



Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I
Lembaga Administrasi Negara

Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris di Indonesia

2012

KAJIAN PENGEMBANGAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

Penanggung Jawab:

Kepala Pusat PKP2A LAN

Tim Penulis:

Krismiyati Tasrin, ST, M. Ec
Dr.H. Baban Sobandi, SE.,M.Si
Rosita Novi Andari, S.Sos
Shafiera Amalia, S.IP.



**Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG**

2012

KAJIAN PENGEMBANGAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

Penulis : Krismiyati Tasrin, *et.al.*
Desain Sampul : Budi Permana

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang
Cetakan I, 2012

**Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
Termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit**

Hak Penerbitan pada:
Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I

Lembaga Administrasi Negara

Alamat : Jl. Kiara Payung km. 4,7 Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat

Tel/Fax : (022) 7790044 – 7790055

E-mail : admin@litbang-lan-bdg.info
info@bandung.lan.go.id

Web : www.litbang-lan-bdg.info
www.bandung.lan.go.id

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Krismiyati Tasrin, et.al.

Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris

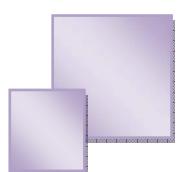
Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I

Lembaga Administrasi Negara, 2012

x;96 hlm.;18,2 x 25,7 cm

ISBN:

-
- I. Pemerintahan Daerah
 - II. Judul
 - III. Krismiyati, Tasrin
-



Tim Penulis :

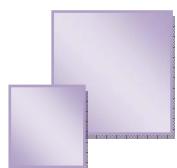
1. Krismiyati Tasrin, ST, M. Ec
2. Dr. H. Baban Sobandi, SE.,M.Si
3. Rosita Novi Andari, S.Sos
4. Shafiera Amalia, S.IP.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT karena atas rahmat dan ridha-Nya kami dapat menyelesaikan kajian ini hingga tersaji menjadi buku yang ada dihadapan anda. Buku yang berjudul **Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris** ini berisi hasil penelitian mengenai evaluasi penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia serta pengembangan model desentralisasi asimetris yang dapat dijadikan sebagai alternatif model dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Perkembangan kebijakan desentralisasi di Indonesia berimplikasi terhadap adanya perubahan pengaturan hubungan atau relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Di sini, harapan besar digantungkan bahwa perubahan pola relasi ini akan berkontribusi positif terhadap upaya perwujudan kesejahteraan masyarakat. Meskipun kebijakan desentralisasi seolah terlihat sangat menjanjikan sebagai sebuah pilihan dalam manajemen pemerintahan sebuah negara, namun demikian, pada tataran empirik, implementasi kebijakan desentralisasi merupakan pedang bermata dua (*two-edged of sword*) yang dapat menimbulkan dampak positif maupun negatif. Namun demikian, adanya implikasi positif dan negatif ini tidak lantas berarti bahwa kebijakan desentralisasi tidak cocok untuk diterapkan di Indonesia. Hanya saja perlu dipahami bahwa desain tunggal kebijakan desentralisasi di tengah keberagaman karakteristik dan kebutuhan lokal daerah-daerah di Indonesia memang tidak sepenuhnya mampu mengatasi berbagai tantangan. Itulah yang menjadi dasar alasan mengapa kebutuhan untuk mendesain ulang kebijakan desentralisasi di Indonesia menjadi perlu diarahkan menjadi kebijakan yang mampu mengakomodasi berbagai perbedaan karakteristik dan kondisi masing-masing daerah melalui pemberian perlakuan (*treatment*) berbeda.

Oleh karena itu, melalui buku ini, kami mengkaji lebih dalam lagi mengenai evaluasi penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia yang meliputi evaluasi penyelenggaraan kebijakan otonomi khusus dan otonomi reguler sehingga menghasilkan sebuah rumusan model Desentralisasi Asimetris yang dapat dijadikan sebagai alternatif model yang dapat meminimalisasi persoalan hubungan pusat-daerah sekaligus dapat mendorong percepatan pencapaian kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi khas daerah dan mendorong tumbuhnya daya saing daerah. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi saran kebijakan yang bermanfaat bagi pemerintahan pusat, pemerintah daerah pada khususnya dan masyarakat dan pembaca pada umumnya.



Akhirnya, kami sampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam pelaksanaan kajian ini, hingga tercetak menjadi sebuah buku. Kami mohon maaf apabila hasil kajian ini masih banyak kekurangan. Apabila ada kandungan buku ini yang kurang berkenan di hati para pembaca, kami mohon saran dan kritik demi perbaikan penelitian selanjutnya.

Sumedang, November 2012

Tim Penulis

KATA SAMBUTAN

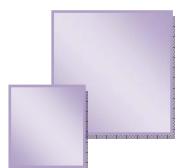
Tujuan kebijakan desentralisasi mencakup dua tujuan yaitu tujuan ekonomi dan politik. Tujuan ekonomi yang ingin dicapai melalui desentralisasi adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sementara tujuan politik desentralisasi adalah demokratisasi pemerintahan daerah melalui pertanggungjawaban langsung kepala daerah kepada konstituen mereka di daerah. Dalam perkembangannya, penerapan kebijakan desentralisasi di Indonesia masih belum optimal. Hal ini ditandai dengan persoalan simetrisme yang berimplikasi pada penyeragaman hubungan pusat dan daerah yang meliputi kewenangan, kelembagaan maupun keuangan. Selain itu, kontribusi kebijakan desentralisasi di Indonesia terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat menunjukkan hasil yang belum optimal, meskipun dalam beberapa aspek sudah menunjukkan indikasi/dampak positif seperti peningkatan pelayanan publik di bidang pendidikan dan kesehatan, juga peningkatan partisipasi masyarakat.

Dalam rangka mewujudkan tujuan kebijakan desentralisasi yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka kebutuhan untuk mendesain ulang kebijakan desentralisasi di Indonesia perlu diarahkan kepada kebijakan yang mampu mengakomodasi berbagai perbedaan karakteristik dan kondisi masing-masing daerah yang kemudian dikenal dengan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*). Oleh karena itu, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara (PKP2A I LAN) sebagai lembaga yang *concern* kepada upaya peningkatan kinerja penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah, pada tahun 2012 ini telah melakukan kajian dengan Judul “Pengembangan Desentralisasi Asimetris di Indonesia”.

Hasil kajian ini adalah tersusunnya evaluasi penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia baik berupa kebijakan otonomi khusus maupun otonomi regular dan tersusunnya Model Desentralisasi Asimetris Berbasis Ekonomi (DABE) yang dapat dijadikan sebagai alternatif model untuk diterapkan di Indonesia. DABE merupakan salah satu model desentralisasi asimetris yang dimaksudkan sebagai suatu bentuk pemberian skema kekhususan kepada daerah otonom, -dalam hal ini provinsi-, untuk mengelola bidang-bidang tertentu terkait dengan pengelolaan potensi ekonomi di daerah. Hasil kajian yang dilakukan oleh PKP2A I LAN ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai saran kebijakan (*policy advice*) kepada pemerintah.

Bersama ini dihaturkan pula penghargaan dan apresiasi kami kepada berbagai pihak yang telah meluangkan pemikiran, waktu dan tenaganya untuk membantu penyelesaian kajian ini. Saran dan kritik sangat diharapkan demi penyempurnaan hasil kajian ini

Sumedang, November 2012

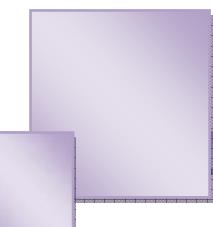


EXECUTIVE SUMMARY

Tujuan kebijakan desentralisasi menurut Smith (2001) selain untuk mewujudkan *good governance*, juga dimaksudkan untuk mewujudkan efisiensi, transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sementara, UNDP (2009) menjelaskan bahwa desain desentralisasi memiliki dua tujuan: *ekonomi* dan *politik*. Tujuan ekonomi yang ingin dicapai melalui desentralisasi adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sementara tujuan politik desentralisasi adalah mewujudkan demokratisasi pemerintahan daerah melalui pertanggungjawaban langsung kepala daerah kepada konstituen mereka di daerah.

Meskipun kebijakan desentralisasi seolah terlihat sangat menjanjikan sebagai sebuah pilihan dalam manajemen pemerintahan sebuah negara, namun demikian, pada tataran empirik, implementasi kebijakan desentralisasi merupakan pedang bermata dua (*two-edged sword*) yang dapat menimbulkan dampak positif maupun negatif (Brillantes. Jr, dalam Tri Widodo, 2012). Adanya implikasi positif dan negatif ini tidak lantas berarti bahwa kebijakan desentralisasi tidak cocok untuk diterapkan di Indonesia. Hanya saja perlu dipahami bahwa hingga kini kinerja kebijakan desentralisasi masih belum optimal. Hal ini karena desain desentralisasi di Indonesia merupakan desain tunggal yang memberikan perlakuan seragam (*simetris*) kepada setiap daerah otonom yang ada. Ini berarti bahwa pengaturan hubungan pusat-daerah dalam aspek *kewenangan, kelembagaan, keuangan* dan *pengawasan* dibuat sama antara daerah satu dengan daerah lainnya. Sementara setiap daerah memiliki karakteristik yang sangat beragam, penerapan desain tunggal kebijakan desentralisasi ini memang tidak sepenuhnya mampu mengatasi berbagai tantangan. Itulah yang menjadi dasar alasan mengapa kebutuhan untuk mendesain ulang kebijakan desentralisasi di Indonesia menjadi perlu diarahkan menjadi kebijakan yang mampu mengakomodasi berbagai perbedaan karakteristik dan kondisi masing-masing daerah. Adapun pemberian perlakuan (*treatment*) berbeda ini dikenal dengan sebutan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*).

Pada konteks Indonesia, ruang desentralisasi asimetris sesungguhnya telah diberikan dalam keempat konstitusi yang pernah digunakan. Oleh karenanya kemudian pada tataran undang-undang yang merupakan aturan lanjutan dibawah konstitusi, harus memberikan pengaturan yang lebih detail tentang ruang asimetrisme tersebut. Terkait dengan hal ini, di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang merupakan kebijakan yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, nuansa asimetrisme tidak kita temukan disana. Undang-Undang ini justru cenderung membawa semangat simetrisme dalam kerangka pengaturan hubungan pusat dan daerah.



Bila ditinjau dari konteks NKRI, kebijakan desentralisasi yang diterapkan di Indonesia sesungguhnya merupakan kebijakan desentralisasi yang bersifat asimetris. Hal ini ditandai dengan adanya pemberlakuan *otonomi khusus* terhadap beberapa daerah seperti Aceh, Papua, DKI Jakarta dan D.I Jogjakarta, di samping juga memberlakukan kebijakan *otonomi reguler*. Kebijakan tentang *otonomi reguler* diatur dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. sementara itu, pengaturan tentang *otonomi khusus* diatur dengan sistem perundang-undangan yang berbeda. Tri Widodo (2010) menyatakan bahwa beberapa bentuk otonomi yang dijalankan secara bersamaan seperti ini sesungguhnya disebut sebagai desentralisasi asimetris.

Selain dikarenakan oleh masih banyaknya persoalan hubungan pusat-daerah yang muncul sebagai bagian dari akibat desain tunggal desentralisasi yang diberlakukan saat ini, kebutuhan penyusunan ulang desain desentralisasi asimetris juga didasarkan atas dasar belum tercapainya tujuan dasar desentralisasi yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Bahkan, bila ditinjau dari aspek tingkat ketergantungan (*dependency*) daerah pada sumber pembiayaan dari pusat dalam bentuk perimbangan keuangan, setelah lebih dari satu dekade pemberlakuan kebijakan desentralisasi di Indonesia, masih banyak provinsi dan kabupaten/kota yang memiliki kapasitas fiskal (*local fiscal capacity*) yang kurang memadai. Ini menunjukkan bahwa tingkat kemandirian daerah untuk membiayai pembangunan di daerahnya masih sangat minim. Pada jangka panjang, hal ini tentunya akan berdampak kurang baik pada keberlangsungan (*sustainability*) pembangunan.

Merujuk pada fenomena tersebut, selanjutnya dipandang perlu untuk melakukan kajian pengembangan desentralisasi asimetris di Indonesia. Di sini fokus kajian akan meliputi 2 hal yaitu: 1) Bagaimana kondisi eksisting penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia?; 2) Bagaimana rumusan desentralisasi asimetris yang dapat dijadikan sebagai alternatif model yang dapat meminimalisasi persoalan hubungan pusat daerah sekaligus dapat mendorong peningkatan daya saing daerah yang selanjutnya diharapkan dapat berkontribusi pada upaya percepatan pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Evaluasi terhadap penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris terbagi atas evaluasi terhadap kebijakan *otonomi khusus* dan *otonomi reguler*, yang dapat dijelaskan sebagai berikut: *Otonomi khusus* adalah pemberian status istimewa/khusus kepada beberapa daerah di Indonesia yang pengaturan kekhususannya didasarkan atas sistem perundangan yang berbeda dari kebijakan *otonomi reguler* berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Terdapat 4 (empat) daerah pemegang otonomi khusus di Indonesia yang meliputi: Aceh, Papua, DKI Jakarta, dan DI Jogjakarta. Pengaturan tentang otonomi khusus bagi Provinsi Aceh diatur dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) No. 11 Tahun 2006, otonomi khusus bagi Provinsi Papua diatur dengan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, otonomi khusus bagi Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara diatur dengan Undang-Undang No. 29 Tahun 2007, sementara kekhususan



DI Jogjakarta yang baru saja disahkan pada tanggal 3 September 2012 diatur dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012.

