

# PROBLEM DEMOKRATISASI DALAM DESENTRALISASI ASIMETRIS PASCAORDE BARU

Mardiyanto Wahyu Tryatmoko

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

## ABSTRACT

*The special autonomy status, which is given to Aceh, Papua, Jakarta, and Yogyakarta has not resulted in a better decentralization implementation. Disputable design of special autonomy and lack of capacity of local government have caused significant problems on local democratization, especially in Aceh and Papua. This paper argues that local democratization problem exists because institutional design of local politics is determined by the central government rather than built as a response to local needs. The political-economy discrimination in Aceh and Papua, for instance, are likely caused by incompatibility between the role of province as principal point of special autonomy and the direct local-head elections. Meanwhile, democratic label which is attached to province autonomy could not assure political participation and deliberation of local institutions to the lowest level of government. In this case, political decisions are potentially controlled only by a certain group of political elites at the provincial level.*

**Keywords:** special autonomy status, Aceh, Papua, local institutions

## PENGANTAR

Demokratisasi pasca-Orde Baru telah membuka peluang kemandirian politik dan pemerintahan (administrasi) yang lebih besar bagi daerah. Di awal reformasi, prinsip-prinsip demokrasi turut memberikan dasar pengaturan yang lebih jelas mengenai otonomi daerah dan desentralisasi sebagaimana tertuang dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Melalui amandemen kedua konstitusi, bangsa ini mengatur beberapa hal substansi mengenai pemerintahan daerah. *Pertama*, dalam rangka mendukung otonomi daerah, setiap pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis (tidak disebutkan secara langsung), dan berhak menetapkan peraturan daerah. *Kedua*, hubungan kekuasaan antarpemerintahan harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, serta hubungan pelaksanaan kewenangan

yang harus memperhatikan keadilan dan keselarasan. *Ketiga*, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus/ istimewa dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Format desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana diatur di dalam konstitusi ternyata tidak mudah dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang lebih operasional. Baik Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dikeluarkan sebelum amandemen kedua UUD 1945 ataupun UU Nomor 32 Tahun 2004 memang tidak memuat pasal-pasal yang bertentangan dengan konstitusi. Namun, pengaturan mekanisme desentralisasi di dalam kedua UU tersebut tidak terarah dengan baik, terutama dalam mengatur mekanisme dan memberikan otonomi pelaksanaan demokrasi dan administrasi pemerintahan lokal.

Hingga kini, penjabaran operasional ketentuan dasar mengenai otonomi daerah belum menemukan formula yang tepat sehingga belum mampu menyelaraskan baik aspek administrasi dan politik. Hal ini dapat dicermati dari beberapa hal. *Pertama*, masih ada kegamangan menempatkan titik berat otonomi daerah, antara di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota. Kegamangan ini menyebabkan distribusi kewenangan dan kekuasaan daerah dan antardaerah tidak terarah dengan jelas. Benturan pelaksanaan materi kewenangan antara provinsi dan kabupaten seringkali terjadi. *Kedua*, berseraknya titik berat otonomi daerah tidak sesuai dengan pilihan prosedur demokrasi lokal, yaitu pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung baik di provinsi dan kabupaten/kota. Demi memenangi pilkada langsung, politisi lokal dapat memainkan apa saja, termasuk dengan menggunakan instrumen kebijakan daerah dan lintas daerah tanpa memperhatikan kepentingan publik. *Ketiga*, hubungan kekuasaan dan distribusi kewenangan (urusan) antarpemerintahan masih belum tegas diatur sehingga menimbulkan konflik antarpemerintahan daerah. *Keempat*, karena terperangkap dan terfokus pada persoalan administrasi, negara mengabaikan hak-hak budaya dan politik lokal.

Demokratisasi memang memberikan landasan yang kuat bagi pengaturan desentralisasi dan otonomi daerah, tetapi tidak sebaliknya. Fakta menunjukkan bahwa pengaturan desentralisasi politik belum mendorong perkembangan demokratisasi lokal yang efektif dan terkonsolidasi dengan baik. Sejak pemberlakuan *Decentralizatie Wet* 1903 hingga UU Nomor 32 Tahun 2004 saat ini tampak desentralisasi di Indonesia belum dapat dijadikan sarana untuk memastikan demokrasi dan jaminan hidup rakyat berjalan dengan baik. Persoalan

desentralisasi di Indonesia masih berkuat pada pencarian formula hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat (nasional) dan daerah (lokal), hubungan antardaerah, dan penataan struktur pemerintahan daerah. Hubungan kekuasaan dan distribusi kewenangan di setiap tingkatan dan antartingkatan pemerintahan sulit terkonsolidasi dengan baik. Pola hubungan kekuasaan antara pemerintah nasional dan lokal masih diwarnai oleh persoalan derajat otonomi. Persoalan hubungan kekuasaan antardaerah otonom diwarnai dengan tiadanya kejelasan pembagian kewenangan. Sedangkan persoalan hubungan kekuasaan di dalam internal daerah masih diwarnai dengan pergulatan perebutan dan penggunaan kekuasaan yang tidak demokratis. Praktik diskriminasi, kekerabatan, patronase, dan intimidasi misalnya masih marak digunakan oleh politisi lokal untuk mempertahankan atau merebut kekuasaan.

Pasca-Orde Baru, pemerintah mulai memperhatikan beberapa daerah dengan memberikan otonomi khusus (otsus), otonomi yang berbeda dari yang diberikan kepada daerah pada umumnya. Banyak orang yang menyebutkan pemberian otsus ini sebagai bentuk desentralisasi asimetris meskipun beberapa ahli mencoba mengoreksinya.<sup>1</sup> Terlepas dari perbedaan pemahaman konsep tentang desentralisasi asimetris, negara telah memberikan otonomi yang tidak seragam melalui pengaturan lebih lanjut mengenai kekhususan Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, mencoba memformulasikan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) ke dalam UU khusus, serta memberikan kekhususan bagi Papua dan Aceh sebagai solusi lunak atas tuntutan separatisme. Desentralisasi asimetris yang dimaksud dalam tulisan ini merujuk pada pemberian otsus atau hak istimewa dalam desain yang berbeda kepada empat daerah tersebut.

Perkembangan desentralisasi asimetris dengan pemberian otsus kepada beberapa daerah di Indonesia nyatanya belum menghasilkan peningkatan demokratisasi dan efisiensi administrasi pemerintahan yang cukup signifikan. Kini bangsa ini justru dihadapkan pada kenyataan meningkatnya intensitas konflik, baik horizontal maupun vertikal di samping menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Fenomena ini, secara ekstrem, dapat kita lihat terutama pada kasus Papua. Persoalan ini menyiratkan beberapa pertanyaan penting dalam perkembangan desentralisasi asimetris di Indonesia. Seberapa jauh pemerintah (nasional)

<sup>1</sup> Menurut Josef Riwo Kaho, pengajar senior di Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM, desentralisasi asimetris bukan pemberian otonomi yang lebih besar dengan fasilitas yang lebih banyak dibanding daerah lain, tetapi desentralisasi yang didasarkan atas otonomi yang disesuaikan dengan kemampuan daerah. Dengan demikian, konsep desentralisasi asimetris yang dimaksud lebih menunjuk pada prinsip subsidiaritas. Wawancara penulis dengan Josef Riwo Kaho di Yogyakarta, April 2012.

telah benar-benar serius memberikan otonomi kepada daerah sesuai dengan kebutuhan lokal yang beragam? Sejauh mana perkembangan pembangunan dan demokratisasi di daerah otonomi khusus? Kendala atau problem demokratisasi semacam apa yang muncul dalam perkembangan desentralisasi asimetris di beberapa daerah otonomi khusus? Faktor-faktor apa saja yang memengaruhi terhambatnya demokratisasi di daerah yang mendapat pengaturan desentralisasi secara asimetris?

Sebagian besar tulisan ini merupakan hasil pemanfaatan data dan penelaahan kembali temuan-temuan penelitian tentang problematika kekuasaan gubernur di daerah otonomi khusus yang dilakukan oleh Tim Otonomi Daerah Pusat Penelitian Politik (P2P) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) pada 2011. Tulisan ini berpijak pada argumen bahwa demokratisasi di tingkat lokal pasca-Orde Baru masih belum terkonsolidasi dengan baik. Persoalan dan bahkan gejolak sosial dalam demokratisasi lokal terjadi karena desentralisasi politik dalam wujud pengaturan demokrasi yang lebih substansial tidak diberikan dengan benar dalam desentralisasi asimetris. Penerapan desentralisasi asimetris kepada beberapa daerah di Indonesia masih berkatut dan terbatas pada persoalan administrasi, sedangkan prosedur demokrasi cenderung diberlakukan secara simetris. Selain itu, kapasitas lembaga-lembaga lokal yang belum cukup memadai turut berkontribusi pada kegaduhan demokratisasi lokal.

## DEMOKRASI DAN DESENTRALISASI

Hubungan antara demokrasi dan desentralisasi dapat saling membutuhkan. Pada satu sisi desentralisasi membutuhkan demokrasi sebagai prasyarat utama penyelenggaraan kekuasaan lokal yang responsif dan akuntabel. Tanpa demokrasi, desentralisasi hanya berorientasi pada tertib administrasi dan kelancaran fiskal semata, yang tidak memperhatikan aspirasi masyarakat dan ketertiban politik lokal.<sup>2</sup> Oleh karena itu, desentralisasi dapat tetap berjalan tanpa demokrasi. Pengalaman Indonesia pada masa Orde Baru dan Pakistan menunjukkannya.<sup>3</sup> Dengan adanya landasan demokrasi, ada jaminan bahwa desentralisasi menyediakan wahana bagi terselenggaranya proses politik lokal.

