

# PELAKSANAAN DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAERAH DI ERA DEMOKRASI

**Andhika Yudha Pratama**

Program Studi Pertahanan Nasional, Universitas Gadjah Mada  
Jl. Bulak Sumur Yogyakarta  
email: king-julient@yahoo.co.id

**Abstract:** after the fallen of Soeharto centralistic government, there's revolution wave in Indonesia. Changing in government system was one of cange wanted by people. Centralistic immedietly re-placed with Decentralistic. This decentralistic system later creates new variant : asymetrical decentralization. Asymemetrical decentralization are given to special province in order to create public welfare and maintain the unity of NKRI. This paper hopes to give alternative view of asymetrical decentralization in Indonesia.

**Keywords :** asymetrical decentralization, democratic government system

**Abstrak:** pasca runtuhnya pemerintahan sentralistik Soeharto, gelombang perubahan yang terjadi di Indonesia semakin marak. Dari segi perubahan dalam hal tata kelola pemerintahan adalah salah satu tuntutan utama dari masyarakat pasca lengsernya Soeharto sebagai Presiden. Pemerintahan sentralistik yang tidak ideal langsung diganti dengan pemerintahan yang desentralistik. Pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik kemudian diwujudkan melalui mekanisme otonomi daerah yang merupakan pemberian kewenangan otonomi dari pemerintah pusat kepada daerah otonom. Kewenangan yang dimaksud adalah kemandirian daerah untuk serta-merta mengurus dan mengatur urusan daerah itu sendiri. Ternyata dalam dinamika pelaksanaan desentralisasi ini melahirkan varian baru yang berupa desentralisasi asimetris.

**Kata Kunci:** desentralisasi asimetris, tata kelola pemerintahan, demokrasi

Berangkat dari sebuah konsensus besar yang telah disepakati oleh seluruh elemen negeri ini, pemilihan sistem demokrasi sebagai sistem politik Indonesia adalah sesuatu keniscayaan. Kuantitas demografi yang menunjukkan angka yang teramat besar, ditunjang pula dengan aspek geografis yang berjarak serta kondisi sosio-kulutural yang beragam, memang menuntut perlakuan yang sama dalam berbagai segi kehidupan. Wajar jika hal tersebut menjadi pertimbangan dalam hal pemilihan sistem demokrasi sebagai konsensus sistem politik di Indonesia. Kesetaraan dalam partisipasi setiap warga negara yang memang menjadi salah satu aspek yang dibawa oleh sistem demokrasi membuat sistem ini layak dipandang ideal. Belum lagi jika dikaitkan dengan aspek historis yang terjadi di tahun 1998, pecahnya reformasi dengan tuntutan demokratisasi yang kuat dipandang telah membawa era baru dalam dinamika pemerintahan Indonesia.

Era sentralistik yang berlangsung hampir 32 tahun sangat dirasakan banyak kalangan telah “mengebiri” jiwa dan semangat berdemokrasi bagi seluruh elemen warga negara. Dengan hanya bertitik fokus pada pusaran kekuasaan di pemerintah pusat yang begitu tertutup, dipandang telah menjauhkan aspek *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) di Indonesia. Menguatkan fakta tersebut, desertasi doktoral dari Kuntjara Jakti dalam Wignosoebroto, dkk (2005: 123-124) mengungkapkan,

Dalam pemerintahan orde baru kita dihadapkan adanya kenyataan adanya ketimpangan antar daerah yang sangat besar. Kebobrokan orde Soeharto yang banyak disoroti dari merebaknya praktik KKN, ketidakmerataan pendapatan dan pembangunan yang kesemuanya hanya membentuk jurang disparitas diantara

kehidupan sosial masyarakat. Sistem “komando” yang dijalankan tidak mampu menggerakkan unit-unit di daerah untuk dapat berkembang secara mandiri dalam hal pengolahan dan pemanfaatan berbagai potensi sumber daya yang ada.

Selain itu apa yang dituliskan oleh Huda (2014:4) juga menyumbang alasan bahwa dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan menjadi tidak harmonis. Fenomena tersebut dapat dikategorikan sebagai fenomena yang masif karena pemerintah mampu untuk menutupi “borok-borok” rezim. Dengan cara pencitraan penguasa yang dengan begitu luwes bermain dengan angka pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik, swasembada pangan dan jaminan-jaminan lainnya, membawa banyak orang “ter-nina bobokan” dengan hal tersebut. Padahal berapa triliun uang negara menjadi *bancakan* para elit, praktik KKN yang semakin memperburuk kinerja birokrasi, serta berapa banyak aset negara yang dijual ke pihak asing. Pada intinya pola statis pada pemerintahan sentralistik yang terjadi kala itu gagal membawa Indonesia untuk menjadi negara yang berdaulat adil dan makmur.

