

DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA¹

Bayu Dardias Kurniadi²
Jurusan Politik dan Pemerintahan
Universitas Gadjah Mada
bayudardias@ugm.ac.id

Desentralisasi, baik asimetris maupun simetris, di Indonesia akan terus menjadi perhatian serius bagi studi politik dan pemerintahan. Indonesia memiliki karakteristik khas yang menjadikan kajian pola hubungan pusat dan daerah (hupusda) selalu berusaha menemukan format yang lebih ideal. Ketiga karakteristik tersebut adalah sebaran geografis, sebaran demografis dan sebaran ekonomi yang berpusat di Jawa (ekonomi bahkan berpusat di Jakarta). Kesepakatan menjadikan Indonesia berbentuk kesatuan menjadikan tarik ulur hupusda penuh dengan pertimbangan politik dan ekonomi. Pemberian otonomi khusus untuk Aceh dan Papua yang diiringi ketegangan panjang pemisahan dari Indonesia menunjukkan rumitnya persoalan hupusda.

Desentralisasi asimetris dirasakan menjadi peluang baru pengaturan hupusda untuk Indonesia. Selain Jakarta, asimetrisme yang diberikan kepada Aceh, Papua, Papua Barat dan Yogyakarta lebih bersifat reaktif karena merupakan hasil dari kompromi terhadap berbagai tuntutan dari daerah yang menimbulkan ketegangan panjang, yang bahkan belum selesai untuk Papua. Oleh karena itu, argumentasi dasar dari tulisan ini adalah: pertama, desentralisasi asimetris merupakan proses panjang yang sudah dimulai sejak masa colonial. Kedua, ruang desentralisasi asimetris selalu terjamin dalam empat konsitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Ketiga, desentralisasi asimetris harus menjadi pola pikir pengambilan kebijakan terkait hupusda dan bukan bersifat reaktif karena tuntutan daerah.

Tulisan ini secara singkat akan mendiskusikan tentang tiga hal: pertama pembahasan beberapa konsep dan pengertian dasar tentang desentralisasi asimetris baik secara teoritis. Kedua, tulisan ini akan mengurai alasan-alasan bagi munculnya desentralisasi asimetris di Indonesia. Ketiga, membahas tentang kemungkinan penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia. Urutan pembahasan akan disesuaikan dengan tema pembahasan di atas.

¹ Tulisan ini disampaikan dalam seminar di LAN Jatinangor tanggal 26 November 2012. Materi ini merupakan perbaikan dari diskusi dengan tema yang sama di Lembaga Administrasi Negara Bandung tanggal 27 September 2012. Tulisan ini dapat didownload di <http://bayudardias.staff.ugm.ac.id>

² Staff pengajar di Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fisipol UGM. Ketua klaster penelitian Governance dan Korupsi, Unit Riset Polgov, JPP Fisipol UGM dan Ketua Tim Kajian “*Evaluasi Desentralisasi Asimetris yang Mensejahterakan: Pengalaman Aceh dan Papua*”, kerjasama Yayasan TIFA dan JPP Fisipol UGM tahun 2012.

Prinsip-Prinsip Desentralisasi dan Negara Kesatuan

Desentralisasi di Indonesia, baik simetris maupun asimetris, sangat penting untuk melihat hubungan dan proses yang berlangsung dalam rangka menemukan format pengelolaan pemerintahan yang efektif terkait hubungan pusat dan daerah. Desentralisasi sudah berlangsung di wilayah Indonesia sejak masa colonial yang lebih bertujuan untuk pengaturan administratif demi maksimalisasi keuntungan ekonomi kolonialis. Artinya berbicara desentralisasi simetris dan asimetris tidak hanya cukup untuk mundur ke belakang di kisaran tahun 2001 pada saat UU 22/1999 diberlakukan, tetapi harus melihat secara lebih menyeluruh serangkaian proses desentralisasi. Walaupun 2001 merupakan momen penting desentralisasi di Indonesia, pengaturan dalam regulasi tersebut tak terlepas dari faktor kesejarahan hubungan pusat-daerah yang panjang yang dimulai pada 23 Juli 1903 (Cornelis 2009). Sebelum kita mendiskusikan desentralisasi, mari kita lihat pengelolaan kekuasaan dan pengelolaan pemerintahan.