<sup>2</sup> Beberapa ahli membagi desentralisasi ke dalam tiga dimensi, yaitu politik, administrasi, dan fiskal (Rondinelli 1981; Barnett *et al* 1997; Azfar *et al* 2004: 19). Litvack dan Seddon (1998) bahkan menyebut desentralisasi ke dalam empat dimensi, yaitu politik, administrasi, fiskal, dan pasar.

<sup>3</sup> Untuk pengalaman Pakistan, lihat Sikandar Ali Hayat, "Decentralization Without Democracy in Pakistan," 2008, The Institute of Federalism Fribourg Switzerland.

Kepentingan yang berbeda dapat saling didengar dan dinegosiasikan serta pengalokasian sumber daya lokal dapat diputuskan berdasarkan diskusi publik (Barnett et al. 1997: 3). Dengan kata lain, desentralisasi yang berbasis demokrasi memberikan kekuasaan kepada warga dan para wakil terpilih mereka dalam pembuatan kebijakan publik (Litvack dan Seddon 1998: 2).

Pada sisi lain, demokrasi dapat dengan cepat terkonsolidasi jika desentralisasi berjalan baik. Linder (2009: 15), misalnya, menyatakan bahwa “*Politics of political power sharing promote higher quality of services, higher fiscal revenue and higher democratic consolidation than majoritarian styles of politics.*” Dalam konteks ini, desentralisasi memberikan kesempatan perwakilan yang lebih luas bagi kelompok politik, agama, dan suku yang bervariasi dalam pembuatan kebijakan pembangunan yang dapat mendorong keadilan alokasi sumber daya pemerintahan (Cheema dan Rondinelli 1983:15). Selain itu, desentralisasi yang demokratis (*democratic decentralization*) dapat berguna sebagai pendidikan politik, latihan bagi kepemimpinan politik, stabilitas politik, persamaan hak politik, peningkatkan akuntabilitas, dan responsivitas (Smith 1985: 20–30).

Larry Diamond (1999: 121–122) juga menyatakan bahwa desentralisasi merupakan suatu kebijakan untuk menyebarkan dan memperkuat demokrasi hingga di tingkat lokal. Pertanyaan penting dari tesis Diamond terkait demokrasi dan desentralisasi ialah bagaimana desentralisasi dapat memperkuat atau mengkonsolidasikan demokrasi di tingkat lokal? Argumen yang dia bangun untuk menjawab pertanyaan itu ialah bahwa pemerintahan lokal yang representatif dapat membangun fondasi demokrasi dalam lima hal. *Pertama*, desentralisasi dapat membantu mengembangkan nilai-nilai dan keterampilan demokratis di masyarakat. *Kedua*, desentralisasi meningkatkan akuntabilitas dan responsivitas atas kepentingan dan urusan lokal. *Ketiga*, desentralisasi dapat meningkatkan representasi demokrasi karena memberikan saluran tambahan bagi mereka yang dulu terpinggirkan. *Keempat*, desentralisasi dapat meningkatkan kontrol dan juga perimbangan kekuasaan di pusat. *Kelima*, desentralisasi memungkinkan kontestasi politik semakin terbuka dengan memberikan kesempatan bagi partai politik dan faksi oposisi di tingkat pusat untuk berkuasa dan berpengaruh di tingkat lokal.

Desentralisasi dapat dilihat sebagai suatu prinsip demokratis yang fundamental. Untuk itu, desentralisasi memiliki arti penting untuk menentukan kualitas demokrasi. Jika kelompok-kelompok dengan basis dukungan yang sangat kuat

terabaikan dari pembagian kekuatan politik di setiap level, mereka cenderung mempertanyakan dan bahkan menantang legitimasi sistem. Desentralisasi politik menekankan bahwa tidak cukup bagi setiap orang hanya memilih pemimpin nasional secara periodik, bebas, dan adil. Demokrasi juga digunakan oleh setiap orang untuk mampu memilih pemimpin dan lembaga perwakilan lokal mereka. Pemerintah lokal ini kemudian memiliki sejumlah kekuasaan nyata untuk merespons kebutuhan masyarakatnya.

Desentralisasi politik seringkali diasumsikan menyertakan demokrasi. Walaupun demikian, desentralisasi politik tidak serta-merta secara logis memuat demokrasi meskipun di dalam pemerintahan yang didominasi oleh lembaga yang dipilih secara mayoritarian (Smith 1985: 12). Larry Diamond (2004) bahkan mengingatkan bahwa desentralisasi memiliki potensi risiko dan bahaya bagi penyelenggaraan demokrasi. Di banyak wilayah yang menganut demokrasi, lama dan baru, pemerintahan lokal setiap level menjadi lembaga yang tidak menyuarakan demokrasi *grass root*, tetapi lebih menyuarakan raja lokal yang didominasi oleh bos-bos politik yang tidak bermain menggunakan aturan demokrasi atau menghargai hak-hak warga. Mereka dapat memanipulasi pemilu dan mengintimidasi oposisi serta membentuk satu partai di level provinsi.

Satu hal penting lain yang diingatkan oleh Diamond ialah problem kapasitas pemerintahan lokal. Pemerintahan lokal yang dimaksud tidak hanya mengacu pada lembaga eksekutif, termasuk kepala daerah, tetapi juga lembaga perwakilan rakyat daerah. Dengan demikian, kemampuan dalam hal meningkatkan, menganggarkan, dan membelanjakan sumber daya lokal tidak hanya dilihat dari kemampuan manajerial birokrasi pemerintahan lokal, tetapi juga terkait dengan keputusan politik lembaga perwakilan daerah. Kemampuan rasionalitas *bargaining* antarlembaga-lembaga daerah dalam pembuatan kebijakan publik akan menunjukkan kualitas demokrasi lokal.

Litvak *et al.* (1998) bahkan tidak hanya menunjuk persoalan kapasitas pemerintah daerah, tetapi juga persoalan kapasitas pemerintah nasional. Pertanyaan yang diajukan oleh Litvak *et al.* ialah apakah pemerintah pusat dan daerah memiliki kapasitas untuk mendukung dan mengatur responsibilitas yang terdesentralisasi? Apakah mereka memiliki kapasitas politik untuk mengidentifikasi dan merespons preferensi individu? Kaitannya dengan demokrasi, kapasitas politik berkaitan dengan saluran-saluran partisipasi lokal. Pemerintah jelas punya tanggung jawab karena kapasitas administrasi lokal terkadang dianggap tidak mampu karena kebutuhan birokratik yang didorong oleh pusat tidak

sesuai dengan para pembuat kebijakan di tingkat lokal. Di beberapa kasus, kapasitas administrasi lokal diidentifikasi sebagai persoalan oleh pemerintah pusat ketika dalam faktanya pemerintah pusat juga mungkin memiliki kapasitas yang rendah untuk mengatur hubungan lokal.

Diskusi mengenai *capacity constraints* tidak tepat mengasumsikan bahwa semua pemerintahan subnasional adalah sama. Dalam kenyataannya, pemerintahan kota, terutama di kota-kota besar, memiliki kapasitas yang lebih besar untuk mengatur keuangan pelayanan publik daripada yang dilakukan pemerintahan desa. Dengan kata lain, pemerintahan daerah yang berbeda—provinsi, kabupaten, dan kota—memiliki perbedaan kapasitas pendanaan dan manajemen. Tentu hal penting di sini adalah pemerintahan lokal seharusnya tidak dibebani dengan kewajiban untuk menjalankan fungsi dan menyediakan pelayanan untuk sesuatu yang mereka tidak cukup tersedia pendapatan dan pelatihan untuk melakukannya. Oleh sebab itu, penting untuk mempertimbangkan pemberian desentralisasi yang tidak sama di antara daerah. Prinsip inilah yang sering terdengar sebagai desentralisasi asimetris. Dalam konteks ini, prinsip *asymmetric decentralization* menawarkan suatu pendekatan untuk mendesentralisasikan pertanggungjawaban yang lebih *feasible* daripada mendasarkan pada pendekatan lainnya termasuk penyeragaman (Litvak *et al.* 1998: 28).

Selama ini negara kesatuan memiliki tantangan yang besar karena cenderung mengatur desentralisasi secara simetris. Karena pengaturan simetris, ketidakpuasan lokal cenderung besar. Dalam konteks perbedaan wilayah dan etnis, desentralisasi dapat memicu perpecahan bangsa jika tidak diatur dengan tepat. Negara yang terbelah atau terdisintegrasi lebih disebabkan oleh tidak terbiasanya mengembangkan cara-cara demokratis dalam kerangka devolusi kekuasaan. Padahal, devolusi sangat penting untuk menyatukan kelompok-kelompok yang diawali dalam suatu lokalitas yang asli (autentik), dengan sifat sukarela (*volunter* atau tidak dipaksa), dan dengan persatuan politik yang absah.

Dalam konteks Indonesia, sejarah menunjukkan bahwa upaya untuk mendesentralisasi demokrasi telah dilakukan oleh para pendiri bangsa tidak lama setelah konstitusi dibentuk. Pemberian hak-hak legislatif kepada Komite Nasional Indonesia di daerah merupakan bentuk keseriusan pemerintah pusat dalam memberikan kepercayaan partisipasi politik masyarakat lokal. Implikasinya jelas bahwa daerah diberi kekuasaan politik untuk menentukan arah kepentingan lokal masing-masing.

Sejarah juga menunjukkan bahwa praktik penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah nyatanya menjauh dari pemberian demokrasi substansial kepada daerah. Ketentuan perundang-undangan mengenai desentralisasi memang mengatur hubungan pusat-daerah, tetapi substansi yang termuat di dalamnya terbatas pada persoalan administrasi dan paling jauh hanyalah pengaturan demokrasi prosedural.