Oleh karena itu, sebagai bentuk perubahan dalam upaya pembenahan tata pemerintahan yang baik dan adil dari konteks yuridis dicetuskanlah UU No.22 Tahun 1999 tentang desentralisasi dan otonomi daerah. Langkah strategis ini menuai respon positif, salah satunya dari apa yang dikemukakan oleh Tjiptoherjanto (2009:317), bahwa kejatuhan pemerintahan orde baru di tahun 1998 dan pengimplementasian UU No.22 Tahun 1999 Tentang Desentralisasi dan Otonomi Daerah, merupakan momentum yang telah membuka peluang bagi terciptanya reformasi birokrasi di Indonesia. Selain itu respon positif pun muncul dari Thoha (2012: 123) yang mengatakan UU No.22 Tahun 1999 merupakan tonggak dilaksanakannya reformasi terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah yang demokratis. Di antara kedua argumen tersebut, dapat disimpulkan bahwa salah satu yang terpenting dari keruntuhan rezim Soeharto adalah berakhirnya pemerintahan sentralistik yang dipandang tidak ideal dan efektif. Pelaksanaan otonomi daerah yang berdasarkan asas

desentralistik yang menjadi titik tekan dalam mengarahkan bahtera demokrasi di Indonesia.

## DESENTRALISASI DAN DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA

Istilah desentralisasi seketika menjadi begitu populer pasca kerjatuhan rezim presiden Soeharto. Dapat pula dikatakan bahwa desentralisasi yang kemudian dijadikan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan antitesa dari pelaksanaan pemerintahan sentralistik yang ketika itu dijalankan oleh pemerintahan Soeharto. Begitu populernya istilah ini dalam wacana dan kajian yang hampir pasti muncul ketika melakukan pembahasan mengenai pemerintahan daerah dan otonomi daerah di Indonesia. Dari segi definisi desentralisasi merupakan bentuk pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melakukan manajemen terhadap urusan di daerahnya yang dapat pula menyangkut pengelolaan, pengolahan dan pemanfaatan potensi daerah. Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat 8, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Sedangkan menurut Joenianto dalam Huda (2014: 37) menyatakan bahwa desentralisasi adalah wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Dalam pelaksanaan desentralisasi ini pemerintah daerah mendapat begitu besar kewenangan untuk mengurus segala urusan yang menyangkut hal-hal di daerah kekuasaannya kecuali lima urusan yang tetap menjadi urusan pemerintah pusat. Selain berkenaan dengan urusan moneter dan fiskal, peradilan, pertahanan dan keamanan, politik luar negeri dan agama pemerintah daerah dapat leluasa berdinamika.

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia sebenarnya bukan menjadi sesuatu yang baru. Tercatat pembahasan desentralisasi ini mulai diperbincangkan di tahun 1950-an seiring pembaharuan-pembaharuan terhadap sistem demokrasi di negara-negara berkembang. Agenda besar pelaksanaan desentralisasi, termasuk di Indonesia, adalah sebagai upaya penguatan peran pemerintah dalam menyelenggarakan negara melalui pendayagunaan pemerintah lokal. Dalam perkembangannya desentralisasi tidak begitu saja

berdiri tunggal. Ada dan dimunculkan varian lain dari pelaksanaan desentralisasi, yaitu desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*). Istilah desentralisasi asimetris menjadi hal yang menarik karena memang istilah ini tidak begitu jamak digunakan dalam berbagai wacana dan kajian. Dimensi terminologinya menjelaskan jika desentralisasi asimetris dapat diartikan sebagai transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah tertentu dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam NKRI. Djohermansyah Djohan dalam Huda (2014:63) lebih komprehensif dalam memberikan pemahaman terkait desentralisasi asimetris.

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa yang berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri dari pangkuan ibu pertiwi. Dia mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintah lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap pemerintahan nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik seperti yang dipraktikkan di beberapa negara antara lain wilayah Quebec di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Gunie, dan Bosque di Spanyol. Mereka misalnya, boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.

Sedangkan cara pemberiannya berbeda-beda tergantung tendensi masing-masing daerah. Lebih lanjut disebutkan Mandasari (2014:2-3), yaitu *Pertama*, melalui *carasoft*, misalnya untuk Daerah Istimewa Yogyakarta dan DKI Jakarta; *Kedua*, melalui cara *hard*, misalnya Aceh dan Papua yang tekanan sparatis dan konfliknya tinggi. Ada beberapa hal yang patut digaris bawahi dari pemaknaan dari desentralisasi asimetris ini. Desentralisasi asimetris diberikan sebagai jalan tengah dari potensi negatif (konflik SARA, spartisme, kesenjangan sosial, masalah

pemerataan pembangunan) yang berkembang di dalam sosio-kultural masyarakat setempat.