Dalam kajian tentang teori politik dan pemerintahan dikenal dua pembagian besar yang saling berhubungan satu dengan yang lain, politik dan pemerintahan. Kajian tentang politik lebih banyak membahas tentang bagaimana kekuasaan didapatkan dan didistribusikan diantara kekuatan-kekuatan politik. Kajian Politik misalnya terkait dengan struktur politik modern yang setidaknya dapat dibagi menjadi tiga kelompok: partai politik, pemilu dan parlemen. Partai politik dianggap sebagai saluran penting untuk menyampaikan aspirasi politik dalam struktur politik modern. Salah satu tugas utama partai politik adalah menyediakan dan menyiapkan pemimpin-pemimpin politik. Pemilu membahas tentang bagaimana kekuasaan didapatkan. Sistem pemilu dibuat dan disesuaikan di tiap negara agar proses perebutan posisi politik dapat berjalan dengan bebas dan adil. Sementara parlemen merupakan ajang pertarungan dari posisi politik yang telah didapatkan dalam pemilu.

Kajian pemerintahan lebih banyak membahas tentang manajemen pemerintahan, agar kekuasaan yang telah didapatkan dapat dijalankan dengan baik untuk memenuhi harapan bersama. Salah satu hal yang paling penting dari manajemen pemerintahan di Indonesia adalah bagaimana pola relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pola relasi ini sangat berhubungan dengan bentuk negara, sistem pemerintahan dan sistem politik. Indonesia hampir sudah mengalami berbagai bentuk dan sistem pemerintahan.

Indonesia memiliki empat konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia dengan perbedaan yang sangat signifikan. Dalam UUD 1945 yang berlangsung 1945-1949 dan 1959 sampai saat ini, bentuk negara Indonesia adalah kesatuan (unitary), bentuk pemerintahannya adalah presidensial dengan dua bodi di parlemen. Pada UU RIS (1949-1950) bentuk negara adalah serikat (federal), bentuk pemerintahannya semi presidensial dan dua bodi di parlemen tanpa posisi wakil presiden. Sedangkan UUDS 1950 yang berlaku 1950-1959 membagi Indonesia dalam bentuk kesatuan, sistem parlementer dengan satu bodi parlemen (Pringgodigdo 1962; Kurniadi 2009). Jadi pada dasarnya, Indonesia pada masa

awal kemerdekaan sampai pada akhir pemerintahan Soekarno telah bereksperimen dengan berbagai bentuk dan model pemerintahan yang membawa implikasi langsung terhadap desain hubungan pusat-daerah, terutama bentuk negara. Eksperimen desain hubungan pusat-daerah yang dilakukan dalam waktu cepat ini seiring dengan desain ketatanegaraan yang berubah.

Desentralisasi merupakan bentuk relasi pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, seluruh bagian negara dikelola oleh pemerintah pusat. Karena luas wilayah dan karakter daerah yang luas, disamping keterbatasan pemerintah pusat untuk menangani seluruh urusan pemerintahan yang menjamin pelayanan publik, maka beberapa urusan diserahkan ke pemerintahan daerah. Hal ini berbeda dengan bentuk federal dimana bagian dari negara federal pada dasarnya adalah negara-negara bagian yang menyatu menjadi satu negara. Urusan yang tidak bisa dilakukan negara bagian, misalnya yang menyangkut hubungan lintas negara bagian, diserahkan ke pemerintah federal. Jika pada negara kesatuan kewenangan yang diberikan ke daerah merupakan pemberian pemerintah pusat, dalam negara federal urusan pemerintah federal disepakati diantara negara-negara bagian. Konsepsi ini perlu difahami karena muncul kritikan, terutama saat UU 22/1999 diberlakukan bahwa Indonesia secara *de facto*, waktu itu adalah federal karena begitu sedikitnya urusan yang dilakukan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. (Ferazzi 2000)

