hari. **Kesebelas**, dalam kesadaran semacam itu diperlukan pendidikan dan pelatihan yang memadai secara terus-menerus kepada pemerintah desa, BPD dan stakeholders terkait guna menyambut semua kejutan yang akan tiba di desa. Akhirnya, suka atau tidak, ketika desa memiliki kewenangan yang luas, sumber keuangan yang menjanjikan, masa jabatan yang relatif lama, minimnya kontrol dari masyarakat dan supradesa, serta meningkatnya rangsangan pembentukan desa disamping kompetisi sumber daya, maka otonomi desa sekaligus demokrasi desa akan mengalami cobaan berat yang mungkin akan mendewasakannya, atau sekaligus mendegradasikannya ketitik nadir yang paling lemah.

## REFERENSI UTAMA;

Beratha, I Nyoman, 1982. *Desa, Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta

Bintarto R, 1983. *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta

Iver, Mc, 1999. *Jaring-Jaring Pemerintahan (The Web of Government)*, Laila Hasyim, Aksara Baru, Jakarta

Jaweng, Robert Endi, 2012. *RUU Tentang Desa: Kritik atas Proposal Minimalisasi Versi Pemerintah*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta

Kahin, George M, 2013. *Nasionalisme dan Revolusi Indonesia*, Komunitas Bambu, Edisi1, Jakarta

Koentjaraninggrat, 1964. *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Kini*, Yayasan Badan Penerbit FE UI, Jakarta

Labolo, Muhadam, 2013. *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Rajawali Press, Edisi 6, Jakarta

Ndraha, Taliziduhu, 2010. *Ilmu Pemerintahan (Kybernology)*, PT. Rineka Cipta, Jakarta

Nurcholis, Hanif, 2013. *Dua Ratus Tahun Praktek Demokrasi Desa, Potret Kegagalan Adopsi Demokrasi Barat*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta

Mutty, M Luthfi, 2012. *Otonomi Desa: Harapan dan Kenyataan, Kasus Luwu Utara*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta

Tonies, Ferdinand, 1887. *The Nature and Type of Sociological Theory*, terj. IIP, Jakarta

Tahir, Irwan, 2013. *Sejarah Perkembangan Desa di Indonesia, Desa di Masa Lalu, Masa Kini dan bagaimana Masa Depan*, Jurnal MIPI, Edisi 38, Jakarta

Wasistiono, Sadu, 2012. *Telaah Kritis Terhadap Rancangan Undang-Undang Desa*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta

Zanibar, Zen, 2012. *Pengadilan Desa Menyongsong Keadilan Hukum Masa Depan*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta

UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa

## TENTANG PENULIS

**Muhadam Labolo**, dilahirkan di Pagimana, Kabupaten Banggai, Provinsi Sulawesi Tengah, tanggal 5 Agustus 1972. Gelar Sarjana Pemerintahan diperoleh dari Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) Jurusan Politik Pemerintahan pada tahun 2001, setelah sebelumnya menyelesaikan Program Diploma III di Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri Jatinangor untuk derajat Ahli Madya Pemerintahan pada tahun 1995. Magister Ilmu Pemerintahan diperoleh dari kerjasama Institut Ilmu Pemerintahan dengan Universitas Padjajaran Bandung pada tahun 2005. Sedangkan Program Doktorat konsentrasi ilmu pemerintahan diselesaikan pada universitas yang sama tahun 2010. Dibidang organisasi kemahasiswaan pernah menjabat sebagai Ketua Umum Senat Mahasiswa Institut Ilmu Pemerintahan.

Pengalaman sebagai praktisi Pemerintahan, penulis pernah menjabat sebagai Lurah Bara di Kota Palopo, Staf Pemerintahan Kecamatan Wara

Utara, Staf PMD Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintahan Kabupaten Luwu. Diangkat menjadi Dosen Tetap di Institut Ilmu Pemerintahan sejak tahun 2003. Penulis juga mengajar pada sejumlah lembaga Diklat sekaligus menjadi Direktur pada Pusat Kajian Strategik Pemerintahan (PKSP), mengajar pada Pusat Studi Investasi Keuangan (PSIK), Pusat Pengembangan Ekonomi dan Pemerintahan Daerah (PUSKEPDA), Pusat Pembangunan Pemerintahan Daerah (P3D) dan memenuhi sejumlah undangan sebagai pembicara dalam workshop di berbagai daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih dari 400 kali mengajar DPRD dan eksekutif se-Indonesia sejak tahun 2004. Selain mengajar di almamater (IIP) Jatinangor, penulis juga merupakan pengajar tetap pada TOT Diklat Departemen Dalam Negeri Bidang Legislatif. Sejak tahun 2004 lebih dari 1000 kali memenuhi undangan sebagai narasumber DPRD se-Indonesia. Pernah menjabat sebagai Asisten Direktur III Bidang Keprajaan IPDN Makassar setelah sebelumnya menjabat sebagai Kepala Pusat Pengkajian Bidang SDM dan Kepala Pusat Bidang Pembangunan dan Kependudukan pada Lembaga Kajian Strategik Institut Ilmu Pemerintahan/IPDN. Selain itu, pada Januari-Maret 2008 penulis pernah terlibat sebagai staf ahli BKKSI dan DPD-RI PAH 1 dalam kajian evaluasi pemekaran wilayah, revisi undang-undang pemerintahan daerah serta pembahasan rancangan

undang-undang wilayah negara (2009).

Pada bulan Februari – April 2004 penulis pernah mengenyam Diklat Teknologi Informasi di National Institute of Rural Development Hyderabad – India, serta Study Comparacy untuk pengembangan kapasitas lembaga IPDN di National School Openbaar Besture (NSOB), European Institute of Public Administration (EIPA) dan Maastricht University di Belanda dan Belgia pada tahun 2005. Study Comparacy bidang pemerintahan dan seminar international pernah dihadiri di Singapura, Thailand, Malaysia, China dan Hongkong sejak tahun 2005. Terakhir penulis juga aktif sebagai penulis tetap sekaligus pimpinan redaksi Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan Widyapraja yang diterbitkan oleh Institut Ilmu Pemerintahan dan Media Pamong oleh Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan. Beberapa buku awal yang pernah ditulis yaitu Memahami Ilmu Pemerintahan, Beberapa Pandangan Dasar Tentang Ilmu Pemerintahan, IPDN Recoveri, Kepemimpinan Bahari, Dinamika Demokrasi, Politik dan Pemerintahan (2), serta Menguatkan Pemerintahan Mencegah Negara Gagal adalah karya sederhana yang cukup populer dikalangan Mahasiswa.