Pola pelaksanaan pemerintahan lokal ini yang sedikit tidak *mainstream*, terbungkus dalam penggunaan istilah daerah khusus, otonomi khusus dan daerah istimewa, istilah tersebut yang jamak digunakan. Desentralisasi asimetris muncul sebagai solusi atas kenyataan bahwa penerapan desentralisasi di masing-masing daerah ternyata tidak dapat dilaksanakan secara merata diseluruh Propinsi di Indonesia. Desentralisasi asimetris menjadi alternatif dari konsep desentralisasi yang salah satunya diterapkan di Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta), Otonomi Khusus (Otsus) Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), dan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).

## DKI JAKARTA IBUKOTA REPUBLIK INDONESIA

Pemberian status khusus kepada Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) lebih ditekankan pada aspek historisnya. Keberadaan DKI Jakarta dalam sejarah perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia tidak bisa lepas dari dipilihnya Jakarta sebagai tempat diselenggarakan peristiwa-peristiwa besar bangsa Indonesia. Selain pernah dikenal sebagai Batavia, Jakarta juga menjadi tempat pusat pergerakan seperti lahirnya Boedi Oetomo, Sumpah Pemuda, hingga Proklamasi kemerdekaan 1945. Konsentrasi pemerintahan kekuasaan inilah yang kemudian menjadikan Jakarta sebagai Ibukota negara.

Dalam perkembangannya, pemberian status keistimewaan Jakarta ini telah ada melalui Penetapan Presiden No.2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya oleh presiden Soekarno. Huda (2014:168) mengungkapkan lebih lanjut bahwa dasar pemberian ini adalah:

- 1) Jakarta sebagai ibukota negara patut dijadikan indoktrinasi, kota teladan dan kota cita-cita bagi seluruh bangsa Indonesia; 2) sebagai ibukota negara, daerah Jakarta Raya perlu memenuhi syarat-syarat minimum dari kota internasional dalam waktu yang sesingkat-singkatnya; 3) untuk menciptakan tujuan tersebut di atas, maka Jakarta Raya harus diberikan kedudukan yang khusus sebagai daerah

yang langsung dikuasai oleh Presiden/  
Pemimpin Besar Revolusi.

Aturan yang dikeluarkan ini maksud besarnya adalah Jakarta diberikan kewenangan khusus yang langsung berada di bawah Presiden. Memasuki pemerintahan Soeharto, keistimewaan yang diberikan pemerintah pusat kepada DKI Jakarta berupa gubernur yang didampingi oleh 5 orang wakil gubernur.

Pasca runtuhnya pemerintahan yang sentralistik dan kemudian berhembusnya angin bercorak desentralistik yang menghinggapi pemerintahan daerah di Indonesia, DKI Jakarta turut pula mengalami perubahan. Ada hal yang khusus didapatkan oleh DKI Jakarta, seperti yang telah disebutkan oleh Bukhari (2014: 2-3), mimpi besar presiden Soekarno tentang *grand design* DKI Jakarta sebagai kota internasional membuat pembangunan di Jakarta begitu intens. Selain Gubernur dilibatkan dalam rapat kabinet presiden yang menyangkut urusan tata kelola ruang di Ibukota, DKI Jakarta tidak perlu melakukan pemilihan kepada daerah tingkat kota. Pemilihan walikota di DKI Jakarta dipilih oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat. Dengan sistem sedemikian rupa, maka Walikota bertanggung jawab kepada Gubernur dengan olah wewenang berupa garis komando.

Pelaksanaan desentralisasi asimetris di DKI Jakarta dalam konteks evaluasi sungguh berbeda dengan daerah lainnya, khususnya Papua dan Aceh yang juga menerima status “istimewa”. Menjadi pertimbangan besar dalam pemberian keistimewaan kepada DKI Jakarta adalah lebih kepada aspek historis. Dari segi kesejahteraan dan keutuhan wilayah NKRI, DKI Jakarta dipandang tidak memiliki potensi yang mengkhawatirkan sehingga alasan-alasan tersebut dapat disisihkan dari pembahasan.