Jadi, desentralisasi pada dasarnya adalah pola relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Di dalam pola relasi tersebut mengatur hubungan yang berkaitan dengan kewenangan, kelembagaan, keuangan dan kontrol. Ilmuwan desentralisasi Indonesia senior membagi desentralisasi menjadi tiga hal: kewenangan, keuangan dan kontrol (Kaho 2012). Hal ini karena format kelembagaan pada masa Orde Baru seragam untuk seluruh Indonesia. Tetapi belakangan, kajian tentang kelembagaan penting untuk dikaji dalam desentralisasi Indonesia. Sebabnya antara lain: pertama tuntutan akan pemerintahan yang efektif yang salah satunya diukur dari *size of government*. Anggaran daerah yang tidak banyak dialokasikan untuk pembangunan dan secara tidak masuk akal untuk belanja pegawai. Kedua, daerah yang menerima asimetrisme sedikit banyak memiliki struktur kelembagaan yang berbeda dengan daerah lainnya. Kajian terakhir yang dilakukan tim JPP UGM (JPP-UGM 2012) terkait desentralisasi asimetris di Aceh dan Papua, menempatkan kelembagaan sebagai indikator penting selain kewenangan, keuangan dan kontrol mengingat salah satu hal penting dalam desentralisasi asimetris di empat provinsi di Indonesia (Aceh, Papua, Papua Barat dan Yogyakarta) dibingkai dalam desain kelembagaan yang berbeda dengan provinsi lainnya (Tim-JPP 2012). Di Aceh, kelembagaan lembaga-lembaga adat yang bersifat konsultatif selain lembaga kontroversial Wali Nanggroe, mendapatkan perhatian penting. Kasultanan dan Pakualaman merupakan dua institusi pewaris kekuasaan daerah di Yogyakarta. Di Papua dan Papua Barat, lembaga adat dan gereja menjadi salah satu kekuatan politik penting yang pertimbangannya diperlukan dalam isu-isu krusial.

Berdasarkan karakter Indonesia yang sangat bervariasi, tidak mudah untuk mendesain hubungan pusat dan daerah yang tepat dan dapat menjamin pemerintahan yang efektif. Sebagai ilustrasi Indonesia terdiri dari 13.466 pulau, lebih dari 400 suku dan lebih dari 600 bahasa dan dialek. Dari sisi sebaran penduduk, pulau Jawa yang luasnya hanya 7% luas daratan di Indonesia, dihuni oleh 67% penduduk Indonesia pada sensus 1930 dan hanya berkurang 7% dalam 90 tahun kemudian (60,1%) sehingga pada sensus 2010, pulau Jawa dihuni 60,1% penduduk Indonesia (Sensus 1930 dan 2010). Sementara Papua yang luas, hanya ditinggali 2% penduduk Indonesia. Hal itu menyebabkan pulau Jawa masuk dalam pulau terpadat di dunia (*the most populous Island in the world*)(Guinness 2011).

Selain faktor geografis dan demografis, proses pembangunan juga menempatkan Jakarta (tidak hanya pulau Jawa) sebagai roda pemutar ekonomi penting. Dalam akun twitternya, Prabowo Subianto mengatakan sekitar 60% uang berputar di Jakarta, 30% sisanya berputar di 32 Kabupaten/Kota dan hanya sekitar 10% lainnya beredar di pedesaan. Padahal 60% penduduk Indonesia tinggal di pedesaan.(Subianto 2012)

Kompleksitas geografis, demografis yang didukung oleh kekuatan ekonomis tersebut menyebabkan urusan desentralisasi akan selalu menarik. Bahkan, pengamat Indonesia awal sudah mengingatkan bahwa urusan terkait dengan desentralisasi adalah urusan pelik yang sudah menjadi konsentrasi serius sejak kemerdekaan Indonesia (Maryanov 1958). Sebagai contoh, Undang Undang yang pertama kali dilahirkan di Indonesia (UU No.1/1945) adalah aturan yang terkait dengan manajemen pemerintahan terutama pola relasi pemerintah pusat dan daerah.

Faktor Sejarah Proses Desentralisasi (Asimetris) Indonesia

Sejak masa colonial, pihak kolonial sudah memikirkan desain desentralisasi yang asimetris-pengaturan yang tidak setara antar daerah untuk daerah jajahannya di Indonesia. Namun demikian, VOC yang bangkrut dan digantikan Belanda tidak pernah secara serius mengatur administrasi negara jajahan. Pengaturan pertama dilakukan pada masa Daendels ketika Belanda dijajah oleh Perancis sehingga otomatis daerah jajahan Belanda menjadi daerah Jajahan Perancis. Pada masa Raffles pembagian administrative dilanjutkan setelah Indonesia diserahkan ke Inggris berdasarkan London Convention (1814) yang membagi Jawa menjadi 16 *gewest* (Kaho 2012).