Otonomi daerah dan demokrasi lokal (desentralisasi politik) tidak tampak pada masa Orde Baru. Desentralisasi administrasi memang ada pada saat itu, tetapi otoritasnya pun sangat terpusat. Ada dua fenomena penting pada masa Orde Baru yang perlu diingat untuk menunjukkan absennya demokrasi dan desentralisasi selama tiga dekade. *Pertama*, penguasa (pusat) pada saat itu mengeliminasi sayap politik daerah-daerah yang direpresentasikan oleh para politisi lokal (Lay 2003: 9). *Kedua*, penguasaan pusat mencoba menjinakkan daerah-daerah dengan mendesakkan struktur pemerintahan yang seragam dan hierarkis.

#### DESENTRALISASI ASIMETRIS PASCA-ORDE BARU

Demokratisasi pasca-Orde Baru membawa perubahan yang sangat signifikan pada sistem desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. UU Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur otonomi daerah dan desentralisasi pertama pasca-Orde Baru dengan tegas menyebutkan bahwa pemerintah pusat hanya berhak atas lima macam kewenangan dan selebihnya diserahkan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. PP Nomor 25 Tahun 2000 kemudian merinci urusan apa saja yang menjadi ranah pemerintah provinsi dan selebihnya (sisanya) menjadi urusan kabupaten/kota. Terkait demokratisasi lokal, UU ini juga mengatur mekanisme *checks and balances* lembaga-lembaga pemerintahan daerah. Meskipun demokratisasi lokal mengalami penguatan dibanding pada masa rezim sebelumnya, UU Nomor 22 Tahun 1999 tidak memberikan landasan yang kuat bagi praktik demokrasi presidensial di tingkat lokal. Atas dasar itulah banyak kepala daerah yang diberhentikan karena laporan pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD.

UU Nomor 32 Tahun 2004 yang memuat aturan perbaikan atas UU sebelumnya (UU Nomor 22 Tahun 1999) berupaya memberikan kejelasan mengenai pembagian wewenang antartingkat pemerintahan. UU ini juga mencoba memperbaiki mekanisme demokrasi di tingkat lokal. Salah satu terobosan yang dibawa oleh regulasi ini adalah aturan mengenai pilkada langsung, baik

di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Berlandaskan regulasi ini, DPRD juga tidak lagi begitu saja dapat memberhentikan kepala daerah. Kepala daerah tidak hanya memberikan laporan pertanggungjawaban kepada masyarakat melalui DPRD, tetapi juga memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah secara berjenjang.

Meskipun aturan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah pasca-Orde Baru sudah sangat progresif meningkatkan kemandirian lokal, tidak semua daerah berpegang pada aturan yang seragam secara nasional. Sebut saja Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang karena sejarah pemerintahan memiliki model pemerintahan daerah yang berbeda dengan daerah lain. DKI Jakarta telah lama mendapatkan status khusus, bahkan ketentuan kekhususan Jakarta telah mengalami lima kali revisi.<sup>4</sup> Kekhususan Jakarta menegaskan posisinya sebagai pemerintah daerah yang mendukung penyelenggaraan pusat pemerintahan. UU Nomor 29 Tahun 2007 senantiasa menyebutkan bahwa Gubernur Provinsi DKI harus memadukan programnya dengan pusat, dan bahkan pusat harus mendukung pembangunan di wilayahnya. Karena berimpit dengan kepentingan nasional, pembiayaan urusan pemerintahan khusus di ibu kota negara menjadi beban kementerian dan lembaga terkait melalui APBN. Pasal 14 UU Nomor 29 Tahun 2007 juga menyebutkan bahwa pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang mengemban fungsi khusus bisa mengusulkan kepada pemerintah penambahan dinas dan lembaga teknis baru untuk mendukung misi pembangunan di ibu kota negara. Jakarta memiliki otonomi tunggal. Otonomi daerah berada hanya pada tingkat provinsi. Pemerintahan kota dan kabupaten di bawah provinsi hanya bersifat administratif untuk melaksanakan kebijakan gubernur. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemerintahan provinsi mencerminkan proses politik yang relatif terbebas dari riak-riak lokalitas tuntutan *grass root*.

Meskipun pernah berstatus sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia, Yogyakarta tidak mendapatkan status keistimewaan dari itu. Pemberian

<sup>4</sup> Kekhususan DKI Jakarta mulai diatur dengan UU Nomor 2 PNPS 1961 tentang Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya. Ketentuan ini kemudian diubah dengan UU Nomor 15 PNPS Tahun 1963 tentang Perubahan dan Tambahan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961. UU ini kemudian berturut-turut direvisi menjadi UU Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara RI Jakarta, UU Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara RI Jakarta. Perubahan berikutnya pasca-Orde Baru adalah menjadi UU Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara RI Jakarta dan kemudian diganti dengan UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

keistimewaan kepada Yogyakarta lebih didasarkan pada asal-usul sejarah. Kelembagaan tradisional kerajaan/kesultanan (*zelfbestuurende landschappen*) Mataram masih hidup hingga kini. Tidak seperti Jakarta dan daerah otsus lain yang telah memiliki UU otsus, DIY hingga tulisan ini disusun belum mempunyai UU Otonomi Khusus. Walaupun belum memiliki UU Otonomi Khusus sendiri, keistimewaan Yogyakarta terutama rangkap jabatan sultan sebagai Gubernur DIY sebenarnya telah diakui sejak lama. UU terkait pemerintahan daerah, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, dan UU Nomor 32 Tahun 2004, juga mengakui keistimewaan Yogyakarta. Belakangan, sementara draf RUU Keistimewaan Yogyakarta sedang disusun, pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) mempersoalkan keistimewaan Yogyakarta yang dianggapnya masih menerapkan sistem monarki dan jauh dari sistem demokrasi. Gejolak dari daerah (Yogyakarta) pun sontak muncul mengecam pemerintahan SBY yang dianggap tidak menghargai Yogyakarta. Pembahasan dan perdebatan yang alot antara kubu penetapan sultan sebagai Gubernur DIY versus pemilihan gubernur terakhir menemukan titik temu bahwa sultan selaku Gubernur DIY harus mendapatkan penetapan atau pengesahan dari DPRD Yogyakarta setiap lima tahun. Penetapan tersebut mempertimbangkan syarat-syarat calon gubernur sebagaimana berlaku di daerah pada umumnya.

Selain kepada Jakarta dan Yogyakarta, pemerintah juga memberikan otsus kepada Aceh dan Papua karena persoalan politik. Otsus Papua lahir untuk memperbaiki kebijakan-kebijakan masa lalu yang memunculkan sumber-sumber ketegangan dalam wujud ketimpangan di pelbagai sektor pembangunan, pelanggaran hak asasi manusia (HAM), dan pengabaian hak dasar penduduk asli.<sup>5</sup> Sementara itu, pemberian otsus kepada Aceh juga tidak jauh berbeda dengan latar belakang yang dialami Papua. Dengan menggunakan terminologi yang lebih lugas, otsus Papua dan Aceh sebenarnya merupakan pilihan lunak yang ditawarkan oleh pemerintah pusat atas tuntutan separatisme masyarakat di sana yang mempersoalkan keadilan, kejelasan identitas, dan sejarah integrasi, serta kelayakan hidup mereka.

Sebagai kompensasi untuk meredakan aktivitas separatisme, beberapa kekhususan Papua tampak mirip dengan yang berlaku di Aceh. Kemiripan

<sup>5</sup> Hal ini diakui pemerintah nasional sebagaimana tercantum dalam penjelasan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 di bab umum. Muridan dan kawan-kawan juga menyebutkan empat sumber konflik Papua, yaitu marjinalisasi atau diskriminasi terhadap orang asli Papua, kegagalan pembangunan, masalah politik identitas, dan persoalan pelanggaran HAM (Widjojo 2009).

kekhususan yang dimiliki Aceh dan Papua antara lain adalah: *pertama*, pemberian kewenangan yang lebih luas dalam bidang perekonomian, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, kependudukan dan ketenagakerjaan, lingkungan hidup, dan sosial, yang dititikberatkan di tingkat provinsi. *Kedua*, Aceh dan Papua sama-sama diberi alokasi dana otsus dan dana bagi hasil SDA yang persentasenya sama. *Ketiga*, baik Aceh maupun Papua diberikan keleluasaan untuk mengekspresikan identitas lokal melalui lambang daerah dan penamaan lembaga-lembaga lokal. *Keempat*, Aceh dan Papua memiliki hak untuk membentuk partai lokal. *Kelima*, kedua provinsi tersebut sama-sama memiliki otoritas membentuk lembaga perwakilan lain di samping DPRD, yang di Aceh disebut dengan Wali Nangroe sedangkan di Papua disebut Majelis Rakyat Papua (MRP). Kesamaan-kesamaan ini sebenarnya menunjukkan desain yang serupa, yang diatur oleh pemerintah nasional untuk melunakkan gerakan-gerakan separatisme di kedua provinsi tersebut. Dengan kata lain, desentralisasi asimetris sebenarnya belum begitu menonjol di Indonesia karena otonomi yang dimiliki oleh setiap daerah khusus (akibat gejolak separatisme) masih terlihat simetris, didesain secara sentralis.