## MUTIARA HITAM PAPUA DAN PAPUA BARAT

Pemberian Otonomi Khusus (Otsus) Papua diatur dalam UU No. 21 Tahun 2001 dan mulai diberlakukan pada 1 Januari 2002. Dasar kebijakan Otsus berangkat dari fakta bahwa berbagai bentuk disparitas serta ketimpangan berbagai sektor di Papua. Ketimpangan ini dapat dilihat dari tingkat kesejahteraan yang rendah,

pelayanan publik yang buruk, jaringan infrastruktur yang masih memprihatinkan, hingga persoalan rendahnya kualitas sumberdaya manusia (SDM). Belum lagi secara aspek geografis, Papua yang termasuk daerah *fountain* yang didalamnya ada gerakan separatisme membuat tingkat kerentanan lepas dari NKRI menjadi tinggi. Berbagai problematika inilah yang menjadi alasan mayor pemberian Otonomi Khusus (Otsus) bagi Papua. Lebih lanjut Rahab (2010:103) menyatakan bahwa pemberian Otsus Papua dianggap sebagai upaya solutif terhadap berbagai masalah serta tawaran bagi masyarakat Papua untuk tetap bersatu dalam pangkuan NKRI.

Perbedaan kewenangan Papua muncul sebagai jawaban atas keinginan masyarakat untuk terlibat dalam mewujudkan keadilan, penegakan hukum, penghormatan HAM, menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat dan diakuinya hak-hak dasar penduduk Papua. Hosio (2007:3) mengemukakan bahwa:

“tujuan dari UU No. 21 Tahun 2001 setidaknya memuat beberapa hal yaitu: (1) mengurangi kesenjangan antara provinsi Papua dengan provinsi lain, (2) Meningkatkan taraf hidup masyarakat di provinsi Papua, (3) memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua. Dari latar belakang dan tujuan dibentuknya Otsus Provinsi Papua, tujuan mendasarnya diharapkan Otsus Papua mampu menyelesaikan akar masalah sesuai dengan aspirasi masyarakatnya”.

Titik berat Otsus Papua terdiri atas perlindungan dan penghargaan terhadap moral dan etika, memperhatikan hak-hak dasar penduduk Papua, ditegakkannya supremasi hukum, perlindungan HAM, serta mengutamakan persamaan kedudukan sebagai warga negara. UU No 21 Tahun 2001 sebagai landasan yuridis Otsus Papua mengatur kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Papua yang dilakukan dengan kekhususan yang tercermin pada Pasal 5 ayat (2) bahwa “dalam rangka penyelenggaraan Otsus di Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural orang Papua yang memiliki kewenangan atas hak-hak orang Papua. Selain itu, Otsus Papua memungkinkan terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik

dengan bercirikan partisipasi rakyat dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan pemerintahan dan pembangunan untuk sebesar-besarnya kebutuhan masyarakat” Pelaksanaan Otsus ini dianggap tidak dapat menyelesaikan permasalahan di Papua. Sehingga, muncul wacana perbaikan dan penyempurnaan dengan adanya Rancangan Undang-Undang Otsus Papua.

Pelaksanaan Otsus Papua tidak serta-merta dapat memenuhi indikator tujuan. Terhitung sudah 13 tahun pelaksanaan Otsus Papua sejak dikeluarkannya UU No. 21 Tahun 2001. Widjojo dan Aisyah Putri Budiarti (2012:78) mengatakan bahwa “Otsus Papua dapat dikatakan cenderung gagal menjadijalan tengah” bagi konflik Papua yang melingkar sejak 1960-an. Pelaksanaan Otsus Papua dapat ditaksir dari dua hal, yaitu berkenaan dengan pembangunan ekonomi dan penyelesaian gerakan separatis”. Papua yang hingga sekarang ini dikucuri dana Otsus hingga 40 triliun dan kecenderungan tiap tahun meningkat, masih saja menempatkan Papua sebagai kawasan tertinggal. Pernyataan tersebut didasarkan atas Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Papua yang masih rendah dibandingkan dengan provinsi lainnya. Berdasarkan data yang disajikan BPS dalam jurnal penelitian politik LIPI tahun 2012, IPM di provinsi Papua tahun 2009 sebesar 68,58 (terendah di Indonesia) untuk Papua dan 64,53 (terendah ke-4 di Indonesia) untuk Papua Barat.