Setelah Indonesia diserahkan kembali ke Belanda, Belanda mulai lebih serius membagi Jawa menjadi tiga provinsi dan 67 regensi (termasuk 18 kota), dan dua daerah istimewa (Jogja dan Solo). Daerah di luar Jawa dikelola dengan model pemerintahan langsung dan tidak langsung yang menggunakan penguasa tradisional lokal sebagai penghubung dengan “rakyat”. Dengan menggunakan penguasa lokal, Belanda dapat menghemat pengeluaran berkaitan dengan efisiensi anggaran untuk personel. Inilah rahasia mengapa Belanda, hanya dengan personel yang relative sangat sedikit, mampu mengontrol Indonesia yang saat itu terdiri dari sekitar 30 juta jiwa.

Walaupun lebih didasarkan atas pertimbangan ekonomi, telah terjadi perbedaan asimetris dalam perlakuan daerah-daerah di Indonesia. Beberapa bukti bahwa pengelolaan hubungan pemerintah kolonial-daerah jajahan sudah menggunakan prinsip asimetrisme adalah sebagai berikut: pertama, hanya daerah di Jawa yang dikelola dengan serius. Pertama, daerah di luar Jawa tidak mendapatkan perhatian yang semestinya. Salah satu contohnya misalnya pelabuhan Makassar yang menjadi wilayah penting dalam perdagangan rempah-rempah dari Maluku (Poelinggomang 2002) tetapi tidak dibagi menjadi daerah administrative seperti provinsi atau regensi. Perhatian hanya ditujukan di pelabuhan yang diharapkan bisa menyumbangkan pendapatan untuk kolonialis. Beberapa daerah yang lain, misalnya Bali, belum ditaklukkan sampai awal abad 19 (Robinson 1995). Beberapa alasan untuk hal ini karena pertimbangan jumlah penduduk dan infrastruktur dasar misalnya jalan. Jawa memiliki penduduk yang besar dan memiliki sejarah panjang pemerintahan raja-raja. Penduduk penting untuk meningkatkan produksi yang masih bertumpu pada pertanian dan perkebunan, sedangkan sejarah kerajaan penting untuk melihat infrastruktur jalan untuk transportasi. Walaupun silih berganti kekuasaan, tidak pernah dalam posisi yang benar-benar “mati”, sehingga jalan yang menjadi hal penting mobilisasi pasukan dan ekonomi kerajaan.

Kedua, baik di Jawa maupun di luar Jawa, pemerintah kolonial telah menerapkan asimetrisme dengan memberikan perlakuan khusus untuk wilayah-wilayah kerajaan. VOC mengadakan perjanjian khusus dengan Mataram sebelum dibagi menjadi dua dalam perjanjian Giyanti 1755. Tercatat telah ada 111 kontrak khusus antara VOC dan Sunan (Selosoemardjan 1962). Hal ini terus berlangsung hingga penjajahan Jepang. Hal yang sama juga terjadi di luar Jawa. Dalam penjelasan UUD 1945 dijelaskan bahwa Pemerintah Belanda membuat perjanjian dengan institusi tradisional dan adat yang jumlahnya tak kurang dari 250 buah kontrak dalam bentuk pengelolaan mandiri atau *zelfbesturende lanschappen*. Kontrak-kontrak ekonomi dan politik Belanda ini adalah salah satu wujud penghargaan atas asimetrisme yang dimiliki kerajaan-kerajaan tersebut.

Mekanisme pengelolaan pemerintahan sempat terhenti ketika perjuangan kemerdekaan tetapi selalu menunjukkan upaya serius dalam usaha mengelola desentralisasi asimetris. Upaya untuk membuat daerah tingkat tiga yaitu provinsi, kabupaten dan desa tidak dapat terlaksana sesuai gagasan UU 1/1957 karena ketidakjelasan kondisi pemerintahan. Namun demikian, beberapa hal penting yang dilakukan pemerintah revolusioner Republik Indonesia adalah dengan menetapkan delapan provinsi di Indonesia (tiga provinsi di Jawa) pada 1 September 1945. Sayangnya upaya pembagian provinsi ini tidak melihat dua daerah istimewa waktu itu, Solo dan Yogyakarta yang menjadi bagian dari Provinsi Jawa Tengah, sehingga keempat raja di dua kota tersebut membuat maklumat 5 September agar diintegrasikan di dalam wilayah Indonesia dengan kewenangan mengatur kerajaannya (Kurniadi 2009).