Sebenarnya, selain DKI Jakarta, Yogyakarta, Aceh, dan Papua, masih banyak daerah yang menghendaki perlakuan khusus, baik karena unsur budaya maupun karena kontribusi sumber daya lokal bagi negara yang terhitung lebih besar dibanding daerah lain. Bergulirnya desakan beberapa daerah yang menginginkan otsus atau istimewa sebenarnya menandakan perubahan fase dalam perjalanan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Perubahan ini mengindikasikan beberapa persoalan dasar. *Pertama*, otonomi yang diberikan pascasentralisasi Orde Baru belum menyentuh kebutuhan dasar masyarakat daerah. *Kedua*, intervensi atau penetrasi pemerintah pusat selama ini masih tinggi sehingga otonomi yang dirasakan daerah masih “setengah hati”. Banyak daerah bahkan masih merasakan adanya ketimpangan hubungan Pusat-Daerah. Eksploitasi sumber daya daerah tidak seimbang dengan keuntungan yang diterima daerah. *Ketiga*, pemerintah pusat belum memiliki desain desentralisasi dan mekanisme demokrasi lokal yang matang. Pilihan mekanisme demokrasi lokal tidak sesuai dengan skema desentralisasi sehingga pilkada, misalnya, justru mengaburkan koordinasi antardaerah otonom. Pilkada ternyata juga meningkatkan arogansi daerah. *Keempat*, komitmen dan konsistensi pemerintah pusat dalam menata daerah otonom mudah diperlemah oleh tuntutan politik daerah dan perilaku rente elite pemerintah sendiri. Sebagai contohnya adalah kebijakan tentang penataan daerah otonom. Karena menonjolkan faktor politik,

pemerintah terlalu longgar memberikan kesempatan bagi pembentukan daerah baru dan tidak pernah melaksanakan kebijakan penggabungan daerah meskipun banyak daerah yang gagal. Kebebasan ekspresi politik daerah yang besar tersebut memicu kepercayaan diri mereka untuk lebih bisa mengatur dirinya sendiri relatif lebih otonom.

Meskipun desakan daerah untuk mendapatkan status khusus atau istimewa semakin menguat, tampaknya pemerintah tidak akan serta-merta mengakomodasi aspirasi itu. Ini bukan semata-mata persoalan keuangan negara, melainkan persoalan kemampuan pemerintah pusat dalam mengurus daerah yang beragam. Desakan daerah-daerah yang menginginkan status otsus sesungguhnya berada dalam situasi paradoks karena hubungan pemerintah pusat dengan daerah-daerah yang memiliki status khusus/istimewa masih problematik.

### **Problem Asimetrisme**

Pemberian otonomi yang tidak seragam (asimetris) ke beberapa daerah, seperti Aceh, DKI Jakarta, Papua, dan DIY belum dapat dijadikan indikasi iktikad baik pemerintah nasional untuk memberikan otonomi yang tidak seragam bagi daerah-daerah lain secara lebih luas. Di samping itu, karena persoalan yang terjadi sangat kompleks, daerah-daerah khusus/istimewa ini masih seperti objek uji coba sistem otonomi daerah yang probabilitasnya bisa berhasil atau sebaliknya, gagal dan memisahkan diri dari NKRI, terutama untuk Aceh, Papua, dan bisa jadi DIY.

Berkaca pada kasus Aceh dan Papua yang mendapatkan kekhususan sebagai buah dari gejolak politik, pemerintah sepertinya tidak memiliki kemampuan mengurus kedua daerah ini. Ada kesan bahwa otsus dianggap sebagai pilihan final dengan cukup memberikan konsesi ekonomi dan hak politik yang lebih besar daripada daerah lain. Pelaksanaan otsus di Aceh dan Papua pada kenyataannya penuh gejolak, bahkan separatisme di Papua semakin menguat.

Kasus Aceh menunjukkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang dianggap sebagian besar masyarakat Aceh sebagai landasan yuridis otsus belum mencerminkan sepenuhnya semangat dan prinsip-prinsip MoU Helsinki. UUPA masih penuh dengan pasal karet sehingga menimbulkan multitafsir oleh para pembuat kebijakan di Aceh. Salah satu contoh di antara pasal-pasal itu adalah mengenai alokasi dana otsus yang dipersepsi berbeda oleh gubernur dan para bupati/wali kota.

Pelaksanaan otsus di Papua lebih rumit lagi. Keinginan rakyat Papua sangat sulit terwujud karena banyak patologi pemerintahan sebagai akibat dari ketidakseriusan pemerintah nasional ataupun kelemahan kapasitas elite lokal. Persoalannya, permintaan rakyat Papua dan pemberian oleh Jakarta tidak sepenuhnya sesuai. Pemerintah nasional cenderung memberikan insentif ekonomi dalam bentuk perbaikan infrastruktur dan jaminan kebutuhan ekonomi dasar melalui transfer dana otsus, sedangkan yang diinginkan rakyat Papua tidak hanya pemenuhan ekonomi, tetapi juga penyelesaian persoalan politik identitas dan hak asasi manusia (HAM). Dengan demikian, pemberian dana otsus yang berlimpah, percepatan pembangunan untuk provinsi atau bagian provinsi, dan proyek-proyek pembangunan lain seperti *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) tidak sanggup mengobati kekecewaan sebagian masyarakat Papua.

Jika mencermati banyak kasus, tampak bahwa otsus lebih didesain atau diarahkan untuk mendukung kepentingan nasional daripada mengakomodasi kebutuhan lokal yang beragam. Tindakan “pembiaran” yang dilakukan pemerintah pusat kepada Aceh dan Papua menunjukkan kepentingan tunggalnya yaitu “sekadar” mempertahankan NKRI. Kekhususan yang menempel di DKI Jakarta juga syarat dengan kepentingan pusat.

Kekhususan sebagai ibu kota negara menempatkan Jakarta lebih banyak berperan sebagai eksekutor program nasional daripada menjalankan ide lokal. Ini tidak salah karena kewenangan yang dimiliki DKI Jakarta dalam banyak hal bersinggungan dengan kepentingan pemerintah pusat. Konsekuensinya, banyak peraturan daerah yang dihasilkan oleh gubernur dan DPRD diarahkan untuk mendukung peraturan pemerintah tertentu. Atau sebaliknya, peraturan pemerintah selalu dibutuhkan untuk memayungi perda yang sesungguhnya juga diinisiasi oleh pemerintah pusat. Anggaran untuk pelaksanaan kegiatan pun disinergikan dengan kementerian terkait yang masuk dalam struktur APBN. Setidaknya, *cost sharing* antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat sering dijalankan untuk mengatasi keruwetan persoalan ibu kota negara. Satu indikasi lagi yang mendukung “sentralisasi” adalah adanya struktur deputi gubernur yang terpisah dengan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam struktur pemerintahan DKI Jakarta.

Kasus Jakarta menunjukkan bahwa derajat otonomi daerah relatif kecil karena konteks determinasi pemerintah nasional sangat besar dalam hal “standardisasi” wilayah ibu kota negara modern. Dengan kata lain, intervensi

pemerintah pusat dalam pengaturan daerah ini sangat besar sehingga tampak bahwa pemerintah daerah khusus Jakarta seolah-olah tidak memiliki otonomi. Negosiasi antarpolitisi untuk menentukan kebijakan lokal masih menunjukkan bentuk-bentuk otonomi, tetapi hal itu lebih banyak sebagai respons program pemerintah pusat daripada kepentingan masyarakat lokal. Sekali lagi, hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pengaturan yang ada di DKI Jakarta merupakan hasil kompromi atau lebih banyak merupakan intervensi pemerintah pusat.

Berbeda dengan Aceh dan Papua yang tidak diperhatikan serius oleh pemerintah pusat, Yogyakarta sebagai daerah istimewa yang tadinya tenang justru diusik oleh pemerintah pusat dengan mempertanyakan keistimewaannya. Presiden SBY mengusik kekhususan Yogyakarta dengan mendesak prosedur pemilihan langsung gubernur dan memisahkan kedudukan gubernur dan sultan dengan alasan penegakan demokrasi dan menghapuskan monarki. Desakan pemerintah pusat untuk menyeragamkan prosedur demokrasi semacam ini justru menyebabkan ketegangan hubungan pemerintah pusat dengan DIY dan di antara kelompok-kelompok di dalam DIY sendiri. Hal ini menjadi salah satu pertanyaan mendasar tentang iktikad baik pemerintah pusat dalam memperhatikan keragaman daerah dan sekaligus memelihara perdamaian.

Sebagai daerah istimewa, Yogyakarta memang belum memiliki otonomi khusus yang diatur secara formal di dalam undang-undang. Kekhususan perihal posisi kepala daerah dwi-tunggal yang melekat pada Yogyakarta selama ini masih sekadar berbentuk konsensus antarmasyarakat Yogyakarta dan antara Yogyakarta dengan pemerintah nasional. Persoalannya, konsensus ini sangat lemah sehingga bentuk otsus yang dimiliki Yogyakarta mudah sekali dipertanyakan oleh pihak-pihak tertentu. Karena belum memiliki payung hukum, konsensus mengenai kekuasaan gubernur membuka peluang bagi banyak pihak untuk menggugatinya.

Jika mencermati kekhususan atau keistimewaan yang dimiliki Aceh, Papua, DKI Jakarta, dan DIY, secara gegabah kita dapat mengatakan bahwa telah ada desentralisasi asimetris di Indonesia. Namun dalam praktiknya, asimetrisme itu masih menjadi pertanyaan besar mengingat keistimewaan utama yang dimiliki Yogyakarta masih terus diusik atas nama demokrasi sedangkan format kekhususan yang dimiliki Papua dan Aceh hampir tidak ada bedanya. Ini menandakan bahwa tidak hanya desentralisasi yang simetris tetapi juga yang asimetris di Indonesia masih lebih didominasi oleh kepentingan pemerintah pusat daripada merupakan adopsi sebagai respons aspirasi lokal. Reformasi

desentralisasi pada kenyataannya justru meningkatkan intervensi pemerintah pusat dalam menentukan format desentralisasi daripada mengakomodasi tekanan-tekanan kebutuhan dari bawah (O'Neill 2005: 4).