Data demikian cukup wajar dengan membandingkan tingkat kemiskinan di Papua. Masih merujuk pada sumber yang sama data BPS (dalam Widjojo dan Aisyah Putri Budiarti, 2012: 71-75), data jumlah penduduk miskin di Papua masih menunjukkan prosentase yang cukup besar, yaitu 761,6 (per 1000 orang) di tahun 2010. Dari data tingkat pendidikan tak kalah mengejutkan, dari tahun 2008 hingga 2010, lebih dari 70% penduduk usia sekolah tidak pernah mengenyam pendidikan atau tidak lagi bersekolah. Dari segi kesehatan, dana Otsus belum mampu memenuhi kebutuhan pelayanan kesehatan di Papua. Hal ini terlihat dari rasio perbandingan antara jumlah dokter dan jumlah penduduk, yaitu rasionya 1 dokter berbanding 3800 penduduk. Berkaitan dengan kesempatan kerja, dana Otsus masih belum bisa menjamin ketersediaan lapangan pekerjaan. Tahun 2010 dari jumlah pencari kerja sebesar 158.813 hanya tersedia 5.373 kesempatan kerja. Fakta tersebut membuktikan rendahnya keterserapan dana Otsus bagi pembangunan masyarakat Papua

selain praktik korupsi. Hal ini sejalan dengan pandangan P.M. Laksono, dkk(2005:67) “keadaan sosial politik di Papua cukup rumit, sehingga penting untuk memahami sejumlah unsur yang ikut berperan dalam menciptakan kondisi sosial politik sebagai usaha untuk pembangunan masyarakat”.

Selain persoalan ekonomi, pelaksanaan Otsus masih dihadapkan pada gerakan separatis yang terus berlangsung. Meminjam pernyataan Kaisiepo dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Pigay (2012:12-14) bahwa Papua yang kaya sejak dulu telah menjadi “Pasar Kekerasan”. Cukup wajar jika disparitas ekonomi yang terjadi di tanah yang kaya akan sumber daya alam menimbulkan gejolak separatis. Dalam kurun waktu antara 2000-2009, pemerintah pusat menerima uang sebesar US\$7.996.392.017 dari Freeport. Pada kurun yang sama, pemerintah hanya memberikan 20 triliun kepada Papua dimana nilai tersebut tidak besar untuk Papua. Hal tersebut yang menjadi motif gerakan separatis masih langgeng yang disisi lain juga menciptakan ketidakpercayaan kepada pemerintah pusat.

## **DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY)**

Pemberian status keistimewaan kepada Yogyakarta ada sedikit kemiripan dengan pemberian status istimewa kepada DKI Jakarta. Aspek historislah yang menjadi pertimbangan yang vital bagi pemberian status keistimewaan kepada Yogyakarta. Sebelum kemerdekaan RI, Yogyakarta sudah memiliki kedaulatan penuh sebagai kerajaan yang dipimpin Sri Sultan Hamengkubowono IX (HB IX) dan Sri Paku Alaman XIII (PA XIII) sehingga berdirinya NKRI tidak bisa dilepaskan dengan berdirinya DIY. Secara *de facto*, status keistimewaannya dinyatakan oleh amanat HB IX dan amanat PA XIII pada 5 September 1945 yang secara masing-masing menyatakan daerah Kasultanan dan Pakualaman sebagai daerah istimewa. Selanjutnya pada 30 Oktober 1945 terbit amanat yang isinya hanya ada satu daerah istimewa di NKRI yaitu Yogyakarta. HB IX dan PA XIII beserta seluruh masyarakat Yogyakarta meresponnya melalui serangkaian perjuangan yang heroik untuk merebut kembali kemerdekaan RI. Yogyakarta dipercaya jadi Ibukota Indonesia karena situasi yang darurat di Jakarta saat itu. Secara yuridis, pengakuan sebagai Daerah Istimewa lahir 3 Maret 1950 dengan dikeluarkannya UU No. 3 Tahun

1950. Hal ini merupakan bentuk pengakuan dan legalisasi secara *de jure* atas keistimewaan Yogyakarta. Kemudian lebih lanjut, keistimewaan DIY diakui oleh UUD 1945 dan diatur dengan UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan di DIY

Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis. Perwujudan tata pemerintahan yang baik ini diupayakan dengan cara melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta sebagai warisan budaya bangsa. Berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012, kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanian, dan tata ruang. Kewenangan inilah yang kemudian menjadi ciri khusus dan membedakan pengelolaan pemerintah DIY dengan pengelolaan pemerintah di daerah lainnya.