Pada saat berbentuk serikat, beberapa daerah mulai menunjukkan eksistensi kedaerahan yang mengancam Indonesia, sesuai dengan rencana Belanda. Sayangnya, pasca kembali ke bentuk kesatuan, beberapa provinsi mengalami kemunduran. Contoh paling serius ada di kasus Aceh, dimana pemerintah pusat menggabungkan Aceh bersama dengan provinsi Sumatra Utara yang sangat berbeda karakternya. Inilah salah satu kekecewaan awal yang membuat Aceh mengkonsolidasikan diri dalam bentuk tuntutan merdeka.

Pada masa Orba, setelah politik dirasa lebih stabil, pengaturan menggunakan UU 5/1974 yang walaupun menegaskan bahwa Indonesia desentralis, pada dasarnya menerapkan sentralisasi. Daerah-daerah yang disebutkan memiliki kekhususan yaitu DKI, DI Aceh, dan DIY pada dasarnya tidak berbeda dengan provinsi lainnya. Penyebutan daerah istimewa tersebut hanya didasarkan atas UU pembentukan masing-masing daerah yang dilakukan di tahun 1950. Satu-satunya hal yang berbeda hanya terjadi di DIY dimana selalu dipimpin oleh Sultan HB IX sebagai gubernur walaupun memegang posisi lainnya misalnya sebagai menteri ataupun wakil presiden. Saat Sultan HB IX wafat tahun 1988, DIY tidak memiliki gubernur, tugas pemerintahan sehari-hari dijabat wakil gubernur yang dijabat Paku Alam VIII yang telah uzur. Selama 10 tahun sampai DPRD DIY memilih Sultan HB X sebagai gubernur tahun 1998, praktis tidak ada pemerintahan yang efektif di DIY. Sehingga, nuansa asimetrisme yang dijalankan seenak hati oleh Soeharto pada sisi tertentu menimbulkan persoalan di DIY.

Pasca 1998 karena perubahan arus demokratisasi dan reformasi hubungan pusat-daerah sekaligus, desentralisasi sering tidak dapat dipisahkan dengan demokratisasi. Desentralisasi tidak terpisahkan dengan demokratisasi karena untuk menjadikan proses demokratisasi dapat berlangsung, harus dilakukan dengan memberikan ruang bagi timbulnya demokratisasi di daerah yang salah satunya diwujudkan dalam penghargaan keragaman lokal melalui desentralisasi. Namun pada dasarnya desentralisasi berbeda dengan demokratisasi, antara kekuasaan (politik) dan manajemen pemerintahan (pemerintahan) seperti diuraikan di atas.

Sejak awal desentralisasi, tuntutan untuk mengakomodasi keunikan daerah sudah muncul sangat kuat. UU Otsus disyahkan pada 2001 dan UU NAD tahun 1999. Tuntutan UUK Yogyakarta juga telah muncul sejak 2001, tetapi tidak menguat. Salah satunya tuntutan asimetrisme bersamaan dengan munculnya protes dan tak jarang disertai dengan kekerasan pada kelompok adat. Ditambah dengan trauma lepasnya Timor Timur, menjadikan upaya untuk mendorong desentralisasi asimetris selalu dicurigai sebagai melawan upaya menjaga keutuhan NKRI.

Ruang Desentralisasi dalam Empat Konstitusi

Dari perjalanan sejarah desentralisasi tersebut salah satu kesimpulan penting yang dapat diambil adalah Indonesia berusaha mencari bentuk dan format desentralisasi yang ideal yang diletakkan dalam seluruh UUD yang pernah digunakan di Indonesia (UUD 1945,

UUD RIS, UUDS, UUD 1945 Amandemen). Di dalam UUD 1945 dan UUD 1945 Amandemen, disebutkan jelas tentang daerah istimewa di Pasal 18. Ketentuan keistimewaan daerah ini diperjelas dalam UUD 1945 Amandemen yang memuat lebih detail dan rinci tentang status daerah istimewa.