Dilihat dari pengaturan hubungan pusat-daerah, keempat daerah pemegang otonomi khusus/istimewa ini memang memiliki keasimetrisan dibandingkan dengan daerah otonom lain. Keasimetrisan ini meliputi aspek *kewenangan, kelembagaan, keuangan* dan *pengawasan*. Provinsi Aceh memiliki keistimewaan terkait dengan hukum dan kewenangan untuk mengatur tata pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya berdasarkan Syariat Islam. Pada Pasal 125 UUPA No. 11 Tahun 2006 menyebutkan bahwa Syari'at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi *aqidah, syar'iyah* dan *akhlak*. Secara lebih rinci, Syariat Islam tersebut meliputi *ibadah, ahwal alsyakhshiyah* (hukum keluarga), *muamalah* (hukum perdata), *jinayah* (hukum pidana), *qadha'* (peradilan), *tarbiyah* (pendidikan), *dakwah, syiar* dan pembelaan Islam. Sementara untuk Papua berdasarkan UU No. 21/1999, memiliki keistimewaan meliputi: kewenangan pembentukan Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak asli Papua (Pasal 5 ayat 2); keistimewaan dalam hal pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur yang harus memenuhi syarat sebagai orang asli Papua (Pasal 12); kewenangan untuk membentuk partai politik (Pasal 18 ayat 1); dan kewenangan untuk menyusun Perdasus yang dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama Gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan MRP (Pasal 19).

Sementara itu, kekhususan kewenangan yang dimiliki oleh Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota NKRI berdasarkan UU No. 29/2007 meliputi: kekhususan dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang: a) tata ruang, sumber daya alam, dan lingkungan hidup; b) pengendalian penduduk dan permukiman; c) transportasi; d) industri dan perdagangan; dan e) pariwisata (Pasal 26). Selain itu, berdasarkan pasal 33, juga disebutkan bahwa pendanaan Pemprov DKI Jakarta dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai ibukota NKRI dianggarkan dalam APBN. Selanjutnya, kewenangan istimewa yang dimiliki oleh D.I Jogjakarta yang diatur dengan UU No. 13/2012 meliputi: a) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur; b) Kelembagaan Pemda DIY; c) Kebudayaan; d) Pertanahan; dan e) Tata Ruang (Pasal 7 ayat 2). Selain itu, keistimewaan D.I Jogjakarta juga dalam hal persyaratan Cagub dan Cawagub yang harus memenuhi persyaratan sebagai Warga Negara yang bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk Cagub dan bertahta sebagai Adipati Paku Alam untuk Cawagub (Pasal 18), juga keistimewaan bahwa Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wagub tidak terikat ketentuan 2 kali periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah (Pasal 25).

Setelah dilakukan evaluasi, kajian ini menemukan bahwa kebijakan otonomi khusus di Indonesia masih menyisakan beberapa persoalan, terutama kebijakan otonomi khusus di Aceh dan Papua. Pada kasus Otonomi Khusus Aceh, perbaikan pelayanan publik di bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur

memang terlihat mengalami peningkatan cukup signifikan, namun persoalan ketidaklengkapan peraturan pendukung dalam rangka pelaksanaan kebijakan otonomi khusus menyebabkan belum optimalnya kinerja kebijakan otonomi khusus ini. Sementara itu, kondisi pelaksanaan otonomi khusus di Papua terlihat lebih parah dimana penyelenggaraan otonomi belum mampu berkontribusi kepada terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Hal ini terlihat dengan tingkat kemiskinan di Papua yang masih menempati urutan terakhir sebagai provinsi termiskin dalam konstelasi nasional. Sementara untuk kasus otonomi khusus di DKI Jakarta tidak terlalu banyak menimbulkan persoalan, demikian pula halnya dengan otonomi khusus di D.I Jogjakarta yang baru disahkan pada tanggal 3 September 2012 sehingga belum dapat dilakukan evaluasi.

Sementara itu, kebijakan *otonomi reguler* adalah kebijakan otonomi yang diberlakukan secara umum di seluruh daerah otonom di Indonesia (diluar otonomi khusus) berdasarkan Undang-Undang No. 32/2004. Evaluasi penyelenggaraan kebijakan otonomi reguler meliputi pembahasan mengenai problematika simetrisme dari kebijakan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang diberlakukan saat ini. Penjelasan mengenai hal ini akan mencakup aspek *kewenangan, kelembagaan dan keuangan*.

Dilihat dari *aspek kewenangan*, persoalan yang ada terletak pada ketidakjelasan konsep pembagian urusan, yang mana hal ini menyebabkan terjadinya tumpang tindih penanganan kewenangan. Di sini, jenis urusan wajib dan urusan pilihan yang ditangani oleh setiap tingkatan pemerintahan pada dasarnya sama saja, hanya berbeda pada tataran skalanya, padahal ruang lingkup otonomi yang dimiliki kedua tingkatan pemerintahan tersebut tidak sama. Selain itu, tidak ada perbedaan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah kepada Daerah atas dasar "besar atau kecilnya" potensi sektor tertentu. Perbedaan kewenangan antar daerah hanya berdasarkan kepada "ada atau tidak adanya" urusan tersebut di daerah. Hal ini menunjukkan bahwa kriteria pembagian urusan tidak memperhatikan kemampuan dan potensi masing-masing daerah.

Selanjutnya terkait dengan *aspek kelembagaan*, peraturan pemerintah dibawah UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang kelembagaan daerah yaitu PP No. 41 Tahun 2007, menyebabkan pembentukan kelembagaan daerah menjadi tergiring untuk "relatif seragam". Ditambah lagi, semangat efisiensi daerah yang masih kurang menyebabkan daerah berlomba untuk membentuk kelembagaan yang gemuk. Pada akhirnya, kelembagaan yang terbentuk di Propinsi, Kabupaten, dan Kota tidak lagi memperhatikan potensi unggulan, kalaupun terjadi perbedaan cenderung hanya dalam perumpunan, dan nomenklatur kelembagaan, sedangkan esensi perbedaan kelembagaan untuk memacu sektor potensial di daerah tidak terjadi. Berdasarkan hasil temuan di lapangan dapat diketahui bahwa pembentukan organisasi perangkat daerah di hampir semua daerah memiliki kecenderungan untuk selalu mengakomodir semua urusan pemerintahan baik wajib maupun pilihan tanpa memperhatikan kebutuhan dan potensi di daerahnya masing-masing. Meskipun telah disusun kriteria penyusunan kelembagaan daerah yang meliputi: jumlah penduduk, luas wilayah, dan besaran APBD, namun

kecenderungan yang terjadi, banyak daerah yang mengambil pola maksimal dalam menyusun kelembagaan daerahnya sehingga organisasi pemerintah daerah terus mengalami pembengkakan, pemborosan dan tidak efektif menjawab kebutuhan dan masalah daerah itu sendiri.

Sementara dilihat dari *aspek keuangan*, sejauh ini kontribusi dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah di sebagian besar Provinsi dan Kabupaten/Kota masih merupakan sumber yang dominan, sementara kontribusi PAD masih sangat minim. Selain persoalan masih tingginya tingkat ketergantungan keuangan pemerintah daerah terhadap pusat, pada tataran implementasi, penguasaan Pemerintah Pusat terhadap sumber pendapatan daerah atau pajak yang potensial juga merupakan problematika tersendiri, sehingga tuntutan akan adanya pembagian kewenangan di sektor keuangan yang lebih adil dan proporsional menjadi keniscayaan dalam sebuah proses desentralisasi.

Selanjutnya bila dilihat dari dampak kebijakan otonomi reguler terhadap kesejahteraan masyarakat, dapat diketahui bahwa kinerja kebijakan otonomi reguler juga belum optimal dalam kerangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Meskipun dalam beberapa hal, kebijakan desentralisasi telah membawa perubahan positif terkait dengan peningkatan partisipasi masyarakat (IRDA (dalam Tri Widodo, 2010) dan juga peningkatan kualitas pelayanan publik di bidang pendidikan (Rentanida, 2009; Purwanto, 2010; Tasrin, 2011) dan kesehatan (Rentanida, 2009), namun kebijakan ini juga masih menyisakan persoalan kesenjangan (*disparitas*) antar wilayah (Sobandi, 2008; Nazara & Safii, 2007) dan persoalan ketegangan hubungan pusat-daerah(JPP Fisipol UGM, 2010).

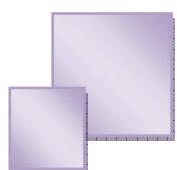
Berdasarkan hasil evaluasi penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris tersebut, kemudian dapat disimpulkan bahwa secara umum kinerja kebijakan desentralisasi di Indonesia masih belum optimal. Oleh karenanya kemudian penting untuk menyusun suatu model desentralisasi asimetris yang diharapkan dapat menjadi alternatif kebijakan desentralisasi di Indonesia. Model ini diharapkan mampu mendorong terciptanya kemandirian dan daya saing daerah yang selanjutnya diharapkan akan berujung pada terjadinya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya, salah satu model alternatif yang diusulkan dalam kerangka mewujudkan tujuan ini adalah model desentralisasi asimetris berbasis ekonomi (DABE).

Penggunaan istilah "Desentralisasi Asimetris Berbasis Ekonomi (DABE)" dalam kajian ini, dimaksudkan sebagai suatu bentuk pemberian skema kekhususan kepada daerah otonom untuk mengelola bidang-bidang tertentu terkait dengan pengelolaan potensi ekonomi di daerah. Ini berarti bahwa dalam konsep ini, akan terjadi penyerahan kewenangan (*transfer of authority*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, -disebut juga sebagai devolusi atau desentralisasi administratif-, dalam hal pengelolaan potensi ekonomi daerah. Pemilihan "potensi ekonomi" sebagai basis penyusunan model desentralisasi asimetris dikarenakan aspek ini sangat berkaitan erat dengan upaya optimalisasi potensi unggulan daerah

yang merupakan pintu masuk (*entry point*) menuju perwujudan kemandirian dan daya saing daerah yang pada akhirnya diharapkan akan berujung pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Ini berarti bahwa DABE akan diarahkan sebagai kerangka dasar pengorganisasian keunggulan komparatif daerah. Di sinilah selanjutnya, implementasi kebijakan desentralisasi asimetris yang bersifat substantif/material akan terwujud yaitu sebuah kondisi dimana pemerintah daerah pada tingkat tanggungjawab geografis yang sama –apakah itu kabupaten/kota atau provinsi- memiliki kewenangan berbeda sebagai akibat adanya kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang berbeda-beda.

Disini, model DABE ini akan mencakup tentang *lokus pemegang DABE, sifat pemberian DABE, kriteria dasar dan mekanisme penilaian untuk pemberian DABE, kriteria lajutan dan mekanisme evaluasi kinerja DABE, substansi asimetrisme yang dilimpahkan, implikasi model yang meliputi aspek kelembagaan, hubungan pusat-daerah dan keuangan, serta institusi penilai DABE*. Secara konseptual, model DABE memungkinkan untuk mengakomodasi keberagaman karakteristik potensi ekonomi daerah, -dalam hal ini provinsi-, tanpa perlu memasukkannya ke dalam kerangka kebijakan otonomi khusus yang cenderung mahal (*costly*), dilihat dari segi biaya dan infrastruktur. Selain itu, Model DABE ini juga dinilai lebih *simple* karena tidak perlu membuat undang-undang baru selain melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Selanjutnya, agar Model DABE dapat diimplementasikan, pemerintah pusat harus melakukan pengawalan ketat dengan melakukan fasilitasi dan advokasi secara aktif dalam kerangka penguatan kapasitas kepemerintahan (*governability*) di daerah, baik pada level pemerintah provinsi sebagai lokus pemegang kekhususan, maupun kabupaten/kota selaku bagian dari daerah otonom dibawah Provinsi. Pemerintah pusat juga harus menerapkan mekanisme pengawasan dan evaluasi yang terukur terhadap kinerja model desentralisasi asimetris ini. Ini berarti bahwa dalam model desentralisasi asimetris ini, keterlibatan langsung pemerintah pusat masih sangat diperlukan dalam rangka memastikan terselenggaranya fungsi-fungsi dari pelaksanaan desentralisasi di wilayah dimana perlakuan (*treatment*) asimetrisme tersebut diberikan. Beberapa bentuk keterlibatan langsung lain dari pemerintah pusat antara lain ialah dalam hal menentukan standar, juga dapat dalam bentuk intervensi, khususnya dalam situasi-situasi darurat (*emergency*) dimana pemerintah daerah gagal untuk menyelesaikannya.



