

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.¹ 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