Keistimewaan DIY dalam penyusunan penyelenggara pemerintahan dapat ditilik dari Pasal 28 ayat (1) hingga ayat (8). Dalam pasal tersebut diatur mengenai mekanisme penetapan Sultan Hamengkubuwono sebagai gubernur DIY, serta Adipati Paku Alam sebagai wakil gubernur DIY. Inilah yang membedakan kewenangan DIY dengan daerah lain. Jika di daerah lain penentuan jabatan gubernur dilakukan dengan pemilihan, maka di DIY dilakukan dengan penetapan. Secara otomatis, pemangku jabatan Sultan Hamengkubuwono dan Adipati Paku Alam akan diangkat menjadi gubernur dan wakil gubernur. Selain itu, UU No. 13 Tahun 2012 juga memberikan kewenangan khusus bagi Kesultanan dan Kadipaten di DIY untuk mengelola tanah dan tata ruang. Keistimewaan dalam mengatur perihal pertanahan dan tata ruang di DIY diatur pada Pasal 32, 33, 34 dan 35 dalam Undang-Undang tersebut. Diantara kewenangan yang diatur dalam pasal-pasal di atas, yang membedakan kewenangan DIY dibanding daerah lain adalah soal perizinan pemakaian tanah dan pengaturan tata ruang. Pasal 33 Ayat (4), diatur bahwa pemanfaatan atau penggunaan tanah di DIY harus mendapatkan izin dari pihak Kesultanan dan Kadipaten. Hal ini berhubungan dengan Pasal 32 ayat (1) dan (2) bahwa pihak Kesultanan dan Kadipaten adalah lembaga hukum yang sah sebagai pemilik hak atas pemakaian dan

kepemilikan tanah di DIY. Tentu saja pemakaian hak kepemilikan dan penggunaan tanah ini harus didasarkan pada tujuan pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Sebelum disahkannya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, masyarakat Yogyakarta gelisah tentang nasib Sultan dan Paku Alam yang dikhawatirkan tidak akan lagi menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur yang terbatas pada perodesasi masa jabatan kepemimpinan. Hal itu membuat rakyat Yogyakarta turun kejalan untuk menuntut referendum, jika Sultan dan Paku Alam tidak ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, sekalian Yogyakarta memilih merdeka dari NKRI. Setelah disahkannya UU No. 13 Tahun 2012, protes masyarakat terkait status Sultan dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY sudah tidak terjadi lagi. Berbeda dengan daerah lain yang menerapkan pemilihan gubernur secara langsung, dengan diterapkannya Sultan dan Paku Alam menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur yang ditetapkan oleh DPRD, maka penghematan terhadap anggaran negara dapat dilakukan. Selain itu, implikasi lain yang timbul dari pemberlakuan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY oleh DPRD adalah tidak terjadinya konflik antara massa pendukung seperti yang marak terjadi di daerah-daerah lain ketika Gubernur dan Wakil Gubernur dipilih secara langsung dengan sistem kompetitif.

Segala sesuatu yang menyangkut Sultan dan Paku Alam, dianggap juga menyangkut dengan eksistensi keberadaan Yogyakarta itu sendiri. Sehingga, apresiasi masyarakat terhadap nilai-nilai lokal masih digalakkan. Yogyakarta dianggap sebagai poros kebudayaan Indonesia yang dapat menarik pengunjung domestik maupun luar negeri, sehingga mendatangkan nilai ekonomis bagi pendapatan daerah yang dapat digunakan untuk kesejahteraan masyarakat. Kasus lain dengan ditetapkannya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, hak Sultan atas tanah semakin memperoleh kekuatan hukum yang kuat. Akibatnya, tanah yang dianggap sebagai milik sultan (*Sultan Ground*), sekalipun sudah ditempati oleh masyarakat bertahun-tahun, akan tetapi kapanpun juga dapat diambil. Situasi seperti ini, biasanya akan membuat masyarakat menjadi *vis a vis* dengan Sultan. Contoh dalam kasus ini adalah inisiatif pembangunan bandara dan persoalan pertambangan pasir besi di Kulon Progo.

Masyarakat merasa hak mereka telah diambil oleh pemerintah, yang notabenenya Sultan dan Paku Alam adalah bagian dari Institusi tersebut. Padahal, pada Pasal 7 ayat (3) menyatakan bahwa penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat.

## **SERAMBI REPUBLIK NANGGROE ACEH DARUSSALAM**

Dalam perspektif historis, Aceh yang dikenal pula dengan sebutan Serambi Mekah mempunyai catatan yang kurang begitu harmonis dengan NKRI. Bukti historis tersebut dapat disebutkan dalam beberapa konflik yang telah terjadi di Aceh sejak sebelum 1949 oleh Daud Bereuh, kemudian Kartosuwiryo dengan Negara Islamnya hingga yang terakhir dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Tuntutan untuk menegakkan syariat Islam di atas hukum dan konsensus nasional, bahkan dibeberapa sisi cenderung berdampak destruktif seiring munculnya disintegrasi didalamnya. Berbagai upaya deliberatif atau menggunakan *soft power* dengan cara diplomasi hingga operasi militer melalui penetapan Daerah Operasi Militer (DOM) telah ditempuh untuk meredam konflik serta guna menjaga keutuhan NKRI. Setidaknya pergolakan di Aceh dengan sparatismenya menjadi potensi besar bagi perpecahan NKRI dan yang pastinya melelahkan bagi pemerintah pusat dalam upaya holistiknya. Terlepas dari perihal konflik yang melekat selama ini, eksistensi Aceh memang harus tetap dijaga dengan cara apapun.