DAFTAR ISI

Halaman Sampul	i
Kata Pengantar	iv
Sambutan Kepala PKP2A I LAN	vi
<i>Executive Summary</i>	vii
Daftar Isi	xiii
Daftar Tabel	xv
Daftar Gambar	xvi

BAB I	PENDAHULUAN	1
1.1.	Latar Belakang	1
1.2.	Rumusan Permasalahan	3
1.3.	Tujuan Penelitian	4
1.4.	Hasil yang Diharapkan	5
BAB II	TINJAUAN LITERATUR	7
2.1.	Konsep Desentralisasi	7
2.2.	Konsep Desentralisasi Asimetris	11
2.3.	Implementasi Desentralisasi Asimetris di Beberapa Negara	16
2.4.	Sejarah Desentralisasi Asimetris di Indonesia	20
2.5.	Penelitian/Kajian Terdahulu Terkait dengan Desentralisasi Asimetris	23
2.6.	Positioning Kajian PKP2A I LAN	28
BAB III	METODOLOGI PENELITIAN	31
3.1.	Jenis dan Pendekatan Penelitian	31
3.2.	Teknik Pengumpulan Data	32
3.3.	Lokus Penelitian dan Informan Kunci	32
3.4.	Analisis Data	34
3.5.	Tahapan Kegiatan Penelitian	36

BAB IV	EVALUASI PENYELENGGARAAN KEBIJAKAN DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA	37
---------------	---	-----------

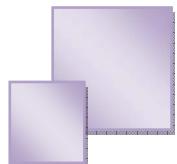
4.1. Evaluasi Penyelenggaraan Kebijakan Otonomi Khusus	38
4.1.1. Otonomi Khusus Provinsi Aceh	38
4.1.2. Otonomi Khusus Provinsi Papua	48
4.1.3. Otonomi Khusus Provinsi DKI Jakarta	54
4.1.4. Otonomi Khusus Provinsi DI Jogjakarta	61
4.2. Evaluasi Penyelenggaraan Kebijakan Otonomi Reguler Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004	64
4.2.1. Problematika Simetrisme Penyelenggaraan Kebijakan Otonomi Reguler	64
4.2.2. Dampak Kebijakan Otonomi Reguler Terhadap Kesejahteraan Masyarakat	71

BAB V	MODEL DESENTRALISASI ASIMETRIS BERBASIS EKONOMI	83
--------------	--	-----------

5.1. Definisi DABE	83
5.2. Lokus Pemegang DABE	85
5.3. Sifat Pemberian DABE	85
5.4. Kriteria Dasar dan Mekanisme Penilaian Untuk Pemberian DABE	86
5.5. Kriteria Lanjutan dan Mekanisme Evaluasi Kinerja DABE	86
5.6. Substansi Asimetrisme Yang Dilimpahkan	87
5.7. Implikasi Model DABE	88
5.8. Institusi Penilai DABE	89

BAB VI	KESIMPULAN	91
---------------	-------------------	-----------

Daftar Pustaka	93
-----------------------	-----------



DAFTAR TABEL

2. 1. Perkembangan Kebijakan Desentralisasi di Indonesia	9
3.1. Lokus Kajian	33
4.1. Alokasi Dana Otonomi Khusus di Provinsi Aceh	43
4.2. Alokasi Dana Otonomi Khusus di Provinsi Aceh	44
4.3. Capaian Pembangunan Aceh Tahun 2008-2011	47
4.4. Realisasi Total Pendapatan Daerah Provinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2007-2011 Menurut Sumber Pendapatan	59
4.5. Kontribusi/Share PAD terhadap Total Pendapatan Daerah	69
4.6. Kontribusi/Share Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Daerah	70
4.7. Indikator Makro Kesejahteraan Masyarakat	73

DAFTAR GAMBAR

2. 1.	Model Smith tentang Sekuensi dan Manfaat Desentralisasi	11
2. 2.	Desentralisasi Fiskal Asimetri di Spanyol	15
2. 3.	Model Desentralisasi Asimetris Penuh	25
2. 4.	Model Asimetrisme Berbasis Kategori Ekonomi	26
2. 5.	Model Otonomi Khusus sebagai Bentuk Asimetrisme	27
2. 6.	Kerangka Pikir Kajian	29
3.1.	Model Analisis Data Interaktif	35



BAB I

PENDAHULUAN

Bab ini akan menjelaskan tentang latar belakang dan urgensi persoalan yang menjadi subjek kajian. Selain itu, juga akan dijelaskan mengenai rumusan persoalan, tujuan penelitian dan hasil yang diharapkan dari kajian ini.

1.1 LATAR BELAKANG

Secara umum, tujuan pembangunan di negara manapun dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada konteks Indonesia, hal ini sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alenia keempat yang menyatakan bahwa salah satu tujuan negara adalah untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Selain itu, dalam Bab XIV Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 juga mengatur tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Sebagai sebuah negara yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, setiap kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Indonesia semestinya selalu berorientasi pada upaya peningkatan kesejahteraan, termasuk didalamnya kebijakan desentralisasi yang diberlakukan saat ini.

Di banyak negara di dunia, kebijakan desentralisasi telah menjadi *trend* kebijakan selama beberapa dekade terakhir setelah sebelumnya kebijakan sentralisasi yang mendominasi. Di Indonesia sendiri, politik desentralisasi dan otonomi daerah telah diperkenalkan oleh pemerintah Kolonial Belanda melalui *Decentralisatie Wet* pada tanggal 23 Juli 1903. Meskipun demikian, yang selanjutnya dikenal sebagai "big bang" kebijakan desentralisasi di Indonesia dimulai sejak dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Secara harafiah, istilah desentralisasi berasal dari Bahasa Latin yaitu *de* (lepas) dan *centrum* (pusat). Jadi, *decentralisasi* artinya menjauh dari pusat tetapi tidak putus sama sekali dengan pusat. Dalam pemahaman yang lengkap, World Bank (1999) mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer kewenangan dan tanggungjawab penanganan fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah di bawahnya atau kepada organisasi semi pemerintah (*quasy government*) atau kepada sektor swasta. Smith (2001) dengan mengadopsi definisi desentralisasi menurut Rondinelli, menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan transfer tanggungjawab perencanaan (*planning*), manajemen, penerimaan dan pengalokasian sumber daya (*resource raising and allocation*) dari pemerintah pusat kepada: (a) lembaga/instansi perwakilan pusat di daerah; (b) unit atau tingkatan

pemerintahan yang lebih rendah; (c) lembaga semi otonom; (d) institusi fungsional di daerah; atau (e) organisasi swasta. Dari literatur yang sama, Smith (2001) juga menjelaskan bahwa selain untuk mewujudkan good governance, desentralisasi juga dimaksudkan untuk mewujudkan efisiensi, transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sementara, UNDP (2009) menjelaskan bahwa desain desentralisasi memiliki dua tujuan: *ekonomi* dan *politik*. Tujuan ekonomi yang ingin dicapai melalui desentralisasi adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik yang lebih merata dan memperpendek rentang antara penyedia layanan publik dan masyarakat lokal, sementara tujuan politik desentralisasi adalah demokratisasi pemerintahan daerah melalui pertanggungjawaban langsung kepala daerah kepada konstituen mereka di daerah.

Meskipun kebijakan desentralisasi seolah terlihat sangat menjanjikan sebagai sebuah pilihan dalam manajemen pemerintahan sebuah negara, namun demikian, pada tataran empirik, implementasi kebijakan desentralisasi merupakan pedang bermata dua (*two-edged sword*) yang dapat menimbulkan dampak positif maupun negatif (Brillantes Jr, dalam Tri Widodo, 2012). IRDA (dalam Tri Widodo, 2010) menemukan bukti bahwa desentralisasi berhasil mendorong terwujudnya tiga kondisi penting, yaitu: 1) meningkatnya kepedulian dan penghargaan terhadap partisipasi masyarakat dalam proses politik di tingkat lokal; 2) perangkat pemerintahan daerah memiliki komitmen yang makin kuat dalam pemberian layanan serta merasakan adanya tekanan yang berat dari masyarakat agar mereka meningkatkan kualitas pelayanan publik; dan 3) pemerintah daerah saling bekerjasama dan berbagi informasi untuk menyelesaikan persoalan yang sama-sama mereka hadapi. Sementara, terkait dengan pelayanan publik, beberapa studi menyatakan adanya peningkatan pelayanan publik pasca diberlakukannya kebijakan desentralisasi, misalnya di bidang pendidikan (Rentanida, 2009; Purwanto, 2010; Tasrin, 2011) dan bidang kesehatan (Rentanida, 2009). Namun demikian, beberapa kajian lain juga menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi justru menyebabkan dampak negatif seperti terjadinya kesenjangan (*disparitas*) antar wilayah yang semakin tinggi (Sobandi, 2008; Nazara & Safii, 2007) dan ketegangan hubungan pusat – daerah (JPP Fisipol UGM, 2010).

Namun demikian, adanya implikasi positif dan negatif ini tidak lantas berarti bahwa kebijakan desentralisasi tidak cocok untuk diterapkan di Indonesia. Hanya saja perlu dipahami bahwa hingga kini kinerja kebijakan desentralisasi masih belum optimal. Hal ini karena desain desentralisasi di Indonesia merupakan desain tunggal yang memberikan perlakuan seragam (simetris) kepada setiap daerah otonom yang ada. Ini berarti bahwa di dalamnya terdapat pengaturan hubungan antara pusat dan daerah dalam aspek kewenangan, kelembagaan, keuangan dan pengawasan dibuat sama antara daerah satu dengan daerah lainnya. Sementara setiap daerah memiliki karakteristik yang sangat beragam, penerapan desain tunggal kebijakan desentralisasi ini memang tidak sepenuhnya mampu mengatasi berbagai tantangan. Itulah yang menjadi dasar alasan mengapa kebutuhan untuk mendesain ulang kebijakan desentralisasi di Indonesia menjadi perlu diarahkan menjadi kebijakan yang mampu mengakomodasi berbagai perbedaan karakteristik

dan kondisi masing-masing daerah melalui pemberian perlakuan (*treatment*) berbeda atau yang dikenal dengan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*).

Selain dikarenakan oleh masih banyaknya persoalan hubungan pusat-daerah yang muncul sebagai bagian dari akibat desain tunggal desentralisasi yang diberlakukan saat ini, kebutuhan penyusunan ulang desain desentralisasi asimetris juga didasarkan atas dasar belum tercapainya tujuan dasar desentralisasi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Bahkan, bila ditinjau dari aspek tingkat ketergantungan (*dependency*) daerah pada sumber pembiayaan dari pusat dalam bentuk perimbangan keuangan, setelah lebih dari satu dekade pemberlakuan kebijakan desentralisasi di Indonesia, masih banyak provinsi dan kabupaten/kota yang memiliki kapasitas fiskal (*local fiscal capacity*) yang kurang memadai. Ini menunjukkan bahwa tingkat kemandirian daerah untuk membiayai pembangunan di daerahnya masih sangat minim. Pada jangka panjang, hal ini tentunya akan berdampak kurang baik pada keberlangsungan (*sustainability*) pembangunan.

Merujuk pada fenomena tersebut, selanjutnya dipandang perlu mencari alternatif solusi yang mencoba memecahkan permasalahan hubungan pusat-daerah ini, baik dilihat dari aspek *kewenangan, kelembagaan, maupun keuangan*, sekaligus untuk mendorong percepatan pencapaian kesejahteraan masyarakat dan mendorong tumbuhnya daya saing daerah demi terwujudnya kemandirian daerah. Berkaitan dengan pengembangan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia, beberapa kajian yang pernah dilakukan sebelumnya telah mencoba mengeksplorasi kebutuhan untuk melakukan pengembangan konsep Desentralisasi Asimetris ini. Namun demikian, sebagian besar artikel dan kajian tersebut masih berkutat pada pembahasan mengenai *reasoning* atau *justifikasi* perlunya pengembangan Desentralisasi Asimetris di Indonesia. Salah satu kajian yang cukup komprehensif disusun oleh JPP Fisipol UGM (2010), dimana kajian ini selain menjelaskan tentang argumen-argumen dibalik kebutuhan kebijakan desentralisasi asimetris, yang meliputi *argumen legal-konstitusional, argumen empirik, dan argumen komparatif*, juga menjelaskan tentang arah, prinsip, dan substansi asimetrisme yang dapat dikembangkan ke depan. Selain itu, kajian ini juga merumuskan 3 (tiga) alternatif Model Desentralisasi Asimetris, yang meliputi: *Model Desentralisasi Asimetris Penuh, Model Desentralisasi Berbasis Kategori Kemajuan Sosial Ekonomi, dan Model Kombinasi antara Otonomi Khusus dan Otonomi Regular*. Hanya saja, sejauh ini belum ada kajian/penelitian yang mencoba menyajikan alternatif model desentralisasi asimetris lengkap dengan penjelasan detail tentang kriteria, sifat, mekanisme, implikasi model terhadap aspek kelembagaan, aspek hubungan pusat-daerah dan aspek finansial.

1.2 RUMUSAN PERMASALAHAN

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, selanjutnya Bidang Litbang KKSDA Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I LAN Bandung memandang perlu untuk melakukan kajian Pengembangan

Desentralisasi Asimetris di Indonesia pada tahun 2012. Adapun rumusan permasalahan dalam kajian ini adalah sebagai berikut:

1. *Bagaimana penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia baik ditinjau dari konteks asimetrisme pada lingkup NKRI, yang meliputi penyelenggaraan kebijakan Otonomi Reguler dan Otonomi Khusus maupun asimetrisme pada konteks kebijakan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.*
2. *Bagaimana rumusan Model Desentralisasi Asimetris yang dapat dijadikan sebagai alternatif model yang dapat meminimalisasi persoalan hubungan pusat-daerah sekaligus dapat mendorong percepatan pencapaian kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi khas daerah dan mendorong tumbuhnya daya saing daerah .*

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Selanjutnya, berdasarkan atas rumusan permasalahan tersebut di atas, tujuan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. *Mengevaluasi penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia yang meliputi evaluasi penyelenggaraan kebijakan otonomi khusus dan otonomi reguler.* Adapun evaluasi terhadap penyelenggaraan kebijakan otonomi khusus akan meliputi otonomi khusus yang diberlakukan di keempat daerah pemegang status khusus/istimewa yaitu Aceh, Papua, DKI Jakarta dan D.I Jogjakarta. Di sini, evaluasi akan meliputi pembahasan mengenai *reasoning* pemberian otonomi khusus, substansi asimetrisme, implikasi pemberlakuan otonomi khusus terhadap aspek *kewenangan, kelembagaan, dan keuangan*, problematika implementasi masing-masing kebijakan otonomi khusus, dan dampak implementasi kebijakan otonomi khusus terhadap kesejahteraan masyarakat. Sementara itu, evaluasi penyelenggaraan kebijakan otonomi reguler akan meliputi pembahasan mengenai problematika simetrisme penyelenggaraan kebijakan otonomi reguler yang dilihat dari aspek *kewenangan, kelembagaan, dan keuangan*, juga dampak kebijakan otonomi reguler terhadap kesejahteraan masyarakat.
2. *Merumuskan Model Desentralisasi Asimetris Berbasis Ekonomi (DABE) sebagai alternatif model yang dapat diterapkan di Indonesia.* Model ini disebut sebagai alternatif model desentralisasi asimetris yang menggunakan “potensi ekonomi” sebagai basis penyusunan model. Adapun unsur-unsur dari Model Desentralisasi Asimetris berbasis Ekonomi ini meliputi: 1) *Lokus Pemegang Otonomi Khusus bidang Ekonomi*; 2) *Aspek kekhususan (substansi asimetrisme) yang dilimpahkan/didesentralisasikan*; 3) *Sifat Pemberian Otonomi khusus Bidang Ekonomi*; 4) *Institusi Penilai*; 5) *Kriteria Dasar dan Mekanisme Penilaian untuk pemberian Otonomi Khusus di Bidang Ekonomi*; 6) *Kriteria Lanjutan dan Mekanisme penilaian kinerja otonomi khusus bidang ekonomi*; dan 7) *Implikasi model terhadap Aspek kelembagaan, Aspek Hubungan Pusat-Daerah, dan Aspek Finansial*.