Desentralisasi yang katanya asimetris menjadi sebuah sistem yang rumit dan penuh pergolakan karena menjadi arena kontestasi berbagai kepentingan. Pada satu sisi, elite-elite nasional berharap banyak untuk terus mempertahankan Aceh dan Papua atas dasar kepentingan ekonomi politik yang dibungkus atas nama NKRI. Pada sisi lain, elite-elite lokal berupaya bermain cantik untuk kepentingan ekonomi politik parsial.

Kerumitan otonomi khusus di Papua dan Aceh mungkin harus mendapat perhatian yang lebih besar dibanding yang terjadi di DKI Jakarta ataupun DI Yogyakarta. Meskipun di DIY terjadi pengentalan identitas, isu separatisme masih sangat jauh dari wacana. Ini terjadi karena nasionalisme dalam lingkup yang luas telah menjadi bagian dari pembentukan identitas lokal. Aceh dan Papua mengalami krisis identitas yang dipengaruhi juga oleh pengabaian negara terhadap kedua daerah ini. Orang-orang Papua merasa pada posisi minoritas yang tereksplotasi dan merasakan diri selalu terasing. Demikian juga dengan Aceh yang merasa dieksplotasi oleh negara tanpa menerima kompensasi yang layak.

Pengakuan keunikan atau kekhususan daerah yang semata hanya didasarkan atas hak asal-usul atau terpaksa diberikan setelah muncul gejolak dan tragedi kemanusiaan tidak memberikan makna substansial bagi sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Pengaturan desentralisasi yang tidak jelas memungkinkan terjadinya konflik horizontal dan vertikal. Konflik horizontal diindikasikan dari perseteruan antarkelompok di daerah itu, sedangkan konflik vertikal dalam bentuk perseteruan antara lembaga lokal dan pemerintah nasional dapat mengakibatkan separatisme. Oleh sebab itu, perlu ada rekonstruksi pemikiran mengenai sistem desentralisasi dan otonomi daerah, bahkan di dalam konstitusi sekalipun.

#### PROBLEM DEMOKRATISASI DI DAERAH OTONOMI KHUSUS

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, secara teoretis, desentralisasi diharapkan dapat berkontribusi atau mendorong demokrasi lokal yang lebih baik. Desentralisasi memastikan negara lebih dekat dengan masyarakat, mendo-

rong keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik, meningkatkan keterwakilan kelompok-kelompok marginal, dan sebagainya. Namun, pengaturan sistem desentralisasi tidak serta-merta membuahkan hasil sebagaimana yang diharapkan. Banyak skema desentralisasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang nyatanya tidak kongruen dengan mekanisme demokrasi lokal sehingga menimbulkan gejala di tingkat lokal. Sebut saja penekanan titik berat otsus di tingkat provinsi tidak serta-merta membuat gubernur di Aceh dan Papua dipatuhi oleh para bupati/walikota setempat. Pilihan mekanisme demokrasi melalui pilkada langsung di dua level pemerintahan sekaligus baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota merupakan salah satu yang mengaburkan titik berat otonomi daerah itu.

Penyebab gejala di tingkat lokal tentu bukan hanya format pilkada yang tidak sesuai dengan titik berat otsus, tersendatnya demokratisasi lokal juga dapat terjadi karena pemerintah pusat tidak serius mengawal otsus, kapasitas kelembagaan lokal yang belum memadai, dan sebagainya. Kita dapat mencermati faktor-faktor penyebab itu dari kasus-kasus perkembangan demokratisasi di daerah otsus seperti Papua, Aceh, Jakarta, dan Yogyakarta.

Skema desentralisasi dan otonomi yang berbeda untuk daerah khusus/istimewa ternyata sangat berpengaruh terhadap konstelasi politik atau demokratisasi lokal. Dengan kata lain, kerancuan pengaturan skema desentralisasi dan otonomi daerah sangat berdampak terhadap kegaduhan politik di tingkat lokal. Satu hal yang paling terlihat adalah dampak dari penentuan titik berat otsus yang diletakkan di tingkat provinsi ternyata tidak memastikan tertib politik dan administrasi di tingkat lokal. Implikasi praksis yang muncul tentu berbeda antara daerah khusus satu dan yang lain karena terdapat faktor lain yang memengaruhinya. Kondisi Jakarta pasti berbeda dengan Aceh dan Papua karena desain kekhususannya juga berbeda.

### **Problem Titik Berat Otonomi Khusus**

Di daerah khusus, terutama Aceh dan Papua, penekanan titik berat otonomi di tingkat provinsi ternyata tidak sinkron dengan pemilihan umum kepala daerah langsung, baik untuk gubernur maupun bupati/wali kota.<sup>6</sup> Persoalan yang dihadapi Aceh dan Papua adalah meskipun UU khusus menyebutkan bahwa gubernur memiliki otoritas tertinggi di daerah, bupati dan wali kota masih

<sup>6</sup> Persoalan ini sebenarnya menjadi lebih rumit terjadi di daerah-daerah otonom normal karena titik berat otonomi masih tersebar, baik provinsi maupun kabupaten/kota.

merasa bahwa mereka memiliki otonomi politik karena berasal dari pemilihan langsung. UU Otonomi Khusus Papua dan UUPA menempatkan gubernur sebagai pemegang otoritas utama di daerah, sedangkan lembaga-lembaga di tingkat kabupaten/kota masih mengadopsi UU No. 32/2004 yang tidak menegaskan prinsip hierarki politik dan pemerintahan. Implikasinya, sangat sulit mengharapkan kepatuhan bupati/wali kota kepada gubernur meskipun dalam urusan administrasi pemerintahan karena bupati/wali kota merasa memiliki otonomisasi politik.

Persoalannya, otonomi politik (misal dalam pemilihan politisi lokal) yang diberikan kepada provinsi dan kabupaten/kota seringkali dicampur-adukkan dengan persoalan administrasi yang lebih bersifat hierarkis. Seharusnya ada pemisahan antara dampak pilkada sebagai jaminan demokratisasi lokal dan titik berat otsus untuk memastikan urusan administrasi yang hierarkis. Proses-proses administrasi yang seharusnya berjenjang tidak lagi menggunakan proses-proses birokratik rasional, tetapi sering diintervensi oleh kepentingan politik kepala daerah, sebagai implikasi dari pilkada langsung, yang lebih banyak bersifat subjektif. Sebagai dampaknya, desentralisasi administratif (birokratik) yang di dalamnya termuat pembinaan, pengawasan, dan koordinasi berjenjang menjadi tidak berjalan karena dampak prosedur politik (atas nama demokrasi) yang tidak sesuai telah merusak tatanan itu. Inilah yang disebut Etzioni (1983) bahwa birokrasi sebagai suatu dilema bagi demokrasi.

Persoalan titik berat otsus yang diletakkan di tingkat provinsi sebagaimana terjadi di Aceh dan Papua berbeda dengan persoalan yang dialami Jakarta. Kekuasaan kepala daerah khusus ibu kota Jakarta tampak tunggal terletak di provinsi karena tidak terbagi ke tingkat kabupaten dan kota. Karena kabupaten/kota berstatus administratif, gubernur adalah penguasa eksekutif tertinggi di wilayah Jakarta. Desain pengaturan otonomi seperti ini lebih memastikan hubungan antartingkat pemerintahan yang harmonis. Keputusan-keputusan yang diambil pada level provinsi tidak ada yang bertentangan dengan kebijakan kabupaten/kota.

Walaupun demikian, kasus Jakarta menunjukkan bahwa gubernur terkesan hanya sebagai ikon belaka. Kekuasaan gubernur tampak bukan untuk kepentingan masyarakat lokal, tetapi lebih merespons program pemerintah nasional. Argumen ini didukung oleh kenyataan kecilnya saluran politik masyarakat karena hanya ada satu lembaga legislatif, yaitu di tingkat provinsi. Dewan kota dan kelurahan jelas tidak efektif sebagai artikulator kepentingan ma-

syarakat karena hanya berfungsi sebagai lembaga konsultatif untuk kepala daerah administratif. Perlu diingat bahwa walikota dan bupati di wilayah Jakarta hanya menjalankan kewenangan administratif yang diinstruksikan oleh gubernur. Desain desentralisasi seperti ini cocok untuk efisiensi dan efektivitas pengelolaan administrasi pemerintahan, tetapi tidak memastikan berjalannya demokratisasi di level kabupaten/kota karena tidak ada desentralisasi politik di tingkat kabupaten/kota. Desain struktur ini menyederhanakan *bargaining* politik lokal tetapi di dalamnya tersimpan potensi distorsi atau patologi demokrasi.<sup>7</sup>

Satu-satunya penyeimbang kekuasaan Gubernur DKI Jakarta adalah DPRD tingkat provinsi. Meskipun demikian, suara DPRD pun sangat sulit dikatakan merepresentasikan suara masyarakat Jakarta karena salurannya yang relatif kecil dan jauh. Karena absennya DPRD kabupaten/kota, DPRD provinsi tidak mungkin mampu mengakomodasi suara masyarakat Jakarta secara meluas meski hingga di tingkat kabupaten/kota. Ada dugaan bahwa negosiasi alot antara gubernur dan DPRD seringkali ditunggangi oleh kepentingan-kepentingan pihak ketiga seperti pengusaha, elite birokrasi, dan politisi nasional. Posisi yang berimpitan dengan pusat pemerintahan negara mengakibatkan posisi gubernur seperti ikut ditentukan oleh kelompok penguasa negara. Tujuannya tidak lain adalah untuk memperlancar jalan “usaha” penguasa negara. Partai yang berkuasa (pemerintah) dapat menjalin aliansi dengan partai lain, setidaknya untuk mengarahkan massanya dalam pemilihan gubernur. Dengan demikian, pemilihan langsung sebenarnya hanya pembungkus dari pengangkatan calon terpilih oleh penguasa negara.<sup>8</sup>

Persoalan titik berat otonomi yang tidak diatur dengan benar dapat mendorong penyalahgunaan kekuasaan. Atas nama penguasa otsus, gubernur dapat mengeluarkan kebijakan diskriminatif. Dapat dikatakan bahwa demokrasi lokal tidak berjalan dengan baik jika kontrol lemah. Konflik antara gubernur dan

<sup>7</sup> Label demokrasi lokal yang melekat tidak disertai dengan partisipasi politik masyarakat dan deliberasi lembaga-lembaga lokal secara luas hingga tingkat pemerintahan terendah (desa/kelurahan), sehingga keputusan politik sangat berpotensi dikuasai oleh elite politik golongan tertentu di tingkat provinsi. Korupsi dan kolusi dalam *bargaining* elite sangat mudah terjadi tanpa dengan mudah diketahui publik. Inilah yang penulis maksud dengan distorsi atau patologi demokrasi.