Secara yuridis perihal keistimewaan Aceh diatur melalui UU RI No.8 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Hal yang medasar dari UU ini adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam dan sumber daya manusia, menumbuhkembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai

luhur kehidupan masyarakat Aceh, memfungsikan secara optimal DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat (Huda, 2014:238-239)

Selain yang telah disebutkan di atas, sebagai penunjang pelaksanaan otonomi daerah di Aceh dibentuklah Wali Naggroe dan Tuha Naggroe yang merupakan lembaga adat yang mengiringi kehidupan adat di Aceh. Sebagai penguat dari UU No.8 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam maka dikeluarkanlah UU No.11 Tahun 2006. Namun ada hal menarik yang terjadi dalam sejarah Aceh hingga mendapatkan identitas kesitimewaan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Presiden Soekarno pernah menyebutkan Aceh sebagai “Daerah Modal” bagi perjuangan mencapai kemerdekaan Indonesia. Kenapa demikian, perihal tersebut berkenaan dengan sumbangan Aceh sebagai pengembang dalam bidang bahasa dan budaya yang ketika itu memang efektif untuk membangun integrasi nasional. Mengutip pernyataan seorang sastrawan Indonesia, Nurcholis Majid dalam Ni'matul Huda (2014:226), mengungkapkan fakta yang menarik bahwa “keAcehan” itu berkembang menjadi bibit “keIndonesiaan”. *Lingua Franca* (bahasa pemersatu) dari bangsa Indonesia yang ketika itu masih dalam kondisi *baby state* yang berupa bahasa melayu banyak dikembangkan oleh sastrawan-sastrawan melayu di Aceh dan bisa dikatakan Aceh merupakan pusat pengembangannya. Kemudian yang berkenaan dengan budaya, Aceh dengan adatnya yang kuat menjadi sesuatu yang patut untuk diperhatikan dalam kacamata ke-Bhinnekaan.

Dengan akulturasi tata adat setempat dengan syariat Islam yang begitu kental dari awal republik ini berdiri hingga sekarang, Aceh adalah provinsi satu-satunya di Indonesia yang menjalankan syariat Islam sebagai norma masyarakat secara penuh. Setidaknya otoritas serta kewenangan inilah yang secara spesifik tertuang dalam UU No. 11 Tahun 2006. Lebih lanjut dan spesifik, Bukhari (2014:7), menyebutkan ada beberapa aspek kehidupan yang didasarkan atas syariat Islam, antara lain partai politik lokal, penerapan syariat Islam di bidang ibadah, *muamalah*, *ahwal*

*aslsyakshiyah, jinayah, qadha'*, dan dakwah. Selain itu, melalui UU No.11 Tahun 2006 dinyatakan bahwa pemerintah pusat tidak dapat leluasa memberikan kebijakan administratif berkaitan dengan Aceh tanpa konsultasi dan persetujuan kepala pemerintahan Aceh. Hal ini yang dianggap oleh pengkaji Aceh sebagai penanda meningkatnya *baragining position* Aceh dimata pemerintah pusat.

## SIMPULAN

Pelaksanaan desentralisasi sebagai asas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebuah konsekuensi logis dari penerapan demokrasi di Indonesia yang selalu menuntut perubahan kearah bentuk yang dianggap selalu ideal. Kenyataan tersebut semakin menjadi ketika dikomparasikan dengan tragedi runtuhnya rezim Soeharto yang sentralistik. Desentralistik datang dengan bentuknya sebagai penjawab dari tuntutan perubahan tersebut. Pemerintah yang begitu tertutup serta dipandang buruk dan ketika itu berakhir, maka *sharing of authority* (berbagi kewenangan) yang digadang sebagai bentuk ideal dari itu. Berbagi kewenangan inilah yang harapannya menjadi upaya penguatan pemerintahan lokal yang juga dapat memperkuat pemerintah pusat.