1.4 HASIL YANG DIHARAPKAN

Hasil yang diharapkan dari kajian ini adalah tersusunnya evaluasi penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia baik berupa kebijakan otonomi khusus maupun otonomi reguler. Selain itu, dari kajian ini juga diharapkan dapat menghasilkan suatu model desentralisasi asimetris yang dapat dijadikan sebagai alternatif model yang dapat diterapkan di Indonesia.

BAB II

TINJAUAN LITERATUR

Bab 2 ini akan menjelaskan tentang tinjauan literatur yang menjadi dasar dalam kajian ini, yaitu meliputi penjelasan mengenai konsep desentralisasi secara umum, dilanjutkan dengan penjelasan mengenai konsep desentralisasi asimetris serta implementasinya di beberapa negara. Selanjutnya, pada konteks Indonesia, akan dijelaskan tentang sejarah desentralisasi asimetris di Indonesia yang dimulai sejak jaman Kolonial Belanda. Bab ini juga akan menjelaskan tentang beberapa penelitian/kajian terdahulu terkait dengan desentralisasi asimetris, kemudian ditutup dengan penjelasan mengenai positioning kajian pengembangan desentralisasi asimetris yang dilakukan oleh PKP2A LAN.

2.1 KONSEP DESENTRALISASI

Di banyak negara di dunia, kebijakan desentralisasi telah menjadi *trend* kebijakan selama beberapa dekade terakhir setelah sebelumnya kebijakan sentralisasi yang mendominasi. Oleh karenanya tidak mengherankan bila dalam ranah akademis, studi tentang desentralisasi menjadi sangat populer di wilayah studi administrasi publik.

Desentralisasi didefinisikan sebagai transfer kewenangan dan tanggungjawab penanganan fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah di bawahnya atau kepada organisasi semi pemerintah (*quasy government*) atau kepada sektor swasta (World Bank, 1999). Sementara itu, Smith (2001) dengan mengadopsi definisi desentralisasi menurut Rondinelli, menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan transfer tanggungjawab perencanaan (*planning*), manajemen, penerimaan dan pengalokasian sumber daya (*resource raising and allocation*) dari pemerintah pusat kepada: (a) lembaga/instansi perwakilan pusat di daerah; (b) unit atau tingakatan pemerintahan yang lebih rendah; (c) lembaga semi otonom; (d) institusi fungsional di daerah; atau (e) organisasi swasta.

Desentralisasi menurut Rondinelli (1999) dibagi menjadi 4 macam, yaitu: desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*), dan desentralisasi pasar (*market decentralization*). Desentralisasi administratif sendiri terbagi lagi menjadi dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi. Sebagaimana Rondinelli, World Bank juga membagi tipe desentralisasi kedalam empat kategori:

politik, administratif, fiskal dan pasar. Secara labih detail, World Bank menjelaskan keempat tipe desentralisasi tersebut sebagai berikut: *Desentralisasi politik* dimaksudkan untuk pemberian kewenangan pengambilan keputusan kepada warganegara atau perwakilan terpilih sehingga mereka memiliki pengaruh lebih dalam rangka formulasi dan implementasi kebijakan. Selanjutnya, *desentralisasi administratif* didefinisikan sebagai pendistribusian kewenangan, tanggungjawab dan sumber keuangan untuk penyediaan pelayanan publik di antara beberapa level pemerintahan yang berbeda. Kewenangan yang dimaksud meliputi kewenangan dalam hal perencanaan, pembiayaan dan manajemen penanganan fungsi publik tertentu. Sama halnya dengan Rondinelli, World Bank juga membagi desentralisasi administratif kedalam 3 bentuk yaitu: dekonsentrasi, delegasi dan devolusi¹. Sementara *Desentralisasi Fiskal* didefinisikan sebagai kewenangan untuk memperoleh tingkat penerimaan yang cukup untuk membiayai pembangunan, baik melalui peningkatan kapasitas lokal maupun melalui dana transfer dari pemerintah pusat, juga kewenangan untuk membuat kebijakan dalam hal pembelanjaan (*expenditures*). Dan *Desentralisasi Ekonomi atau Pasar*, merupakan bentuk desentralisasi yang paling lengkap (*complete*) dilihat dari sudut pandang pemerintah karena terdapat pengalihan tanggung jawab penanganan fungsi dari sektor publik kepada sektor swasta. Tipe desentralisasi ini terdiri atas privatisasi dan deregulasi, yang mana biasanya, tapi tidak selalu, dibarengi dengan kebijakan pengembangan liberalisasi ekonomi dan pasar.

Sebagai sebuah negara kesatuan (*unitary state*), desentralisasi di Indonesia sangatlah penting. Di sini desentralisasi pada dasarnya merupakan pola relasi antara pemerintah pusat dan daerah yang didalamnya mengatur hubungan terkait dengan aspek *kewenangan, kelembagaan, keuangan* dan *kontrol* (Kurniadi, 2012). Dengan pertimbangan wilayah yang sangat luas dan karakter Indonesia yang sangat beragam, menemukan pola hubungan pusat dan daerah yang tepat dan yang dapat menjamin pemerintahan yang efektif selanjutnya menjadi bagian dari pekerjaan yang tidak mudah. Itulah mengapa urusan kaitannya dengan merumuskan desain hubungan pusat dan daerah dalam konteks desentralisasi ini

¹ Di sini, *dekonsentrasi* didefinisikan sebagai pemberian kewenangan dalam pengambilan keputusan dan tanggungjawab keuangan dan manajemen diantara tingkatan pemerintah pusat yang berbeda. Dekonsentrasi sering kali dianggap sebagai bentuk desentralisasi yang paling lemah dan lebih sering digunakan di negara berbentuk kesatuan; *Delegasi* adalah pemberian atau transfer tanggungjawab pengambilan keputusan dan administrasi fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada organisasi semi otonom, misalnya kewenangan di bidang perumahan, transportasi, *special service districts*, kawasan pendidikan semi otonom, *regional development corporations*, or *special project implementation units*; dan *Devolusi* adalah pemberian atau transfer tanggungjawab pelayanan kepada kabupaten/kota yang memilih kepala daerah dan DPRDnya, meningkatkan penerimaan PADnya, dan memiliki kewenangan independen untuk membuat keputusan investasi.

menjadi urusan pelik yang sudah menjadi konsentrasi serius sejak kemerdekaan Indonesia (Maryanov, dalam Kurniadi 2012).

Di Indonesia, kebijakan desentralisasi telah diterapkan sejak lama dan penyelenggaranya mengalami perubahan dari masa ke masa. Sejarah penyelenggaraan desentralisasi dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia dimulai sejak berdirinya Negara Republik Indonesia pada tahun 1945. Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah merupakan kebijakan pertama terkait dengan manajemen pemerintahan terutama pola relasi pemerintah pusat dan daerah di Indonesia. Undang-Undang ini kemudian diubah menjadi Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, lalu diubah lagi menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 dan terakhir diubah menjadi Undang-Undang No. 18 Tahun 1966 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Keempat kebijakan tersebut merupakan produk hukum tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa Orde Lama. Sementara itu, pada masa Orde Baru, lahir Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Pada masa selanjutnya, yaitu Orde Reformasi, lahir Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang berlaku hingga sekarang. Secara umum, gambaran praktik penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia berdasarkan perkembangan kebijakan yang ada dapat dilihat pada tabel 2.1 berikut.

Tabel 2.1
Perkembangan Kebijakan Desentralisasi di Indonesia

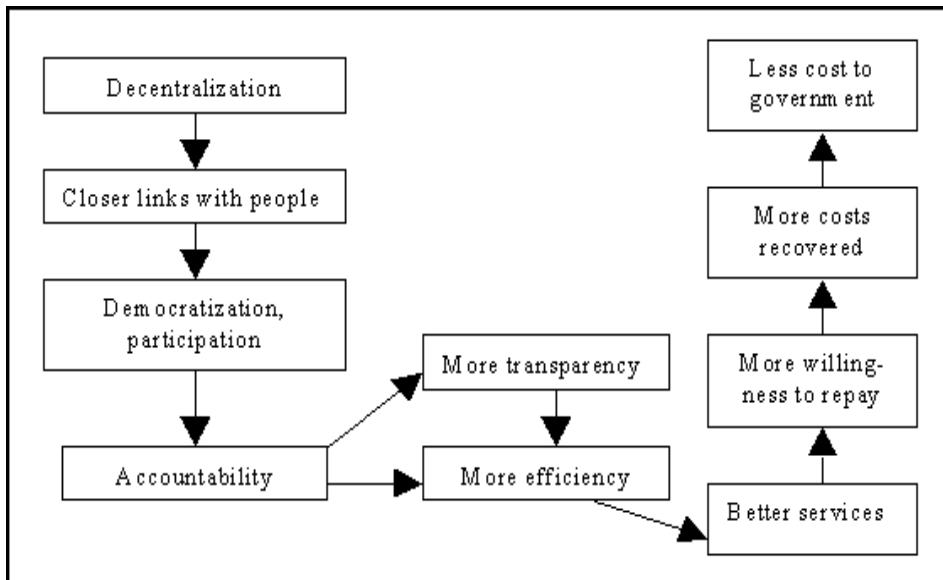
Periode desasi Masa	Kebijakan Desentralisasi	Asas Otonomi Daerah	Bentuk Daerah Otonom
Masa Orde Lama (1945-1965)	UU No. 1 tahun 1945	Otonomi Luas	<ul style="list-style-type: none">▪ Kabupaten▪ Karisidenan▪ Daerah Istimewa
	UU No. 22 Tahun 1948	Otonomi Luas	<ul style="list-style-type: none">▪ Provinsi dan Kabupaten (kota besar)▪ Desa (kota Kecil, negara, marga)▪ Daerah istimewa
	UU No. 1 Tahun 1957	Otonomi Terbatas	<ul style="list-style-type: none">▪ Daerah swatantra▪ Daerah istimewa
	UU No. 18 Tahun 1965	Otonomi Terbatas	<ul style="list-style-type: none">▪ Propinsi atau Kotaraya (Daerah Tingkat I)▪ Kabupaten/Kotamadya (Daerah Tingkat II)▪ Kecamatan/Kotapraja (Daerah Tingkat III)
Masa Orde Baru (1974-1998)	UU No. 5 Tahun 1974	Otonomi nyata dan bertanggungjawab	<ul style="list-style-type: none">▪ Daerah Tingkat I▪ Daerah Tingkat II

Periodesasi Masa	Kebijakan Desentralisasi	Asas Otonomi Daerah	Bentuk Daerah Otonom
Masa Orde Reformasi (1999-sekarang)	UU No. 22 Tahun 1999	Otonomi Luas, nyata dan bertanggungjawab	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Daerah Propinsi ▪ Daerah Kabupaten
	UU No. 32 Tahun 2004	Otonomi Luas, nyata dan bertanggungjawab	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemerintahan daerah provinsi ▪ Pemerintahan daerah kabupaten/kota ▪ Pemerintahan desa

Sumber: Diolah dari buku "Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia" (Siswanto Sunarno, 2006)

Selanjutnya, bila dilihat dari tujuan (*objectives*)nya, desain desentralisasi memiliki dua tujuan: ekonomi dan politik (UNDP, 2009). Tujuan ekonomi yang ingin dicapai melalui desentralisasi adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik yang lebih merata dan memperpendek rentang antara penyedia layanan publik dan masyarakat lokal. Sementara tujuan politik desentralisasi adalah demokratisasi pemerintahan daerah melalui pertanggungjawaban langsung kepala daerah kepada konstituen mereka di daerah. Sementara itu, Smith (2001) menjelaskan tujuan desentralisasi kedalam 3 (tiga) hubungan keterkaitan, yang meliputi kaitan antara: 1) desentralisasi dan *governance*; 2) desentralisasi dan perbaikan pelayanan publik; dan 3) desentralisasi dan demokratisasi. Terkait dengan persoalan tata pemerintahan (*governance*), desentralisasi dipandang sebagai titik sentral dari pendekatan baru untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan reformasi lembaga-lembaga yang mendukung kinerja bidang politik, budaya, dan birokrasi suatu negara. Sementara, terkait dengan pelayanan publik (*public services*), desentralisasi juga bertujuan untuk merubah sistem ekonomi dan politik yang mampu merespon kebutuhan dan preferensi masyarakat. Di sini, untuk menjembatani kesenjangan antara penyedia dan pengguna layanan, kebijakan desentralisasi diharapkan mampu memenuhi tiga tujuan utama yaitu: meningkatkan efisiensi, transparansi dan pertanggungjawaban dalam penyediaan layanan. Selanjutnya, dilihat dari hubungannya dengan proses demokratisasi, ketika pemerintah dipilih oleh rakyat, maka kemungkinan besar rakyat akan berharap bahwa semakin rendah tingkat pemerintahan, maka semakin dekat hubungan antara orang yang berkuasa dengan para masyarakat pemilihnya. Sehingga perdebatan politik cenderung berfokus pada masalah-masalah khusus dan yang mudah diakses oleh warga pemilih. Pada gilirannya, sebagaimana diharapkan bahwa semakin dekat hubungan antara politisi dan masyarakat dan semakin kongkret debat politik akan meningkatkan akuntabilitas para politisi dihadapan para pendukungnya. Selanjutnya, kita bisa meringkas argumen, atau paradigma desentralisasi ini, dalam bentuk diagram alir sebagai berikut (Smith, 2001).

Gambar 2.1
Model Smith tentang Sekuensi dan Manfaat Desentralisasi



Sumber: Smith, Reform and Decentralization of Agriculture Services (2001)

2.2 KONSEP DESENTRALISASI ASIMETRIS

Konsep tentang desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) pertama kali diinisiasi oleh Charles D Tarlton pada tahun 1965. Dengan memperhatikan sistem federasi klasik sebagaimana yang dilakukan di USA, Swiss, dan Jerman Barat, Charles Tarlton menemukan bahwa ketika aspek konstitusi yang legal formal dinafikan, maka secara jelas fenomena kebudayaan, ekonomi, sosial dan faktor politik di masing-masing negara bagian akan bervariasi dalam mekanisme pengaturan kekuasaan dan pengaruhnya terhadap unit konstituen yang berbeda. Variasi-variasi tersebut selanjutnya akan mempengaruhi derajat asimetrisme dan disharmonisasi dalam keberlangsungan sistem federal. Tarlton kemudian menyebutnya sebagai federasi asimetrik (*federal asymmetric*). Dari wacana yang dilontarkan Tarlton ini selanjutnya pada beberapa dekade terakhir ini persoalan federasi asimetris telah banyak menarik perhatian para peneliti serta kemudian memicu munculnya berbagai literatur asimetrisme.