Di dalam UUD RIS aturan keistimewaan daerah juga diatur. Di dalam Pasal 64 dan 65 dinyatakan bahwa status istimewa yang telah diberikan kepada daerah tidak dapat dikurangi atau dihapuskan. UUD RIS ini secara tegas mengatur kewenangan daerah istimewa yang tidak bisa dihapuskan dan dikurangi. Hal ini menjadi proteksi bagi terus berlangsungnya asimetrisme. Hal ini berbeda dengan UUD lainnya yang hanya mengatur tetapi dimungkinkan untuk dihapus. UUD Sementara 1950 mengatur daerah swapraja di Pasal 131-133.

Melihat keempat UUD yang pernah berlangsung di Indonesia terkait desentralisasi asimetris, salah satu hal penting yang perlu dicatat adalah bahwa walaupun bentuk negara, sistem pemerintahan dan struktur parlemen berubah, hal itu tidak mengurangi ruang pengaturan desentralisasi asimetrisme. Ruang bagi keistimewaan daerah tetap ada dan dijamin dalam konstitusi.

Jadi, menganalisis desentralisasi asimetris harus dilihat secara prinsipal yang diatur dalam konstitusi dan tidak dalam level yang lebih rendah, misalnya Undang Undang. Tugas Undang Undang adalah mengatur secara lebih detail tentang ruang desentralisasi asimetris dimana secara prinsip telah diatur dalam UUD. Karena sudah diatur secara prinsip dalam konstitusi sebenarnya UU tidak berhak untuk membatasi asimetrisme tetapi memberikan desain yang lebih detail.

Salah satu catatan khusus terkait dengan asimetrisme dalam UU 32/2004 yang segera akan diperbaiki adalah sebagai berikut: pertama, UU ini tidak memberikan ruang asimetrisme bagi daerah-daerah. Ruang asimetrisme harus ditemukan di konstitusi. Walaupun dalam pasal 13 dan 14 seolah-olah memberikan ruang asimetrisme tetapi pada kenyataannya tidak dapat dilakukan karena logika simetrisme-lah yang lebih menlingkupi regulasi ini. Seluruh aturan pelaksanaan UU 32/2004 menggunakan logika simetrisme. Sebagai contoh misalnya Permendagri 20/2008 yang merujuk pada PP 41/2007 dan UU 32/2004 yang mengatur tentang salah satu struktur organisasi pemerintahan perijinan terpadu. Permendagri ini mengatur bahwa perangkat daerah yang mengurus perijinan haruslah berbentuk Badan/Kantor dan tidak boleh berbentuk Dinas atau bentuk yang lain. Hal ini jelas tidak masuk akal karena tingginya disparitas antar daerah dan peluang investasi yang berbeda. Bahkan dengan berbentuk Dinas Perijinan, seperti di Kota Yogyakarta dan Kota Denpasar, selalu mendapatkan penghargaan sebagai daerah dengan pelayanan perijinan terbaik. Kedua, desentralisasi asimetrisme tidak ditentukan oleh alokasi anggaran yang berbeda di tiap daerah/provinsi tetapi lebih elementer yang mengatur secara prinsipal dan fundamental apabila asimetrisme hendak diberikan. Karena begitu sebuah provinsi diberi ruang asimetrisme, akan sulit dicabut kembali. Perbedaan

DAU atau DAK tidak dapat dikatakan sebagai desentralisasi asimetris tetapi hanya dapat dipahami sebagai perbedaan alokasi anggaran.

Salah satu ciri paling penting dari desentralisasi asimetris yang diberikan kepada daerah haruslah secara fundamental merubah pola hubungan pusat dan daerah asimetris yang menyangkut kewenangan, kelembagaan, keuangan dan kontrol sekaligus. Keempat daerah khusus dan istimewa yang diatur dalam UU yang berbeda untuk Aceh, DKI, Yogyakarta dan Papua (Prov Papua dan Papua Barat) memiliki hubungan yang berbeda dengan pemerintah pusat menyangkut keempat hal tersebut.