<sup>8</sup> Kasus Jakarta ini merupakan temuan penelitian (2011) Afadlal yang kemudian ditulis dalam laporannya mengenai “Hegemoni Pusat dalam Kekuasaan Gubernur DKI Jakarta”, dalam Mardiyanto Wahyu Tryatmoko (ed.), *Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus*, segera terbit.

bupati/wali kota dari persoalan titik berat otonomi ini muncul ketika gubernur melakukan atau dianggap melakukan diskriminasi kebijakan kepada mereka yang memiliki perbedaan afiliasi politik. Konflik juga muncul ketika bupati/wali kota menunjukkan arogansinya. Bentuk diskriminasi yang paling jelas adalah persoalan distribusi dana otsus dan penyediaan infrastruktur di Aceh dan Papua.

Di Aceh, pada masa kepemimpinan Gubernur Irwandi Yusuf, banyak pihak yang menyatakan bahwa gubernur telah melakukan diskriminasi terhadap mereka yang memiliki haluan politik berbeda. Mereka yang berseberangan dengan gubernur antara lain para bupati di Aceh bagian tengah seperti Bupati Bener Meriah dan Bupati Aceh Tengah. Sebagaimana diketahui bahwa para bupati di Aceh bagian tengah merupakan mantan milisi dan laskar Merah-Putih yang pro-NKRI, sedangkan gubernur merupakan tokoh GAM. Mereka mengeluh dan menganggap Gubernur Irwandi dengan sadar telah melakukan diskriminasi terhadap masyarakat Aceh bagian tengah dengan hanya memberi sedikit dana-dana pembangunan. Ini lantaran mereka memiliki perbedaan afiliasi politik dan budaya. Ternyata mereka masih membawa dendam masa lalu. Permusuhan pada masa konflik Aceh masih dibawa hingga kini sehingga mengganggu pemerintahan. Selain para bupati di Aceh bagian tengah, diskriminasi juga dirasakan oleh Bupati Pidie yang notabene masih memiliki persamaan afiliasi politik dengan gubernur. Keduanya merupakan tokoh GAM. Hubungan tidak harmonis antara Gubernur Irwandi dan Bupati Pidie muncul semenjak pemilihan gubernur 2006. Pasalnya, Bupati Pidie tidak mendukung pencalonan Irwandi tetapi justru mendukung calon lain yang berasal dari Pidie. Pada saat itu, GAM memang terpecah menjadi dua faksi besar.<sup>9</sup>

Di Papua, jumlah dana otsus untuk Papua yang meningkat setiap tahun pada kenyataannya masih dirasakan kurang memadai oleh sebagian daerah (kabupaten) di Papua. Terlebih lagi beberapa kabupaten di wilayah pedalaman merasakan pembagian dana otsus oleh pemerintah provinsi tidak adil. Mereka yang tidak puas sangat merasakan bagaimana faktor kesulitan geografis dan kurang tersedianya infrastruktur dasar tidak dijadikan perhatian utama oleh gubernur. Jumlah dana yang mereka terima hampir setara dengan yang didapat oleh kabupaten-kabupaten yang telah maju sebagaimana yang berada di

<sup>9</sup> Kasus Aceh ini merupakan temuan penelitian (2011) Heru Cahyono yang kemudian ditulis dalam laporannya tentang “Peran Gubernur Aceh Pasca Konflik: Dari Diskriminasi hingga Perseteruan Dana Otsus,” dalam Mardyanto Wahyu Tryatmoko (ed.), *Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus*, segera terbit.

wilayah pesisir. Ketidakpuasan atas pembagian dana otsus dinyatakan secara terbuka oleh para bupati di wilayah pegunungan tengah pada saat rapat kerja para bupati tahun 2008 di Jayapura. Mereka melakukan aksi walkout dalam raker tersebut sebagai sikap protes atas kebijakan gubernur terhadap ketidakadilan pembagian dana program infrastruktur. Sikap protes itu kemudian ditindaklanjuti oleh mereka dengan membentuk Asosiasi Bupati Pegunungan Tengah Papua.<sup>10</sup>

Wilayah-wilayah yang merasakan adanya diskriminasi berpotensi memisahkan diri. Dampak yang lebih luas dari praktik diskriminasi ini adalah tidak hanya beberapa kecamatan yang ingin memisahkan diri dengan membentuk kabupaten baru, atau beberapa kabupaten yang ingin lepas dengan membentuk provinsi baru, tetapi juga provinsi ingin memisahkan diri menjadi negara yang mandiri/merdeka. Akibat diskriminasi, *enclave-enclave* politik baru muncul meminta independen. Misalnya, keinginan Aceh Leuser Antara dan Aceh Barat Selatan (ALA-ABAS) yang ingin pisah dari Aceh, Asosiasi Kabupaten Pegunungan Tengah yang ingin membentuk provinsi baru lepas dari Papua, hingga ingin lepasnya Papua dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

### **Problem Checks and Balances**

Selain persoalan titik berat otsus, desain kelembagaan dalam desentralisasi asimetris yang berbeda berimplikasi pada persoalan *checks and balances* di setiap daerah otsus yang berbeda. *Check and balances* antarlembaga di tingkat lokal terlihat tidak berjalan efektif dalam pelbagai varian. Di Papua, *check and balances*, terutama antara lembaga eksekutif dan legislatif, tidak pernah berjalan dengan baik karena eksklusivisme politik tiap-tiap lembaga. Hubungan antarlembaga tidak harmonis, baik Gubernur dengan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), Gubernur dengan Majelis Rakyat Papua (MRP), maupun DPRP dengan MRP. Kontestasi antarelite dalam perebutan jabatan-jabatan publik sangat keras karena masing-masing mencoba mengangkat identitas mereka dengan latar belakang yang sangat variatif, tidak hanya suku, tetapi juga agama dan kewilayahan (kelompok pantai versus gunung). Dampaknya, peraturan daerah khusus (perdasus) sebagai jabaran kekhususan Papua banyak

<sup>10</sup> Deklarasi pembentukan Asosiasi Bupati se-Pegunungan Tengah Papua dilakukan pada tanggal 22 Februari 2008 di Wamena. Lihat dalam Kelompok Kerja Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pegunungan Tengah Papua, Kajian Hasil Seminar Nasional Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pegunungan Tengah Papua (17 Juni 2010), Jakarta: P2IPTP, Juli 2010.

yang terbengkalai<sup>11</sup> dan transisi lembaga-lembaga lokal seperti MRP, gubernur, dan bupati sering tersendat.

Hubungan antarlembaga di Papua yang masih problematik menjadi lebih runyam ketika MRP tidak terbentuk dengan baik. MRP merupakan wujud dari asimetrisme kelembagaan lokal yang menjadi salah satu pertanda kekhususan Papua. MRP yang tadinya diharapkan berperan sebagai lembaga penguat dalam relasi pemerintahan Papua ternyata justru lemah, tidak memiliki kekuatan politik. Meskipun sudah diatur dalam PP Nomor 54 Tahun 2004, tugas dan wewenang MRP hingga kini belum diatur dengan jelas dalam perdasus. Padahal, perdasus itu sangat dibutuhkan agar hubungan MRP dengan gubernur dan DPRP jelas. Selama ini hubungan antara lembaga-lembaga tersebut tidak jelas sehingga segala ketentuan yang seharusnya melibatkan MRP, seperti mekanisme *review* orang asli Papua, menjadi mengambang.

Tidak bekerjanya MRP sebagaimana diharapkan oleh masyarakat Papua tampaknya lebih disebabkan oleh intervensi pemerintah pusat. Pemerintah khawatir jika lembaga ini akan menjadi lembaga yang *superbody*, yang mampu mengantarkan kemerdekaan Papua. Oleh sebab itu, pemerintah tampak berupaya mengantisipasi MRP agar tidak berhaluan ekstrem. Salah satu upayanya adalah dengan membatasi syarat calon anggota MRP, sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 huruf d dan e Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua.<sup>12</sup> Pada intinya, calon anggota MRP tidak boleh pernah aktif melakukan kegiatan politik yang melawan negara. Pembatasan ini terlihat tidak berimbang dengan syarat calon Gubernur Papua, yaitu calon gubernur tidak boleh pernah ditahan, kecuali karena aktivitas politiknya. Ini berarti mereka yang pernah berseberangan dengan negara boleh menjadi Gubernur Papua.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Selama hampir sepuluh tahun pelaksanaan otsus di Papua hanya sekitar delapan peraturan daerah khusus (perdasus) yang dihasilkan oleh pemerintah provinsi. Dari delapan perdasus itu, hanya sedikit yang bersifat strategis, misalnya perdasus tentang implementasi hak-hak masyarakat hukum adat ternyata tidak menghasilkan pemetaan adat yang jelas sehingga seharusnya investor tidak lagi masuk ruang yang gelap tentang adat. Contoh lain adalah perdasus tentang pertambangan yang justru mengkooptasi kewenangan kabupaten/kota. Belum lagi perdasus tentang pembagian dana otsus yang tidak jelas bagaimana distribusinya.