Sebelum menjelaskan lebih mendalam mengenai konsep asimetrisme, beberapa konseptual isu harus dipahami untuk memperoleh gambaran jelas mengenai subjek dimaksud. Pertama adalah mengenai definisi *symmetry* dan *asymmetry* dalam sistem federasi. Definisi "federal symmetry" mengacu pada keseragaman (*uniformity*) diantara negara bagian (*states*) dalam hal pola hubungannya dengan pemerintah nasional. Sementara, "asymmetry" dalam sistem

federasi adalah suatu sistem dimana terdapat perbedaan dalam hal derajat otonomi dan kekuasaan diantara unit-unit konstituen yang ada. Sejumlah perbedaan yang relevan dalam menentukan kebijakan asimetris antara lain kondisi-kondisi seperti sejarah (historis), ekonomi, sosial, etnik dan budaya, yang menyebabkan terjadinya asimetrisme di sejumlah negara federasi, terutama negara yang multietnik.

Kedua, selain kondisi-kondisi sebagaimana dijelaskan sebelumnya, terdapat pembedaan lain yang menentukan keberlangsungan federasi asimetris yakni terkait dengan landasan. Dalam praktek federasi asimetris, terdapat dua sifat landasan asimetrisme yakni *asimetri de jure* dan *asimetri de facto*. Pembedaan ini muncul karena pembedaan antara *symmetry* dan *asymmetry* saja tidak cukup (*insufficient*) untuk menjelaskan berbagai keanekaragaman (*diversity*) yang benar-benar ada pada situasi nyata. Istilah *asimetri de jure* mengacu pada kondisi dimana terdapat penegasan praktek asimetrisme dalam konstitusi, artinya, dalam konstitusi yang sah sudah ditekankan bahwa terdapat unit-unit konstituen yang diperlakukan berbeda di bawah hukum yang sudah ditetapkan. Dalam federasi asimetris *de jure*, kebijakan dan penentuan perlakuan asimetris kepada masing-masing daerah ditentukan oleh beberapa syarat yang ditetapkan pusat. Persyaratan tersebut antara lain luas teritori, sumber daya fiskal, alokasi fiskal, populasi dan kesejahteraan masyarakat di daerah konstituen yang berbeda-beda, yang mana persyaratan-persyaratan tersebut mempengaruhi derajat otonomi, yurisdiksi dan kekuasaan. Sementara istilah federasi asimetris *de facto*, mengacu pada perbedaan praktek nyata atau hubungan antar daerah yang muncul karena perbedaan keadaan sosial, budaya dan ekonomi. Pada pengaplikasian federasi asimetris *de facto*, tidak ada keterjaminan hukum atau standar yang relevan, melainkan pada prakteknya sudah lazim dan diterima.

Meskipun, konsep mengenai asimetrisme pertama kali diinisiasi dan diterapkan dalam konteks negara federal, namun demikian, dalam perkembangannya, konsep ini selanjutnya banyak diadopsi oleh negara kesatuan (*unitary states*). Hal ini karena memang di dalam negara kesatuan pun, meskipun setiap daerah memiliki sistem hubungan politik yang sama dengan pemerintah nasional, namun demikian keberagaman tetaplah suatu hal yang tidak dapat dinafikan baik dalam hal sejarah, budaya, ekonomi dan sebagainya. Akibatnya, kemudian bermunculan beberapa kontekstual asimetrisme, termasuk di dalamnya asimetrisme dalam konteks desentralisasi yang dikenal dengan desentralisasi asimetrik (*asymmetric decentralization*).

Lebih lanjut, desentralisasi asimetrik dipahami sebagai sebuah kondisi dimana pemerintah daerah pada tingkat tanggungjawab geografis yang sama – apakah itu kabupaten/kota atau provinsi- memiliki kewenangan berbeda sebagai akibat adanya kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang berbeda-beda. Hal ini sejalan dengan definisi desentralisasi asimetris oleh Tarlton (dalam Watts, 2004: 4) yang dimaknai sebagai situasi di mana diversitas dalam sebuah masyarakat menemukan ekspresi politiknya melalui pemerintah yang dimilikinya dengan berbagai derajat otonomi dan kekuasaan yang bervariasi.

Teresia Garcia-Mila (2002) menjelaskan definisi desentralisasi asimetrik dengan fokus pada aspek keuangan (*fiscal*). Di dalam papernya dijelaskan bahwa desentralisasi fiskal asimetris (*asymmetric fiscal decentralization*) merupakan sebuah praktek pengaturan fiskal yang berbeda antara pemerintah pusat dengan berbagai kelompok individu, institusi ataupun berbagai level pemerintahan. Konsep ini secara umum dijustifikasi oleh adanya alasan untuk merespon tuntutan *prinsip efektifitas, efisiensi, dan ekonomis* dalam pembiayaan pemerintah daerah sebagaimana dijelaskan oleh Tiebout dan Oates. Dalam hal ini, konsep perlakuan asimetris dijadikan sebagai dasar pengelolaan kesenjangan daerah, baik dalam hal kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah, kapasitas keuangan pemerintahan daerah maupun kapasitas penyediaan barang dan jasa publik. Selain itu, desentralisasi fiskal asimetris juga dimaksudkan untuk menjawab perbedaan karakteristik daerah.

Hal senada dicetuskan oleh Richard M. Bird (dalam Veljanovski, 2007) yang menjelaskan lebih lanjut bahwa teori desentralisasi asimetris berhubungan dengan pemberian atau transfer pada dosis yang berbeda dalam hal kewenangan fiskal, juga tanggungjawab berbeda di setiap daerah dengan didasarkan atas kondisi dan kebutuhan dari masing-masing daerah bersangkutan. Model ini dibuat dengan maksud untuk menjawab persoalan "kebutuhan spesifik" daerah dalam proses desentralisasi dimana di daerah-daerah tertentu terdapat kelompok-kelompok penduduk yang dianggap berbeda dari mayoritas penduduk daerah tersebut, dilihat dari aspek etnik, bahasa dan bahkan sejarahnya. Sementara itu, Jorge Martinez-Vasquez (dalam Veljanovski, 2007) menjelaskan desentralisasi asimetris sebagai sebuah sistem dimana daerah yang mampu dan memiliki kapasitas untuk menyediakan pelayanan publik harus dilengkapi dengan hak dan kewenangan fiskal yang lebih besar dibandingkan daerah lainnya. Dan Joachim Wehner (dalam Veljanovski, 2007) juga menyatakan bahwa "*asymmetric arrangements*" merupakan produk dari alasan-alasan politik yang dimaksudkan untuk melindungi ketegangan/gejolak etnik dan agama dan bahkan untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomi tertentu seperti efisiensi, manajemen makroekonomi yang lebih baik dan kohesi administrasi.

Veljanovski (2007) menjelaskan tentang 3 (tiga) jenis asimetri dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu *political asymmetry*, *administrative asymmetry* dan *fiscal asymmetry*. *Political asymmetry*, diterapkan terutama untuk alasan non ekonomi dan alasan politik di sebuah negara dimana didalamnya terdapat unit-unit lokal dengan kapasitas yang berbeda-beda atau berbeda dalam hal tanggungjawabnya; sementara *administrative asymmetry* dapat dicapai melalui kesepakatan antara pusat dan daerah dimana kapasitas disetujui dengan mempertimbangkan kapasitas administratif dari kekuasaan lokal; dan *fiscal asymmetry*, dalam konteks kedua model sebelumnya harus diikuti dengan dimensi finansial. Perbedaan perlakuan fiskal ini dapat meliputi perbedaan dalam hal: penerimaan pajak, tugas tanggung jawab yang berbeda antar unit lokal di bidang belanja daerah, otorisasi untuk penerimaan non pajak (pinjaman, hibah, obligasi) dan lain-lain.

Pada tataran empiris, salah satu negara yang menerapkan konsep desentralisasi fiskal asimetris adalah Spanyol, dimana penerapan model asimetrisme fiskal ini dimaksudkan untuk merespon 3 (tiga) daerah khusus yaitu: Basque, Galicia, dan Catalonia. Secara konseptual, desain desentralisasi fiskal asimetris di Spanyol memiliki 2 jenis asimetrisme: *Pertama*, asimetrisme yang beroperasi pada *aspek penerimaan*; *Kedua*, asimetrisme yang beroperasi pada *aspek pengeluaran*. Untuk jenis yang pertama, terdapat dua wilayah yang diberikan ijin untuk tetap menjalankan desain perangkat fiskal daerah secara otonom, terutama untuk aspek penerimaan. Di sini, kedua wilayah tersebut memiliki kewenangan untuk mengumpulkan pajak dan mengeluarkan beberapa peraturan tertentu sebagai instrumen pemakaian untuk melakukan pemungutan wajib dalam yurisdiksi administrasinya. Namun demikian, dalam konteks integrasi nasional, kedua wilayah itu masih dibebani kewajiban untuk memberikan kontribusi kepada pemerintah pusat guna membiayai kegiatan pertanahan dan hubungan luar negeri. Bilamana dilakukan komparasi dengan wilayah lainnya, dari segi kewenangan, di luar kedua wilayah tersebut, otoritas pemerintahan lokal hanya mendapatkan dana transfer dari pemerintah pusat serta kewenangan yang terbatas dalam pengumpulan pajak. Sementara itu, untuk konteks asimetrisme pada aspek pengeluaran, terdapat perbedaan pemberian status otonomi penuh (*self government*) antar wilayah satu dengan wilayah lainnya. Di sini, ada wilayah yang memperoleh otonomi penuh secara cepat dan komprehensif di bidang pendidikan dan kesehatan. Hal ini ditentukan oleh faktor historis yang berbeda atau acap kali disebut *fast broad track* (FBT). Di saat bersamaan, ada pula wilayah yang harus menunggu lima tahun untuk mencapai otonomi penuh dan sering disebut *slow narrow tract* (SNT). Dengan adanya perbedaan kewenangan ini, maka desain fiskalnya juga mempunyai model yang berbeda, sehingga sesuai dengan prinsip *money follow function*, terdapat desain model pembiayaan berbeda di ranah pengeluaran.

Berdasarkan desain tersebut, desentralisasi fiskal asimetris di Spanyol, selanjutnya pada level operasional dijabarkan dalam dua kategori, yaitu: pertama, *fiscal decentralization in foral regime*² dan kedua, *fiscal decentralization in common regime*³. Mengacu pada Konstitusi Spanyol Pasal 143 dan Pasal 151, desain pengaturan desentralisasi dalam bentuk *common regime* yang diberlakukan pada 15 wilayah di luar wilayah Basque dan Navarra, selanjutnya akan dibagi kedalam 2 kategori tanggung jawab fiskal yang berbeda. Kategori pertama adalah wilayah dengan tanggung jawab fiskal tinggi (*high responsibility*) dan kedua adalah wilayah dengan tanggung jawab fiskal rendah (*low responsibility*). Perbedaan diantara keduanya adalah bahwa wilayah dengan tanggungjawab fiskal tinggi akan memiliki alokasi fiskal dari pemerintah pusat relatif sedikit dan terbatas. Hal ini dikarenakan wilayah ini memiliki otoritas penuh untuk melakukan pungutan pajak, sehingga

² *Foral regime* merupakan kesatuan institusi yang mengelola otoritas politik dan administrasi di wilayah Basque dan wilayah Navarra, dimana kedua wilayah ini mempunyai otoritas penuh untuk melakukan pungutan wajib berupa pajak.

³ *Common regime* merupakan kesatuan institusi yang meliputi 15 wilayah di luar wilayah Basque dan Navarra (Berdasarkan Konstitusi Spanyol Pasal 143 dan 151).

dinilai akan mampu membiayai sebagian besar kebutuhan keuangannya dari penerimaan pajak daerahnya. Sementara wilayah dengan tanggung jawab fiskal rendah akan memperoleh alokasi fiskal pusat relatif lebih banyak. Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai sistem fiskal di Spanyol dapat dilihat pada peta berikut.

Gambar 2.2
Desentralisasi Fiskal Asimetri di Spanyol



Legend

- Common Regime – High Responsibility
- Common Regime – Low Responsibility
- Foral Regime

Selanjutnya, mengacu pada kasus desentralisasi asimetris yang ada di Spanyol, terdapat beberapa hal menarik yang dapat dipelajari (Lay, 2009), yaitu: *pertama*, adalah adanya upaya untuk meletakkan penyelesaian problem kewenangan pengeluaran lebih dahulu dibandingkan problem kewenangan pendapatan. *Kedua*, adalah adanya upaya koordinasi ekonomi makro dan pinjaman daerah. Di sini, koordinasi kebijakan fiskal ini diperlukan untuk menjaga disiplin

fiskal pada tingkat nasional serta menetralkan efek negatif dari gangguan eksternal. Pada saat desentralisasi fiskal digulirkan, Pemerintah Spanyol sedang berupaya mengurangi defisit anggaran hingga ke tingkat yang aman dalam jangka panjang. Untuk keperluan itu, dibentuk suatu dewan yang bertugas mengkoordinasikan kebijakan pinjaman pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam kaitannya dengan hal ini, terdapat sejumlah aturan pinjaman daerah, antara lain: 1) Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman jangka pendek hanya untuk tujuan pengelolaan kas; 2) Pinjaman jangka panjang hanya dapat digunakan untuk pembiayaan investasi; 3) Jumlah pembayaran hutang tidak boleh melebihi 25% dari pendapatan tahun anggaran berjalan;

Dari sini terlihat bahwa desain desentralisasi asimetris yang diterapkan di Spanyol masih memungkinkan adanya keterlibatan langsung pemerintah nasional untuk turut serta memastikan terselenggaranya fungsi-fungsi dari pelaksanaan desentralisasi di wilayah dimana perlakuan (*treatment*) asimetrisme tersebut diberikan. Beberapa bentuk keterlibatan langsung pemerintah nasional ini misalnya dalam hal menentukan standar, baik dalam hal infrastruktur, kapasitas staf pemerintah, dan kapasitas pelayanan publik, juga dapat dalam bentuk intervensi, khususnya dalam situasi-situasi darurat (*emergency*) dimana pemerintah lokal gagal untuk menyelesaiakannya.