Dalam realita bangsa ini, ternyata masing-masing daerah berdinamika dengan potensinya masing-masing. Jika hal tersebut mengarah kedalam sebuah pola positif maka tidak akan menjadi sesuatu yang perlu dikhawatirkan secara serius. Namun, jika dinamika tersebut mengarah terhadap konflik dan disintegrasi nasional maka harus diperlakukan dengan tidak biasa. Desentralisasi asimetris yang datang dengan bentuk yang "istimewa" memberikan sebuah sistem berbagai kewenangan dengan pemerintah pusat yang bertujuan untuk menjaga eksistensi daerah tersebut. DKI Jakarta, DIY (Yogyakarta), NAD (Aceh), dan Papua yang diberikan "keistimewaan" memang dirasa perlu juga tidak lepas dari kekurangan dalam pelaksanaannya. DKI Jakarta dengan impian kota bertaraf

internasionalnya sehingga pembangunan begitu intens ternyata telah menciptakan kepadatan penduduk yang luar biasa sebagai dampak dari harapan besar kebanyakan orang untuk mencari kesejahteraan di Jakarta. Kemudian selanjutnya bisa sangat mudah diterka, mulai dari kemacetan, kesemerawutan tata ruang kota, kriminalitas, dan disparitas sosial *tumplek blek* di Jakarta.

Kecuali DKI Jakarta, Aceh dan Papua diberikan lebih pada pertimbangan peredaman atas konflik yang terjadi. Aceh dengan begitu menjunjung tinggi pelaksanaan syariat Islam hingga banyak muncul pergolakan dari oknum masyarakat yang berusaha lepas dari NKRI. Meskipun akhirnya pada tahun 2005 konflik tersebut dapat terselesaikan dengan perjanjian Helsinki. Di Papua, salah satu diantara empat daerah yang diberikan status "khusus" yang masih bergejolak secara serius hingga saat ini. Pelaksanaan desentralisasi asimetris di Papua melalui otsusnya harus memang benar-benar di evaluasi secara serius. Terakhir adalah Yogyakarta yang disematkan sebagai daerah istimewa karena selain Yogyakarta adalah kerajaan yang masih eksis juga berbagai perannya untuk membantu Republik Indonesia dalam rangka membentuk pemerintahan darurat. Namun, dalam hal pelaksanaannya meskipun dana keistimewaan yang digelontor begitu besar, tingkat kemiskinan di Yogyakarta masih menjadi permasalahan. Dari semua maksud dan tujuan desentralisasi asimetris di Indonesia hingga pelaksanaannya sekarang, menunjukkan kondisi yang mengharu biru. Desentralisasi yang diraih dengan bayaran heroik untuk menurunkan pemerintahan yang sentralistik, disisi lain bermaksud positif namun disisi lain juga berdampak kurang baik, disatu daerah dapat menuai hasil yang baik sedangkan di daerah lain masih belum mampu membawa perubahan positif, disatu sisi membawa kesejahteraan namun disisi lain juga berpotensi memelihara konflik. Inilah pelaksanaan desentralisasi asimetris dengan segala dampaknya sebagai sistem yang selalu membawa tujuan integrasi bangsa.

## DAFTAR RUJUKAN

- Bhakti, Ikrar Nusa dan Natalius Pigay. 2012. *Menemukan Akar Masalah Dan Solusi Atas Konflik Papua: Supenkah?*. Jurnal Penelitian Politik LIPI, Vol 9 No. 1. Halaman 1-18.
- Huda, Ni'matul. 2014. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otsus*. Bandung: Nusa Media.



Laksono, P.M, dkk. 2005. *Kekayaan, Agama, dan Kekuasaan: Identitas Konflik di Indonesia (Timur Modern)*. Yogyakarta: Kanisius.

Thoha, Miftah. 2012. *Birokrasi Pemerintah Dan Kekuasaan Di Indonesia*. Yogyakarta: Matapena Institute.

Widjojo, Muridan S dan Aisah Putri Budiarti. 2012. *UU Otsus Bagi Papua: Masalah Legitimasi Dan Kemauan Politik*. Jurnal Penelitian Politik LIPI, Vol 9 No.1. Halaman 59-80.

Wignosoebroto, Soetandyo, dkk. 2005. *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 tahun*. Jakarta: Institue for Local Development Yayasan TIFA.

#### **Undang-Undang dan makalah**

Bukhari, Fitrah. 2014. *Memandang Indonesia Dari Daerah Secara Kritis*. Makalah ini disampaikan dalam Bedah Buku

“Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus”. UII Yogyakarta.18 Oktober 2014.

Mandasari, Zayati. 2014. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta)*. Makalah ini disampaikan dalam Bedah Buku “Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus”. UII Yogyakarta.18 Oktober 2014.

Undang-Undang No. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otsus bagi Propinsi Papua.