Dasar-Dasar Desentralisasi Asimetris bagi Indonesia Kontemporer

Dalam penelitian yang dilakukan oleh JPP Fisipol UGM (JPP-UGM 2010) menunjukkan setidaknya terdapat lima alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di Indonesia.

Pertama, alasan konflik dan tuntutan separatisme. Tidak dapat dipungkiri, dua daerah (tiga Provinsi) yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat mendapatkan perlakuan khusus dalam bentuk otonomi khusus karena konflik antara kedua daerah tersebut dengan pemerintah nasional yang antara lain karena perebutan sumber daya. Jika diringkas, otsus untuk Aceh dan Papua secara prinsipil terdiri dari: Pertama, dana Otonomi Khusus sebagai kompensasi ketiga provinsi masih dapat bergabung di Republik Indonesia. Kedua, pengakuan terhadap identitas lokal yang terwujud dalam institusi politik. Di Aceh proses ini ditandai dengan adanya lembaga baru yang merepresentasikan adat dan agama. Di Papua, wewenang diberikan kepada adat dan gereja. Ketiga, pengakuan terhadap simbol-simbol lokal seperti bendera, bahasa dls. Keempat, partai politik lokal. Aceh memanfaatkan momentum partai lokal dengan tumbuhnya partai lokal dan memenangkan pemilu, sedangkan di Papua belum ada walaupun ruang untuk hal tersebut telah ada. Kelima, adanya *afirmatif action* untuk menjadi pemimpin lokal. Di Aceh wujudnya dengan dapat membaca Al Quran, di Papua pemimpinya harus orang asli papua yang disahkan oleh Majelis Rakyat Papua. Keenam dan mungkin paling penting, pengaturan terkait sumber daya. Selain dana otsus yang jumlahnya sangat besar, pengelolaah sumberdaya daerah adalah isu yang spesifik. Aceh memiliki beberapa kekhususan spesifik terkait dengan pengelolaan sumber daya, misalnya pertanahan, hutan dan eksploitasi minyak. Karena peliknya urusan sumber daya ini, Pemerintah belum diserahkan ke Aceh dalam bentuk regulasi pendukung misalnya Peraturan Pemerintah sesuai batas waktu yang tertera dalam UU.

Kedua, alasan ibukota negara. Perlakuan khusus ini hanya diberikan untuk Provinsi DKI. Mengingat DKI yang wilayahnya terjangkau dengan infrastruktur terbaik di negeri ini, perlakuan khusus diwujudkan dalam ketiadaan pemilukada untuk Bupati/Walikota dan tidak ada DPRD Kabupaten/Kota yang ditunjuk oleh Gubernur. Konsekuensinya, pemilukada Gubernur menggunakan sistem absolut majority dimana pemenang

sedikitnya mendapatkan 50% suara. Di daerah lain, kecuali Yogyakarta, cukup mendapatkan lebih dari 30% suara.

Ketiga, alasan sejarah dan budaya. Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan perlakuan istimewa mengingat sejarahnya di masa revolusi dan perebutan kemerdekaan. Perlakuan ini terlihat dari penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY yang dilakukan oleh DPRD. Gubernur DIY adalah Sultan yang bertahta dan Wakil Gubernur DIY adalah Pakualam yang bertahta. Penentuan Sultan dan Pakualam diserahkan kepada institusi keratin/pakualam masing-masing. Kedua pemimpin ini tidak boleh bergabung dengan partai politik. Pada level kabupaten/kota tetap sama dengan daerah lainnya.

Keempat, alasan perbatasan. Menurut Tim JPP (JPP-UGM 2010), perbatasan perlu mendapatkan perlakuan khusus mengingat perannya sebagai batas dengan negara tetangga. Daerah perbatasan memegang fungsi penting karena kompleksitas masalah yang dihadapi. Daerah perbatasan harus diperlakukan sebagai halaman depan dan bukan halaman belakang RI. Perlakukan daerah perbatasan, misalnya di Kalimantan Barat hendaknya berbeda, misalnya dengan mewajibkan gubernurnya berasal dari kalangan militer karena potensi pelintas batas yang tinggi disamping penguatan infratraktur dan pelayanan pendidikan dan kesehatan. Detail tentang asimetrisme perbatasan masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