Terkait dengan tingkat kesuksesan dari desain desentralisasi asimetris, Ronald L. Watts (2005) menjelaskan bahwa dari beberapa contoh negara-negara federasi yang asimetrismenya telah diakui dalam konstitusi, selanjutnya timbul pertanyaan tentang apakah pengaturan asimetris semacam ini telah berkontribusi pada terjadinya kohesi politik atau apakah pengaturan asimetris ini selanjutnya menjadi bersifat fungsional atau malah disfungsional. Terdapat beberapa contoh sukses dimana pengaturan asimetris dibangun untuk mengakomodasi keragaman (*diversity*) politik, perbedaan kapasitas dan perbedaan intensitas hasrat untuk memperoleh otonomi telah berkontribusi pada legitimasi dan stabilitas politik. Asumsi bahwa simetrisme selalu memunculkan harmonisasi dan sebaliknya asimetrisme selalu menghasilkan perselisihan pada negara federasi dan negara desentralisasi tidak selalu terjadi pada tataran praktisnya. Beberapa negara yang sukses menerapkan perlakuan asimetris adalah Belgia, Jerman (setelah reunifikasi) dan Spanyol dimana teknik asimetrisme politik telah memberikan efek yang baik meskipun tidak selalu tanpa persoalan. Ini berarti bahwa desain desentralisasi asimetris setidaknya memberi peluang baik bagi bangsa yang sedang mencari format desentralisasi ideal seperti Indonesia.

2.3 IMPLEMENTASI DESENTRALISASI ASIMETRIS DI BEBERAPA NEGARA

Pada perkembangan lebih lanjut, cukup banyak negara yang memberlakukan praktek pemberian perlakuan (*treatment*) asimetris terhadap satu atau beberapa daerah. Hal ini terjadi baik pada konteks negara federasi (*federal states*) maupun negara kesatuan (*unitary states*). Sementara itu, terkait dengan alasan atau *reasoning* kebutuhan pemberlakuan desentralisasi asimetris,

terdapat dua kategori motivasi, yaitu *motivasi politik* dan *motivasi ekonomi* (Wehler, dalam Lay, 2009). *Motivasi politik* menjadi salah satu alasan atau *reasoning* pemberlakuan desentralisasi asimetris dikarenakan adanya konflik ketegangan antara pemerintah nasional dan sub nasional. Di sini, biasanya beberapa daerah menuntut untuk memperoleh perlakuan khusus. Sementara, *motivasi ekonomi* adalah alasan yang lebih banyak terkait dengan persoalan kapasitas pemerintah daerah dalam rangka menyelenggarakan pelayanan publik. Selanjutnya, berikut ini dijelaskan mengenai beberapa praktik penyelenggaraan desentralisasi asimetris di beberapa negara dikelompokkan berdasarkan atas kedua motivasi tersebut.

2.3.1 Motivasi Politik

Motivasi politik dalam hal ini sebenarnya lahir dari akibat adanya pengabaian hak-hak sosial, politik dan kultural masyarakat di daerah tertentu. Dan hal ini terjadi berlarut-larut sehingga memicu ketegangan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Sementara pemerintah daerah terus mengajukan tuntutan untuk mendapatkan hak dalam menentukan nasib sendiri. Pemberian perlakuan asimetris selanjutnya dipandang sebagai sarana peredam gerakan separatis. Hal ini dapat dilihat pada kasus-kasus seperti di Moro di Filipina, Basque di Spanyol, Aceh dan Papua di Indonesia, Aland di Swedia, Skotlandia di Inggris, serta banyak kasus lainnya. Berikut ini akan dijelaskan lebih detail mengenai proses desentralisasi asimetris di beberapa negara tersebut.

1. Spanyol: Basque Country

Hubungan pusat – daerah di Spanyol senantiasa dipenuhi dengan ketegangan. Adapun alasan dibalik ketegangan hubungan ini adalah adanya tuntutan daerah terhadap pengakuan identitas dari pemerintah nasional yang mana hal ini sudah berlangsung sangat lama. Puncak dari tuntutan daerah tersebut terjadi pada tahun 1975 dimana sejumlah kawasan menuntut dibentuknya struktur politik quasi-federal yang bisa mengakomodir tuntutan pembentukan negara-negara yang lebih kecil berdasarkan romantisme sejarah, yaitu Catalonia, Galician, dan Basque. Hasil dari proses panjang tersebut, saat ini Spanyol terbagi dalam 17 regional dengan tingkat otonomi yang berbeda-beda sebagaimana dijelaskan dalam Konstitusi 1978. Proses pemberian otonomi khusus pun terjadi secara pertahap, dimana pada tahun pertama, proses pemberian otonomi khusus berlangsung secara bilateral untuk masing-masing wilayah, yaitu Galicia, Catalonia, Andalusia, dan Basque. Namun setelah itu, proses penentuan asimetrisme berlangsung secara serentak. Dan sampai dengan hari ini, di antara sejumlah region yang mempunyai status otonomi khusus tersebut, salah satu yang sampai detik ini masih dinamis perkembangannya adalah Basque Country atau Basque Autonomous Community. Wilayah ini mencakup 3 provinsi dengan tradisi dan bahasa Basque, yang meliputi Biscay, Gipuzkoa, dan Alava. Dinamisasi perkembangan otonomi khusus di Basque ini masih berlangsung hingga

saat ini dengan adanya tuntutan untuk memperoleh otonomi yang jauh lebih luas dalam aspek-aspek politik dan pemerintahan.

2. Inggris: Skotlandia

Tuntutan hak kedaulatan Skotlandia, yang mencakup wilayah Inggris bagian utara, telah berlangsung sejak lama. Pada tahun 1707, Skotlandia diberikan otonomi melalui *Act of Union* yang meliputi kewenangan untuk: memiliki sistem hukum yang terpisah, membangun gereja sendiri, memiliki bank nasional, mengirimkan representasi ke parlemen Inggris, peraturan DN, -home rule in respect of local government, pendidikan, fungsi-fungsi sosial, bendera dan mata uang. Namun demikian, tuntutan tetap berlangsung, hingga pada tahun 1987, Skotlandia terus menuntut untuk mendapatkan kedaulatan. Tuntutan ini berlangsung hingga tahun 1990, dimana akhirnya pada tahun itu parlemen Skotlandia memperoleh kewenangan kontrol eksklusif untuk urusan bidang pertahanan, luar negeri, keamanan sosial, sebagian urusan moneter, fiskal dan pajak. Namun demikian, gejolak politik di Skotlandia terus berlangsung hingga kemudian pada tahun 1998 mereka menuntut adanya parlemen terpisah, saat itu bersamaan dengan adanya tuntutan Wales untuk mendapatkan otonomi luas dari Inggris. Dan setelah tahun 1998, Skotlandia kemudian mengadopsi desain pemerintahan baru yang meliputi lembaga eksekutif dan legislatif. Di sini lembaga legislatif memiliki kewenangan untuk membuat regulasi terkait dengan kepentingan Skotlandia. Kini kewenangan Skotlandia sangat besar yang meliputi urusan-urusan dalam negeri seperti kesehatan, pendidikan, pemerintahan lokal, *social work*, pembangunan ekonomi, hukum dan urusan Dalam Negeri termasuk hukum kriminal, hukum sipil, lingkungan, agrikultur, olahraga dan statistik, sementara kewenangan pemerintahan Inggris meliputi: hubungan Luar Negeri, pertahanan keamanan, stabilitas ekonomi, pasar, ketenagakerjaan, *social security* dan sebagian besar regulasi mengenai keamanan transportasi.

Pada banyak kasus pemberian perlakuan asimetrisme yang terjadi di banyak negara, alasan atau motivasi politik memang merupakan motivasi yang paling banyak terjadi dalam proses terbentuknya desain asimetrisme. Dalam kerangka ini, pemberian perlakuan asimetrisme merupakan sebuah bentuk respon terhadap tuntutan atas gerakan entitas tententu yang menuntut untuk memperoleh pengakuan yang lebih besar untuk menentukan nasibnya sendiri atas suatu wilayah tertentu. Ini berarti bahwa sesungguhnya dalam konteks pemberlakuan kebijakan desentralisasi asimetris yang muncul karena alasan politik, pemerintah nasional sesungguhnya tidak memiliki desain dasar asimetrisme, karena isi asimetrisme akan sangat ditentukan oleh hasil negosiasi antara pemerintah nasional dengan para "pejuang" sub nasional tertentu (Lay, 2009).

2.3.2 Motivasi Ekonomi

Desentralisasi asimetris tidak selalu dipicu oleh motivasi politik, namun banyak negara mengaitkannya dengan kebutuhan pengembangan ekonomi, pengembangan kawasan khusus, jawaban atas tantangan globalisasi dengan kebutuhan untuk memperkuat kapasitas pemerintahan daerah (*governability*) yang setara. Tujuan akhirnya adalah memastikan sebuah daerah memiliki kapasitas untuk menjalankan fungsi-fungsi dasar pemerintahan. Selanjutnya, berikut ini akan dijelaskan mengenai proses desentralisasi asimetris yang terjadi di China.

Fenomena pertumbuhan ekonomi China yang mencapai angka 10,7% pada tahun 2007 menjadikan China sebagai salah satu kekuatan ekonomi baru bagi dunia. Bila ditilik dari model manajemen pemerintahan yang dikembangkan di China, maka terlihat bahwa formulasi hubungan antara pemerintah nasional dan lokal sangat memperhatikan derajat *competitiveness* lokal dalam menghadapi persaingan regional. Di sini, China sangat tergantung sekaligus mengedepankan kemampuan setiap daerah terutama di kawasan pengembangan ekonomi untuk tumbuh. Perkembangan asimetrisme diadopsi oleh China dalam format desentralisasi ekonomi yang menjembatani hubungan antara urban-regional dengan sentralisasi sistem politik dibawah kendali partai Komunis yaitu CCP (*Chinese Communist Party*). Terdapat 3 (tiga) karakteristik dalam perkembangan *urban-regional*, yaitu: 1) tumbuhnya urbanisasi; 2) fenomena kemunculan *megacities*; dan 3) tumbuh berkembangnya secara mengglobal fenomena *city-regions*. Terkait dengan ketiga karakteristik tersebut, pada 30 tahun terakhir, tingkat urbanisasi di China meningkat 20% di tahun 1978 menjadi 40% di tahun 2005, sementara dari sisi pertumbuhan *megacities*, China mencatat pesatnya pertumbuhan beberapa kota megapolitan seperti Pearl Delta dan Hongkong, juga pertumbuhan wilayah perkotaan dengan pusat di Kushan dan Shanghai.

Dilihat dari konstitusinya, China memang mendorong terbentuknya wilayah administratif khusus (*special administrative regions*) yang merupakan wilayah administratif di bawah pemerintah pusat secara langsung. Selain itu, China juga membentuk wilayah ekonomi spesial (*special economic zones*), *open coastal cities* dan *development zones*. Empat wilayah ekonomi khusus dibentuk pada tahun 1978 meliputi Shenzhen, Zhuhai, Shantou dan Xiamen di Provinsi Hainan. Sementara Provinsi Guangdong dan Fujian diberikan otonomi dan kebebasan lebih untuk mengembangkan kawasannya secara ekonomi, misalnya dengan memiliki kewenangan untuk menyetujui proyek investasi luar negeri yang bernilai lebih dari \$30 juta. Lebih lanjut, pada tahun 1984, sebanyak 14 kota pelabuhan dibuka dan beberapa kota di daratan yang berada di sepanjang Sungai Yangtze dan berbatasan dengan Rusia diberikan kewenangan sebagaimana kewenangan yang dimiliki oleh kawasan ekonomi khusus (Basuki, dalam Tri Widodo, 2009). Dari sini terlihat bahwa China memberlakukan kebijakan desentralisasi asimetris dengan maksud untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di wilayahnya melalui pemberian perlakuan (*treatment*) berbeda terhadap daerah-daerah tertentu disesuaikan dengan potensi daerah tersebut.

Berdasarkan penjelasan mengenai kedua motivasi yang melatarbelakangi proses pemberlakuan kebijakan desentralisasi asimetris tersebut di atas, terlihat bahwa desain desentralisasi sesungguhnya tidak hanya dapat dimaksudkan untuk meredam ketegangan hubungan antara pemerintah nasional dan sub nasional atau lokal, namun juga dapat dikaitkan dengan visi pengembangan kemampuan kepemerintahan (*governability*) dan penguatan ekonomi (Lay, 2009). Terkait dengan aspek yang kedua tersebut, peran kebijakan nasional sangatlah penting, artinya, di sini pemerintah nasional perlu merumuskan desain desentralisasi asimetris yang spesifik, yang menyangkut pengaturan mengenai substansi asimetrisme yang akan didesentralisasikan, berikut implikasi pemberian perlakuan asimetris tersebut terhadap aspek-aspek hubungan pusat-daerah.