<sup>12</sup> Pasal 4 huruf d PP Nomor 54 Tahun 2004 menyebutkan bahwa calon anggota MRP harus “setia dan taat kepada UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemerintah yang sah”. Sementara Pasal 4 huruf e PP 54/2004 mensyaratkan bahwa calon anggota MRP “tidak pernah terlibat dalam tindakan makar terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

<sup>13</sup> Ikrar Nusa Bhakti, “Perdamaian di Tanah Papua: Antara Garuda, Maleo, Manguni, Mambruk,

Persoalan MRP telah muncul sejak pembentukannya. Sesuai dengan amanat UU Nomor 21 Tahun 2001, MRP seharusnya sudah terbentuk paling lama enam bulan setelah otsus Papua diberlakukan. Kenyataannya, MRP baru dibentuk tiga tahun kemudian, yaitu pada Desember 2004 berdasarkan PP Nomor 54 Tahun 2004. Dengan tertundanya pembentukan MRP, banyak agenda implementasi otsus yang tertunda.

Tampaknya upaya pemerintah untuk “memperlemah” MRP berhasil. MRP tidak memiliki kewenangan politik yang cukup signifikan sebagaimana diharapkan oleh masyarakat dalam desain kekhususan Papua. Kedudukan MRP tanpa otoritas politik yang memadai menyebabkan perannya bagaikan lembaga kultural belaka sebagaimana lembaga adat dan masyarakat biasa, seperti Dewan Adat (DA), Dewan Persekutuan Masyarakat Adat (DPMA), dan Lembaga Masyarakat Adat (LMA) (Conoras 2008: 48). Selain itu, tidak kuatnya otoritas MRP menyebabkan timpangnya hubungan pemerintahan lokal, terutama dengan DPRD dan gubernur. Demokratisasi lokal justru menghadapi persoalan yang lebih runyam dibanding sebelum MRP ada. Kita dapat melihat contoh bagaimana keterlibatan aktif MRP menentukan kandidat calon Gubernur Papua justru membuat proses pemilihan Gubernur Papua tersendat hingga hampir dua tahun lamanya.

Persoalan *checks and balances* kelembagaan politik lokal juga terlihat di Aceh. Partai politik lokal (Partai Aceh) mendominasi konstelasi politik Aceh. Dalam pelaksanaan otsus di Aceh, gubernur menjadi posisi yang problematik karena selain harus menjalin hubungan baik dengan pemerintah nasional, ia pun harus berhadapan dengan kepentingan lembaga-lembaga lokal yang tidak tunggal. Di tingkat lokal, Gubernur Irwandi sudah lama berseberangan dengan para bupati non-GAM. Selain itu, di dalam GAM sendiri, kelompok ideologis sudah tidak lagi memercayai Irwandi. Orang-orang di dalam Partai Aceh menilai Irwandi telah terbawa arus “permainan” pemerintah pusat sehingga lambat laun Aceh akan disamakan dengan daerah otonom lain.

Tidak berjalannya *check and balances* di Aceh terlihat dalam bentuk kerja sama antara gubernur dan DPRD yang terjalin erat, tetapi dalam kerangka barter politik untuk saling mengamankan kepentingan ekonomi-politik. Desain partai lokal sebagai kekhususan Aceh turut memengaruhi konstelasi politik (demokratisasi di Aceh). Keunggulan Partai Aceh di kantong-kantong

---

dan Cenderawasih,” *Media Indonesia*, 30 Oktober 2011.

GAM dalam praktiknya justru menciptakan *enclave-enclave* baru yang lebih melindungi kepentingan elite daripada masyarakat. Di tingkat kabupaten, kuatnya dominasi partai lokal menjelaskan kuatnya kolusi saling melindungi kepentingan ekonomi-politik, dan bukan *check and balances* di antara lembaga-lembaga lokal. Main mata yang mengarah pada korupsi antara eksekutif dan legislatif merupakan kecenderungan dalam dinamika pemerintahan Aceh. Sementara itu, dominasi partai lokal di tingkat provinsi justru menunjukkan lemahnya kapasitas lembaga legislatif karena sebagian besar anggotanya adalah mantan kombatan yang berpendidikan rendah dan sama sekali tidak memahami administrasi pemerintahan dan politik.

Berbeda dengan kasus di Papua dan Aceh, mandulnya *check and balances* kelembagaan politik di Jakarta lebih terlihat dalam pola “pemaksaan” kepentingan politisi DPRD dalam proses legislasi dengan dalih pemenuhan kebutuhan *public goods*. Kepentingan-kepentingan tersebut diadopsi ke dalam pokok-pokok pikiran (dikenal dengan sebutan pokir) yang dalam pelaksanaan APBD diterjemahkan menjadi anggaran pembiayaan pembangunan. Terdapat dugaan di Jakarta (mungkin juga di banyak daerah) bahwa pengusaha memanfaatkan hubungan-hubungan kliental dengan anggota DPRD yang mengolah pokir menjadi mata anggaran. Kasus ini diduga terjankit dalam APBD DKI Jakarta 2011 yang memikul beban titipan besar berupa pokir dari anggota DPRD Provinsi DKI yang berjumlah Rp2,6 triliun atau sekitar 9,14%. Pokir tersebar masuk ke mata anggaran 166 SKPD dan unit kerja perangkat daerah. Pokir diwujudkan dalam bentuk proyek sebanyak 1.793 kegiatan.<sup>14</sup> Persoalan ini muncul karena kontrol yang kurang dan kebijakan lokal tidak didesentralisasi hingga tingkat kabupaten/kota.

Untuk kasus DIY, kuatnya sistem hegemoni dalam kedudukan sultan selaku gubernur menyebabkan pertanyaan besar mengenai kualitas demokrasi lokal. Terdapat dugaan bahwa otoritas sultan yang bersifat hegemonik sangat mendukung penguasaan keraton atas sumber-sumber produktif, termasuk tanah-tanah di Yogyakarta. Dengan kata lain, akibat hegemoni yang sangat kuat, sebagian kebijakan yang diambil oleh gubernur diduga mengarah pada pengamanan kepentingan ekonomi-politik sultan.

Kuatnya hegemoni Keraton Yogyakarta sangat memengaruhi mekanisme *checks and balances* di dalam pemerintahan formal. DPRD terkesan tidak

<sup>14</sup> “KPK Diminta Awasi APBD DKI”, *Suara Pembaruan*, 5 Februari 2011.

berani mengambil jarak dengan gubernur untuk melakukan pengawasan sebagaimana mestinya. Demikian juga pengawasan dari masyarakat terhadap pelaksanaan pemerintahan yang dijalankan gubernur masih sangat minim. Bupati dan wali kota juga sangat patuh dan loyal terhadap gubernur.

Kekaburan demokratisasi lokal di daerah otsus, seperti Papua, Aceh, dan Yogyakarta sebenarnya mencerminkan karut-marutnya pembagian kewenangan di antara institusi-institusi pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun lokal karena kepentingan parsial elite. Menurut pandangan Hadiz (2004), dalam persoalan ini dia tidak menyalahkan desentralisasi tetapi sistem hubungan kekuasaan desentralisasi itu berlangsung. Kekaburan kewenangan atau kekuasaan institusi-institusi lokal dapat dibaca dari misalnya eksklusivisme politik bupati-bupati yang dapat memotong (*bypass*) kewenangan gubernur secara langsung untuk berhubungan dengan lembaga-lembaga nasional dan eksklusivisme politik gubernur yang tidak memperhatikan hubungan koordinasi dengan lembaga legislatif lokal. Persoalan-persoalan inilah yang berkontribusi pada lemahnya demokratisasi lokal dan berdampak terhadap kegaduhan politik lokal.

Pemberian otonomi berlebih kepada suatu daerah sebagai upaya reintegrasi kelompok-kelompok separatis terlihat sebagai bentuk pembiaran. Ada kesan kuat bahwa pemerintah nasional sengaja menutup mata atas patologi-patologi, seperti korupsi, kolusi, dan diskriminasi. Dampaknya, korupsi sudah menjadi hal yang jamak, terutama di daerah yang kuat isu separatisme (Papua dan Aceh), bahkan beberapa terlihat sangat vulgar.

Faktor kedekatan kekuasaan juga menjadi penentu kelancaran distribusi sumber daya dan prasarana. Sebagai contohnya, dana otsus ataupun dana pembangunan lain akan lancar diterima jika ada kedekatan hubungan antara gubernur dan bupati/wali kota. Jika hubungan itu tidak harmonis, bupati/walikota akan potong kompas berhubungan langsung dengan pemerintah pusat. Sistem hubungan kekuasaan yang terbangun di tingkat lokal masih memungkinkan terlaksananya pola-pola patologi itu secara lebih luas.

## PENUTUP

Desentralisasi di Indonesia seakan mulai menapak ke arah akomodasi kepentingan lokal yang beragam dengan pemberian otsus, meskipun tujuan di antaranya ialah mengurangi konflik dan separatisme. Pemberian otsus kepada Aceh terlihat cukup efektif untuk meredam gejolak separatisme, tetapi dalam

kenyataannya konflik horizontal di Aceh seringkali terjadi, baik ditandai oleh kontradiksi antara GAM dan non-GAM maupun internal kelompok Partai Aceh (PA) sendiri. Ini berbeda dengan pemberlakuan otsus di Papua yang tampak belum memberikan kontribusi berarti dan bahkan konflik dan isu separatisme mengalami eskalasi.