Kelima, pusat pengembangan ekonomi. Daerah yang secara geografis memiliki peluang untuk menjadi daerah khusus ekonomi seharusnya dikembangkan agar memiliki daya saing ekonomi tinggi. Daerah seperti Batam dapat dikembangkan dan dibentuk untuk menyaingi Singapura. Alokasi kekhususan misalnya menyangkut bea masuk dan pengembangan infrastruktur pengembangan ekonomi seperti pelabuhan dan tata sistem pelabuhan. Pelabuhan terbesar di Indonesia saat ini, Tanjung Priok di Jakarta lebih untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri karena posisi geografisnya. Jika Batam dikembangkan dengan pelabuhan modern dengan sistem yang baik, tidak mustahil mampu mengambil potensi pelabuhan Singapura yang memiliki keterbatasan ruang. Detail tentang asimetrisme pengembangan ekonomi masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

Itulah kelima alasan bagi munculnya desentralisasi asimetris di Indonesia pasca reformasi. Selain itu, dalam pertemuan Tim JPP dengan Dirjen Otda Prof. Djohermansyah Djohan pada saat diseminasi hasil kajian Aceh dan Papua, sempat muncul wacana agar Undang Undang yang mengatur tentang pemekaran daerah di tingkat provinsi dapat memasukkan asas desentralisasi asimetris yang menambah daya jual provinsi baru. Artinya, rencana Provinsi baru seperti Kalimantan Utara harus sudah memasukkan pengaturan asimetris terkait dengan fungsi perbatasan. Pemekaran provinsi tidak hanya sama dengan daerah lain di Indonesia tetapi sudah harus memperhatikan kekhususan yang dimiliki menyangkut wewenang, lembaga, keuangan dan kontrol yang berbeda sehingga tidak perlu membuat dua kali undang undang. Sayangnya, sampai pembentukan Provinsi Kaltara disahkan DPR, ruang asimetrisme tidak ada.

Penutup

Desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan sebuah keberlanjutan sejarah yang telah dimulai dari masa kolonial dan ditegaskan dalam tiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Dasar dari desentralisasi asimetris tersebut dapat dirujuk dalam konstitusi sebagai kesatuan hukum tertinggi. Desentralisasi asimetris menyangkut urusan yang fundamental terkait pola hubungan pusat dan daerah menyangkut disain kewenangan, kelembagaan, finansial dan kontrol yang berbeda. Desentralisasi asimetris setidaknya dapat diberikan dengan pertimbangan: konflik, sejarah dan budaya, daerah perbatasan, ibukota negara dan pengembangan ekonomi. Pusat pengembangan ekonomi didasarkan atas pertimbangan geografis karena potensial memicu kecemburuan antar daerah.

Referensi

Cornelis, L. (2009). Pengembangan Assymetrical Decentralization Sebagai Model Pengelolaan Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM.

Ferazzi, G. (2000). "Using the "F" word: Federalism in Indonesia's Decentralization Discourse." *Oxford Journals* **30**(2): 63-85.

Guinnes (2011). *Guinnes Book of Records*.

JPP-UGM (2010). Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi. Yogyakarta, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM.

JPP-UGM (2012). Desentralisasi Asimetris yang Mensejahterakan: Aceh dan Papua. Yogyakarta, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM.

Kaho, J. R. (2012). *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta, Polgov JPP Fisipol UGM.

Kurniadi, B. D. (2009). "Yogyakarta in Decentralised Indonesia: Integrating Traditional Institution into Democratic Transition." *Jurnal Sosial Politik* **13**(3).

Maryanov, G. S. (1958). *Decentralization in Indonesia as a Political Problem*. Singapore, Equinox.

Poelinggomang, E. L. (2002). *Makassar Abad XIX Study tentang Kebijakan Perdagangan Maritim*. Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia.

Pringgodigdo (1962). Tiga Undang Undang Dasar, PT Pembangunan Jakarta.

Robinson, G. (1995). The Dark Side of Paradise: Political Violence in Bali. New York, Cornell University Press.

Selosoemardjan (1962). Social Changes in Yogyakarta. New York, Cornell University Press.

Subianto, P. (2012).

Tim-JPP (2012). Laporan Akhir Model Desentralisasi Asimetris yang Mensejahterakan: Pengalaman Aceh dan Papua. B. D. Kurniadi. Yogyakarta, Jurusan Politik dan Pemerintahan.