2.4 SEJARAH DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA

Sesungguhnya, desain desentralisasi asimetris di Indonesia sudah dimulai sejak lama, yaitu sejak jaman Penjajahan Belanda, masa Pasca kemerdekaan, masa orde lama, masa orde baru hingga kini masa reformasi (Kurniadi, 2012). Lebih detail mengenai hal tersebut dijelaskan pada uraian berikut:

1. Pengaturan Asimetrisme Pada Masa Kolonial Belanda

Pada masa penjajahan Belanda, pihak kolonialis sudah mencoba melakukan pengaturan yang tidak setara (asimetris) terhadap daerah-daerah jajahan di Indonesia. Terdapat beberapa bukti mengenai hal ini. Bukti *pertama*, adalah ketika hanya daerah-daerah di Pulau Jawa yang dikelola dengan serius oleh Pemerintah Kolonial Belanda, sementara daerah di luar Pulau Jawa kurang memperoleh perhatian. Pilihan kebijakan ini didasarkan atas dasar pertimbangan bahwa Pulau Jawa selain memiliki jumlah penduduk yang besar juga memiliki sejarah panjang pemerintahan raja-raja. Dalam hal ini, pertimbangan jumlah penduduk penting dalam rangka meningkatkan produksi yang pada saat itu masih bertumpu pada sektor pertanian dan perkebunan, sedangkan pertimbangan sejarah kerajaan penting untuk melihat ketersediaan infrastruktur jalan yang akan digunakan sebagai prasarana transportasi atau perhubungan. Bukti *kedua*, adalah ketika pemerintah kolonial Belanda memberikan perlakuan khusus pada wilayah kerajaan, baik di Pulau Jawa maupun di luar Pulau Jawa. Hal ini juga berlangsung hingga jaman penjajahan Jepang. Kurniadi, (2012) menyatakan bahwa dalam Penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa Pemerintah Belanda membuat perjanjian dengan institusi tradisional dan adat yang jumlahnya tak kurang dari 250 buah kontrak dalam bentuk pengelolaan mandiri atau *zelfbesturende lanschappen*. Kontrak-kontrak ekonomi dan politik Belanda ini adalah salah satu wujud penghargaan atas asimetrisme yang dimiliki kerajaan-kerajaan tersebut.

2. Pengaturan Asimetrisme Pada Masa Pasca Kemerdekaan

Pada masa perjuangan kemerdekaan, pengelolaan pemerintahan sempat terhenti tapi sesungguhnya saat itu tetap ada upaya serius untuk mengelola desentralisasi asimetris. Kurniadi (2009) menjelaskan bahwa terdapat beberapa hal penting yang dilakukan oleh Indonesia yaitu dengan menetapkan 8 (delapan) provinsi pada tanggal 1 September 1945, dimana 3 diantaranya ada di Pulau Jawa. Hanya saja, sayangnya upaya pembagian provinsi ini tidak melihat keberadaan dua daerah istimewa pada waktu itu yaitu Solo dan Yogyakarta yang merupakan bagian dari Provinsi Jawa Tengah. Akibatnya, pada tanggal 5 September 1945, keempat raja di kedua daerah tersebut membuat maklumat yang menyatakan permintaan untuk diintegrasikan ke dalam wilayah Indonesia dengan kewenangan mengatur kerajaannya sendiri Selanjutnya, pada saat berbentuk negara serikat, beberapa daerah mulai menunjukkan eksistensi kedaerahan yang mengancam Indonesia, sesuai dengan rencana Belanda. Sayangnya, pasca kembali menjadi negara kesatuan, beberapa provinsi justru mengalami kemunduran. Contohnya adalah kasus Aceh, yang sebelumnya digabungkan dengan Provinsi Sumatera Utara yang sangat berbeda karakternya. Inilah yang selanjutnya menjadi salah satu kekecewaan awal yang membuat Aceh mengkonsolidasi diri dalam bentuk tuntutan mereka.

3. Pengaturan Asimetrisme Pada Masa Orde Baru

Pada masa Orde Baru, keluarnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, yang semula dimaksudkan dalam rangka pengaturan konsep desentralisasi, namun sesungguhnya kebijakan ini justru membawa kearah sentralisasi. Hal ini terlihat dari tidak adanya kekhususan pengaturan terhadap daerah-daerah berstatus khusus seperti DKI Jakarta, DI Aceh dan D.I Yogyakarta. Ketiga Provinsi ini diperlakukan sama dengan provinsi-provinsi lain, hanya D.I Yogyakarta yang memiliki keistimewaan dalam hal kepala daerahnya yang selalu dipimpin oleh Sultan HB IX walaupun pada saat bersamaan juga memegang jabatan lain, misalnya sebagai menteri ataupun wakil presiden pada saat itu. Pada saat Sultan HB IX meninggal pada tahun 1988, D.I Yogyakarta praktis tidak memiliki gubernur dan tugas sehari-hari dilakukan oleh Paku Alam VIII yang berkedudukan sebagai wakil gubernur. Karena pada saat itu Paku Alam VIII sudah sangat tua, maka praktis sesungguhnya di D.I Yogyakarta saat itu tidak ada pemerintahan yang efektif . Hal ini berlangsung selama 10 tahun sampai akhirnya pada tahun 1998, DPRD D.I Yogyakarta memilih Sultan HB X sebagai gubernur. Dari sini terlihat bahwa sebenarnya konsep asimetrisme pada masa Orde Baru masih belum berjalan dengan baik dan justru menimbulkan persoalan.

4. Pengaturan Asimetrisme Pada Masa Reformasi

Selanjutnya, pada masa Reformasi, terjadi perubahan yang besar dalam hal hubungan pusat dan daerah. Inilah yang selanjutnya disebut sebagai "big bang" kebijakan desentralisasi di Indonesia yang ditandai dengan disyahkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi

dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Sejak awal desentralisasi, tuntutan untuk mengakomodasi keunikan daerah sudah muncul sangat kuat. Hal ini kemudian dijawab dengan keluarnya beberapa undang-undang tentang Otonomi Khusus seperti UU No. 21 Tahun 1999 tentang Otonomi Khusus untuk Papua, UU No. 18 Tahun 1999 tentang Otonomi Khusus NAD. Tuntutan keistimewaan DI Yogyakarta sesungguhnya juga telah muncul sejak tahun 2001, dan provinsi ini baru memperoleh pengakuan keistimewaannya pada tahun 2012, dengan lahirnya Undang-Undang No. 13 Tahun 2002. Sementara tahap perjuangan Provinsi Bali untuk memperoleh status Otonomi Khusus sudah sampai pada tahap pengajuan usulan tertulis kepada Pemerintah Pusat. Bahkan usulan tersebut sudah masuk dalam Prolegnas (Prioritas Legislatif Nasional) di DPR RI. Namun demikian, kesuksesan Provinsi Bali untuk memperoleh status keistimewaan akan sangat tergantung pada kemampuan para politisi asal Bali untuk mengangkat usulan itu sebagai hal yg patut dibahas⁴.

Berdasarkan uraian tentang sejarah desentralisasi asimetris di Indonesia sebagaimana dijelaskan tersebut diatas, terlihat bahwa pengaturan asimetrisme pada jaman kolonial Belanda dilakukan atas dasar kondisi keberagaman yang senyataanya ada atau terjadi di Indonesia. Inilah yang selanjutnya berdasarkan teori disebut sebagai kondisi *asimetris de facto*. Sementara itu, bila dilihat secara *de jure*, ruang desentralisasi asimetris sesungguhnya telah diberikan dalam keempat konstitusi yang pernah digunakan di Indonesia yaitu UUD 1945, UUD RIS, UUDS, dan UUD 1945 Amandemen. Dalam UUD 1945, ruang asimetrisme dijelaskan dalam Pasal 18 yang mengatur tentang daerah istimewa. Hal yang sama juga diatur secara lebih detail dan rinci di dalam UUD 1945 Amandemen. Aturan tentang keistimewaan daerah ini juga diatur dalam UUD RIS, yaitu pada Pasal 64 dan 65 yang menyatakan bahwa status istimewa yang telah diberikan kepada daerah tidak dapat dikurangi atau dihapuskan. Kedua Pasal inilah yang selanjutnya menjadi proteksi bagi terus berlangsungnya desentralisasi asimetris dan merupakan bagian yang membedakan dengan UUD lainnya yang hanya mengatur tetapi memungkinkan untuk menghapuskan. Sementara, UUDS 1950 mengatur tentang daerah swapraja di dalam Pasal 131-133. Kurniadi (2012) menyatakan bahwa

⁴ Beberapa alasan munculnya pengajuan Otsus Provinsi Bali: 1) Secara geografis, Provinsi Bali relatif kecil, sehingga otonomi daerah yang ditempatkan pada tingkat kabupaten/kota akan memecah-belah keutuhan Bali sebagai satu kesatuan geografis; 2) Secara budaya, Bali memiliki latar belakang budaya, agama dan tradisi yang relatif sama, sehingga tidak ada alasan untuk mengkotak-kotakan Bali dalam tata pemerintahannya. 3) Ketidak-merataan potensi pariwisata di kabupaten/kota di Bali memicu konflik antar daerah karena pajak di sektor ini tidak dinikmati secara adil dan merata oleh masyarakat Bali. Sementara konsep Otsus Provinsi Bali adalah bahwa beberapa urusan pemerintahan yang sekarang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dialihkan kepada Pemerintah Provinsi, yaitu meliputi *urusan pariwisata, urusan kependudukan dan catatan sipil, urusan kebudayaan*.

dengan melihat keempat UUD yang pernah berlangsung di Indonesia terkait dengan desentralisasi asimetris, salah satu hal penting yang perlu dicatat adalah bahwa walaupun bentuk negara, sistem pemerintahan dan struktur parlemen berubah, hal itu tidak mengurangi ruang pengaturan desentralisasi asimetris. Di sini, ruang bagi keistimewaan daerah tetap ada dan dijamin dalam konsitusi. Ini berarti bahwa sebenarnya desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan *asimetris de jure*.

Selanjutnya, mengingat ruang pengaturan tentang desentralisasi asimetris telah diberikan dalam konstitusi negara, maka selanjutnya tugas Undang-Undang yang menjadi peraturan turunan (*derivative regulation*) adalah memberikan pengaturan secara lebih detail tentang ruang asimetrisme tersebut. Di sini, karena secara prinsip, konstitusi telah mengatur, maka sesungguhnya pada tataran Undang-Undang tidak berhak melakukan pembatasan asimetrisme tetapi justru seharusnya memberikan desain pengaturan yang lebih detail. Namun demikian, yang terjadi di Indonesia tidaklah demikian. Sebagaimana telah diuraikan di atas, beberapa peraturan perundangan yang mengatur tentang otonomi daerah di Indonesia justru menggiring ke arah terjadinya simetrisme atau penyeragaman. Di sini, nuansa asimetris juga tidak dapat ditemukan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang merupakan undang-undang tentang otonomi daerah yang berlaku hingga kini. Undang-Undang ini justru cenderung membawa semangat simetrisme dalam kerangka pengaturan hubungan pusat dan daerah. Meskipun prinsip asimetrisme dalam desentralisasi dan otonomi daerah secara konstitusional telah ditegaskan di dalam konstitusi negara, namun demikian, upaya untuk mendesain kebijakan desentralisasi asimetris bukanlah merupakan pekerjaan yang sederhana mengingat kompleksitas dan variasi permasalahan yang ada di Indonesia.

2.5 PENELITIAN/ KAJIAN TERDAHULU TERKAIT DENGAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

Wacana mengenai kebutuhan pengembangan desentralisasi asimetris di Indonesia sudah banyak dilakukan. Beberapa artikel dan kajian sebelumnya telah mencoba mengeksplorasi perlunya melakukan pengembangan konsep Desentralisasi Asimetris di Indonesia yaitu desain desentralisasi yang tidak disamaratakan antara satu daerah dengan daerah lainnya, melainkan disesuaikan dengan potensi daerah masing-masing. Hal ini dilatarbelakangi oleh penilaian terhadap kinerja kebijakan desentralisasi yang diberlakukan saat ini masih belum optimal selain juga masih menyisakan berbagai persoalan (M. Mas'ud Said, 2011). Hal ini dikarenakan, Indonesia memberlakukan desain tunggal desentralisasi untuk mengakomodasi keragaman karakteristik dan potensi daerah di Indonesia. Turiman Fachturrahman, Komisi I Lokakarya Nasional Grand Design Pembangunan Hukum Nasional dalam Hubungan Pusat-Daerah (Pikiran Rakyat, 22 Oktober 2011), menyatakan argumen konstitusional mengenai perlunya dilakukan pengembangan desentralisasi asimetris, karena berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, hanya desentralisasi asimetris yang bisa menjawab keberagaman Indonesia. JPP Fisipol

UGM (2009) menjelaskan bahwa kebutuhan pelaksanaan desentralisasi asimetris ini disebabkan oleh karena pelaksanaan politik desentralisasi dan otonomi daerah selama 10 tahun terakhir dinilai gagal memenuhi janji awalnya, yaitu menyelesaikan masalah ketegangan hubungan pusat-daerah secara komprehensif. Lebih lanjut, kajian ini menjelaskan tentang 3 (tiga) alasan atau *reasoning* kebutuhan pengembangan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia meliputi: *Argumen Legal-Konstitusional*, *Argumen Empirik*, dan *Argumen Komparatif*. Lebih detail mengenai hal ini dijelaskan sebagai berikut:

1. *Argumen Legal Konstitusional*

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, *reasoning* pertama yang melandasi kebutuhan untuk melakukan pengembangan desain desentralisasi asimetris adalah didasarkan atas argumen secara legal-konstitusional. Di sini, desentralisasi asimetris dinilai telah memiliki akar yang kuat pada konstitusi Republik Indonesia dan bahkan telah menjadi spirit yang *inherent* dalam penyusunan kerangka legal dan implementasi desentralisasi Indonesia sejak awal kemerdekaan, meskipun tidak dirumuskan secara tajam dalam regulasi-regulasi nasional mengenai desentralisasi. Desentralisasi Asimetris dengan demikian menjadi jabaran lebih lanjut dari prinsip konstitusional Republik Indonesia yang berhubungan dengan pengakuan keberagaman daerah.

2. *Argumen Empirik*

Secara empirik, desentralisasi asimetris telah diperaktekkan di Indonesia sebagaimana dalam kasus otonomi khusus NAD dan Papua, serta keistimewaan DIY dan DKI Jakarta. Bahkan beberapa desain kelembagaan yang telah diperaktekkan juga berangkat dari cara pandang asimetrisme, misalnya: pengembangan ragam zona spesifik seperti Kapet, pusat-pusat pertumbuhan, kawasan otorita, model kota-kota mandiri dan sebagainya. Hanya saja, praktik-praktek pengaturan daerah atau kawasan secara asimetris di atas belum terintegrasi sebagai bagian dari rejim desentralisasi yang dikembangkan di Indonesia.