Efektivitas desentralisasi asimetris untuk mengurangi konflik dan separatisme menjadi pertanyaan penting bagi kasus Aceh dan Papua dalam konteks Indonesia. Otsus yang diberikan kepada suatu daerah justru akan menjadi bumerang bagi pemerintah nasional jika tidak dikelola dengan baik. Dampak negatif desentralisasi bahkan pernah disampaikan oleh John Major (mantan Perdana Menteri Inggris) yang menyebut desentralisasi sebagai “the Trojan Horse” yang akan menyulut friksi, frustrasi, dan keinginan untuk meminta kemerdekaan penuh. Ketakutan dampak negatif desentralisasi juga diibaratkan oleh H. L. de Silva (wakil permanen Sri Lanka di PBB) yang menyebut desentralisasi sebagai ular yang memikat, yang dengan bisanya dapat membawa kematian bagi republik (Brancati 2009: 4).

Berbagai persoalan patologi sebagaimana disebutkan di atas harus menjadi prioritas perhatian pemerintah untuk segera memperbaiki kebijakan desentralisasi asimetris termasuk komitmen untuk melaksanakannya. Ada dua hal yang setidaknya perlu diperhatikan untuk memperbaiki desain dan tata kelola desentralisasi. Hal pertama dilihat dari komitmen pemerintah pusat. Penetrasi pemerintah nasional terhadap daerah dalam kadar tertentu harus diperhatikan. Ini penting karena derajat desentralisasi bergantung pada seberapa besar kewenangan (*authority*) yang dimiliki daerah. Dalam hal ini, apakah kewenangan daerah itu tunggal atau terbagi? Apakah eksplisit dan termuat dalam regulasi? Apakah implisit dan mudah tidak berlaku.

Distorsi pelaksanaan desentralisasi tanpa disadari sering terjadi dalam bentuk pelanggaran yurisdiksi legislatif lokal, termasuk dalam hal ini adalah intervensi penyusunan dan pembatalan kebijakan daerah (perda). Meskipun telah ada pembagian kewenangan yang luas sebagaimana diatur dalam UU, realitasnya pemerintah pusat dapat memperlemah/mereduksi kewenangan pemerintah daerah atas nama kepentingan nasional. Pada kenyataannya pemerintah nasional juga dapat menyetir legislatif lokal melalui penerbitan ketentuan hukum yang membatasi hak politik lokal dan menentukan syarat-syarat calon politisi lokal. Kasus pelemahan MRP dapat dijadikan contoh. Ketika tindakan-tindakan ini dilakukan di dalam sistem demokrasi, sesungguhnya desentralisasi berada dalam situasi nondemokratis.

Penetrasi pemerintah pusat dalam hal ini termasuk komitmennya dalam memberikan otonomi kepada suatu daerah. Komitmen di sini dapat didefinisikan sebagai pembinaan, koordinasi, dan pengawasan. Penetrasi kepentingan pusat yang sangat kuat atas nama negara kesatuan terhadap masa depan otonomi daerah, terutama untuk daerah-daerah khusus/istimewa dalam praktiknya justru memunculkan semangat pertentangan yang lebih besar dari masyarakat lokal yang merasa terkekang haknya.

Hal kedua dilihat dari kapasitas lembaga-lembaga lokal, termasuk kekuatan masyarakat. Desentralisasi yang demokratis gagal karena masyarakat setempat kekurangan atau tidak memiliki rasa kebersamaan dan komitmen dalam mendukung tata kelola daerah otonom. Kegaduhan politik di Papua dan Aceh terjadi karena fragmentasi masyarakat sangat kuat. Sementara masyarakat saling bertarung memperjuangkan aspirasi mereka yang sangat beragam dan bahkan bertentangan, lembaga-lembaga pemerintahan lokal masing-masing berjalan dengan egonya dan terkadang saling menjatuhkan atas nama kepentingan parsial. Dalam situasi seperti ini jelas demokrasi tidak berjalan karena masyarakat tidak mendukung pemerintah lokal, dan pemerintah lokal berpikir dan bertindak hanya untuk kepentingan parsial. Perhatian penting dalam persoalan ini adalah semakin besar otonomi yang diberikan kepada suatu daerah harus seimbang dengan kapasitas lembaga-lembaga di daerah, termasuk pemerintah dan masyarakatnya.

Desentralisasi menjadi penyebab konflik karena arah operasionalisasinya yang justru mengentalkan identitas-identitas lokal, termasuk identitas etnis dan agama di tingkat lokal. Pelaksanaan desentralisasi selama ini kurang memperhatikan persoalan *governability* lokal sehingga otonomi disalahgunakan oleh sejumlah oknum di daerah. Kebijakan pemekaran daerah yang konon untuk mendekatkan dan mengefektifkan pelayanan publik, misalnya, pada kenyataannya membiarkan kelompok-kelompok lokal melegitimasi diri secara aktif dalam penggunaan simbol-simbol eksklusif, seperti agama, bahasa, adat-istiadat, dan sejarah. Persoalan ini menuntut negara untuk memiliki cara pandang yang benar tentang kebutuhan desentralisasi sebagai metode demokratisasi dan efisiensi pemerintahan. Misalnya, kebutuhan untuk mendekatkan pelayanan publik apakah harus dengan mendekatkan kantor pemerintahan atau dengan memperbanyak fasilitas publik.

Kedua hal tersebut tentu tidak bisa diperhatikan secara terpisah. Desentralisasi di negara kesatuan jauh lebih rumit daripada di negara federal. Penyebabnya

ialah esensi desentralisasi di negara kesatuan seperti Indonesia tidak hanya mencakup pemberian delegasi sebagian kekuasaan kepada daerah, tetapi juga memuat pemberdayaan dalam rangka peningkatan kapasitas institusi lokal. Fungsi pembinaan, pengawasan, dan koordinasi pemerintahan secara berjenjang merupakan terjemahan aspek penting dalam pemberdayaan. Persoalannya, ketiga aspek pemberdayaan itu tidak berjalan baik di Indonesia sehingga terdapat kesan adanya pembiaran.

Upaya pemberdayaan terhadap lembaga-lembaga lokal harus terus dilakukan di samping memberikan otonomi yang tidak seragam. Jika “pemiarian” tetap berjalan, daerah akan senantiasa menganggap pemerintah pusat tidak serius memberikan otonomi. Implikasinya, cita-cita kemandirian atau otonomi daerah akan jauh dari terwujud. Lebih parah daripada itu, tuntutan separatisme akan semakin besar.

Selain pemberdayaan, satu hal lagi yang penting dalam pelaksanaan desentralisasi adalah konsistensi pada penegakan aturan hukum dan perundangan. Penegakan aturan hukum dan perundangan setidaknya dapat mengurangi praktik diskriminasi dan disharmoni hubungan antarlevel pemerintahan. Jika tidak segera diselesaikan, persoalan-persoalan ini akan berdampak pada resistensi terhadap desentralisasi yang berujung pada upaya pemisahan diri atau pengentalan *ethnic nationalism*. Jika sistem desentralisasi tidak segera diperbaiki, oposisi yang kuat terhadap desentralisasi akan terus eksis sehingga akan memperlemah demokrasi lokal, bahkan nasional.

#### PUSTAKA ACUAN

- Azfar, Omar, Satu Kahkonen, Anthony Lanyi, Patrick Meagher, and Diana Rutherford. 2004. “Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements”. dalam Mwangi S. Kimenyi dan Patrick Meagher (eds). *Devolution and Development: Governance Prospects in Decentralizing States*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Barnett, Camille Cates, Henry P. Minis, and Jerry VanSant. 1997. *Democratic Decentralization*. Paper was prepared for the United States Agency for International Development under the IQC for Democracy and Governance, Agustus.
- Brancati, Dawn. 2009. *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict through Decentralization*. New York: Oxford University Press.
- Cheema, G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli. 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills, London, New Delhi: SAGE Publications.

- Conoras, Yusman (ed). 2008. *MRP Kitong Pu Honai*. Jayapura: Foker LSM Papua dan New Zealand Agency International Development (NZAID).
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Why Decentralize Power in A Democracy?," Paper dipresentasikan dalam The Conference on Fiscal and Administrative Decentralization, Baghdad. 12 Februari.
- Etzioni-Halevy, Eva. 1983. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London, Boston, Melbourne and Henley: Routledge & Kegan Paul.
- Hadiz, Vedi R. 2004. Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspective dalam. *Development and Change* 35 (4): 697–718.
- Hayat, Sikandar Ali. 2008. "Decentralization Without Democracy in Pakistan." Switzerland: The Institute of Federalism Fribourg.
- Kelompok Kerja Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pegunungan Tengah Papua. 2010. *Kajian Hasil Seminar Nasional Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pegunungan Tengah Papua (17 Juni 2010)*, Jakarta: P2IPTP.
- Lay, Cornelis. 2003. "Otonomi Daerah dan Ke-Indonesiaan." dalam Abdul Gafar Karim (ed). *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.
- Linder, Wolf. 2009. "On the Merits of Decentralization in Young Democracies", dalam *Publius: The Journal of Federalism*. Oxford University Press on behalf of CSF Associates. 1–30.
- Litvack, Jennie dan Jessica Seddon. 1998. *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute Working Papers, World Bank dan PREM Network.
- \_\_\_\_\_, Junaid Ahmad, dan Richard Bird. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington: World Bank.
- O'Neill, Kathleen. 2005. *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. New York: Cambridge University Press.
- Rondinelli, Dennis A. 1981 "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice, dalam" *International Review of Administrative Studies*, No. 47. 133–145.
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: George Allen & Unwin.
- Widjojo, Muridan S. (ed.). 2009. *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*. Jakarta: LIPI, Yayasan TIFA, dan Yayasan Obor.