3. *Argumen Komparatif*

Asimetrisme dalam pengaturan hubungan pusat-daerah sangat jauh diperaktekkan di berbagai negara, baik karena alasan multikulturalisme, solusi atas gerakan segregasi, maupun desain nasional untuk menjawab tantangan pengembangan ekonomi dan globalisasi. Gelombang praktik asimetrisme bahkan menjadi kecenderungan sangat kuat mulai periode 1990-an dan benar-benar menjadi jalan keluar atas ketegangan antara pemerintah nasional dengan sub nasional yang telah berlangsung sangat panjang di berbagai negara.

Pada konteks negara kesatuan seperti halnya Indonesia, desain desentralisasi asimetris disusun dengan maksud sebagai formulasi teknis atas kebutuhan untuk mempertemukan prinsip ke-bhinneka-an daerah-daerah dengan kebutuhan ke-Tunggal-Ika-an sebagai sebuah negara (JPP Fisipol UGM, 2009).

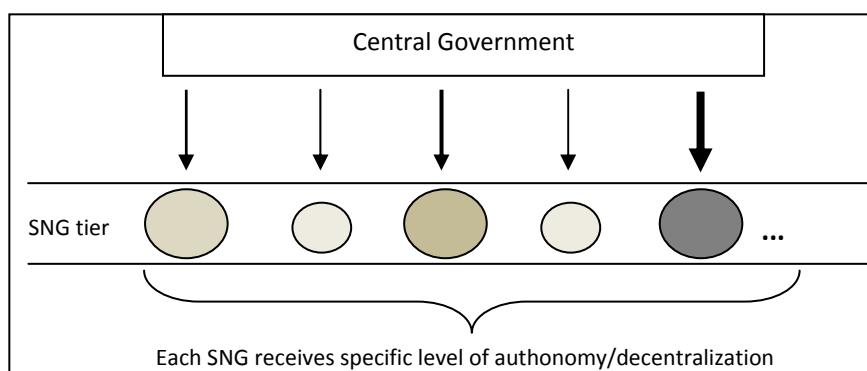
Lebih lanjut dijelaskan bahwa, dalam konteks pengakuan terhadap ke-bhinnekaan, berarti bahwa desain desentralisasi asimetris harus didasarkan pada prinsip keberagaman yang secara alamiah membentuk Indonesia sebagai sebuah bangsa dan sebagai kesatuan administrasi pemerintahan. Dalam hal ini, bentuk-bentuk pengakuan atas kebhinekaan yang kemudian dituangkan dalam kerangka kebijakan desentralisasi diharapkan mampu menjawab permasalahan terkait dengan: ketegangan hubungan pusat-daerah, disparitas kapasitas *governability* antar daerah, variasi sosio-kultural, kebutuhan daerah karena karakter-karakter spasial/geografis, kawasan dengan desain dan kebutuhan sangat spesifik, dan variasi kemajuan sosio-ekonomi kawasan. Sementara pada konteks membangun ke-Tunggal-Ika-an, desain desentralisasi asimetris semestinya dapat dimaknai sebagai upaya untuk mewujudkan penguatan NKRI melalui penguatan kapasitas berpemerintahan di Indonesia secara merata.

Selanjutnya dirumuskan 3 (tiga) alternatif model desentralisasi asimetris yang dapat diterapkan di Indonesia (Ferrazzi & Mas'udi, dalam Lay et.al, 2009), yaitu model asimetrisme yang relevan dengan kebutuhan untuk mengakomodasi kebhinekaan dan sekaligus mewujudkan ke-Tunggal Ikaan, yaitu sebagai berikut:

1. Model Desentralisasi Asimetris Penuh (*Fully Asymmetrical*)

Dalam model ini, setiap daerah diperlakukan secara berbeda-beda karena mengasumsikan adanya pluralitas yang sangat ekstrim yang harus direspon oleh pemerintah nasional. Level daerah yang didefinisikan sebagai asimetris pun juga tidak sama, sangat ditentukan oleh entitas daerah seperti apa asimetrisme diberikan. Model ini memang bisa menjawab keragaman daerah, namun juga berpotensi menghasilkan anarkisme dalam hubungan pusat – daerah. Prasyarat pengembangan model ini adalah kapasitas pemerintah nasional yang sangat kuat dalam melakukan supervisi desentralisasi.

Gambar 2.3
Model Desentralisasi Asimetris Penuh

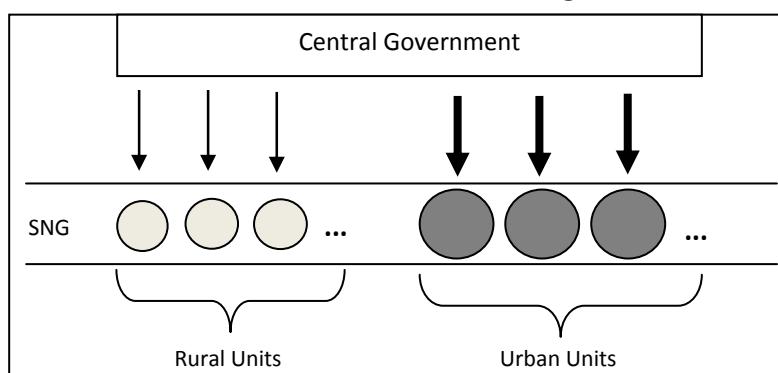


Sumber: Ferrazzi & Mas'udi (dalam Lay, 2009)

2. Model Asimetris Berbasis Kemajuan Sosial Ekonomi

Dalam model ini, kawasan-kawasan yang ada dijustifikasi secara berbeda dengan mempertimbangkan beberapa ukuran misalnya: ukuran-ukuran yang bersifat teknokratis dengan mempertimbangkan aspek-aspek sosial dan ekonomi tertentu. Secara lebih umum, pendefinisian model ini bisa berangkat dari ukuran-ukuran pembangunan dengan membedakan antara kawasan yang karena sejarah sudah terbangun secara kuat dengan kawasan yang tertinggal. Dalam konteks Indonesia, perbedaan perlakuan atas kawasan perbatasan dan kepulauan misalnya bisa menjadi pertimbangan atas bentuk asimetrisme yang akan dikembangkan. Contoh lain dalam kategori ini adalah derajat kemajuan sosial-ekonomi yang menghasilkan kategori rural-urban. Pengembangan model ini akan menjadi jawaban untuk pengembangan kawasan dengan kemajuan ekonomi dan persoalan urbanisasi yang sangat *advanced*.

Gambar 2.4
Model Asimetrisme Berbasis Kategori Ekonomi



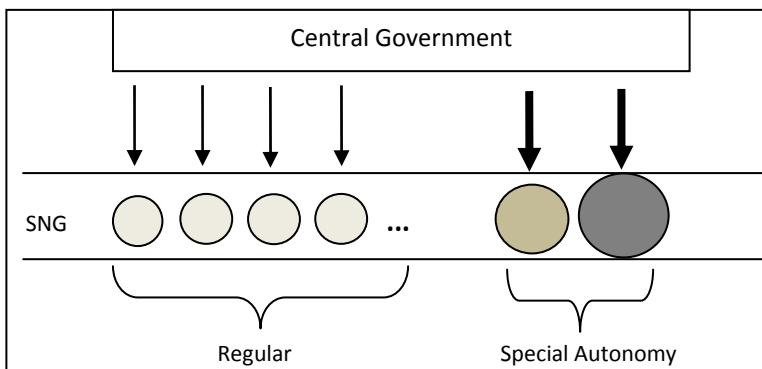
Sumber: Ferrazi & Mas'udi (dalam Lay, 2009)

3. Model Kombinasi Antara *Otonomi Khusus* dan *Otonomi Reguler*

Model yang sangat jamak ditemui adalah kehadiran otonomi khusus sebagai solusi untuk menyelesaikan ketegangan antara pemerintah nasional dengan sub nasional yang mengarah kepada gerakan-gerakan pemisahan diri (*secession*) atau dikarenakan karakter daerah yang sangat spesifik. Model ini selanjutnya menghasilkan bentuk desentralisasi yang bersifat regular bagi mayoritas daerah dan bentuk khusus untuk daerah-daerah tertentu. Dalam desain desentralisasi dan otonomi Indonesia,

pilihan terhadap model ini sudah dilakukan dalam kasus 4 daerah khusus/istimewa.

Gambar 2.5
Model Otonomi Khusus sebagai Bentuk Asimetrisme



Sumber: Ferrazi & Mas'udi (dalam Lay, 2009)

Dari beberapa alternatif model tersebut di atas, model ketiga ini dinilai paling *feasible* untuk diterapkan pada konteks Indonesia, dimana dimungkinkan ada 2 jenis otonomi yang diberlakukan secara bersamaan, yaitu *model otonomi khusus* yang diterapkan di beberapa daerah dengan karakteristik dan kebutuhan khusus, dan *model otonomi reguler* yang diterapkan untuk seluruh daerah di Indonesia secara umum. Namun demikian, model ketiga ini dapat diimplementasikan dengan catatan ada beberapa penajaman dalam *model otonomi reguler* yang diberlakukan saat ini.

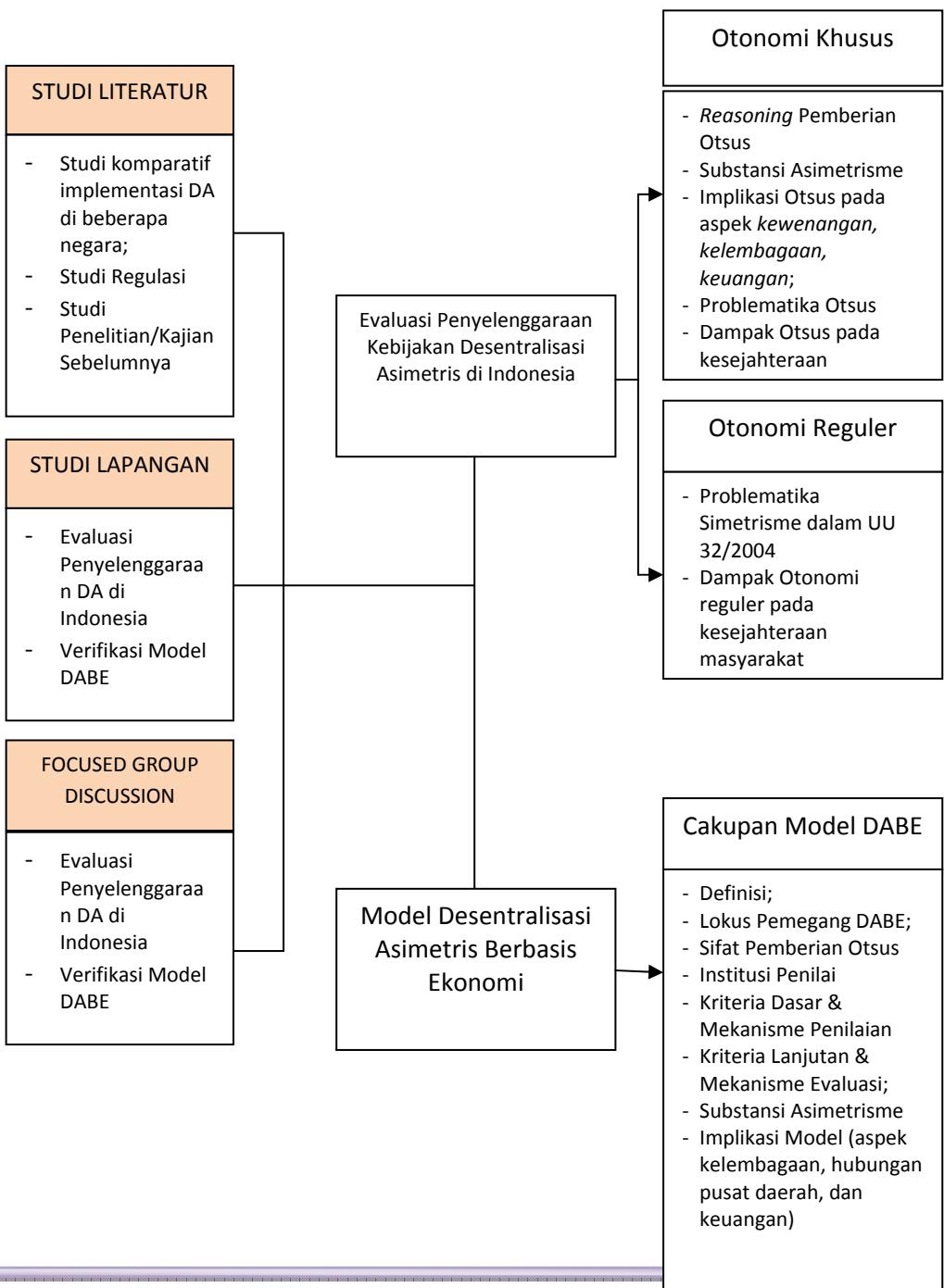
Bentuk lain dari model desentralisasi asimetris dapat juga berupa penyelenggaraan *Sistem Otonomi Asimetris* sebagaimana dijelaskan oleh M. Mas'ud Said (2011). *Sistem Otonomi Asimetris* dimaksud adalah suatu pemberian skema kekhususan kepada daerah otonom, -dalam hal ini adalah provinsi-, untuk mengelola bidang tertentu di luar ketentuan *otonomi khusus* dan otonomi daerah berdasar Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang disebut juga sebagai *otonomi reguler*. Bentuk ini memberikan kemungkinan untuk mengakomodasi keberagaman karakteristik provinsi tanpa perlu memasukkan mereka kedalam kerangka otonomi khusus yang memakan banyak biaya, infrastruktur dan kebijakan setingkat dengan Undang-Undang. Oleh karenanya, bentuk ini dinilai lebih simpel karena tidak perlu membuat undang-undang baru. Pada konteks ini, model desentralisasi asimetris ini dapat menjadi terobosan akan kebuntuan mekanisme formal, misalnya D.I Jogjakarta tidak perlu mengubah sistem pemilihan gubernurnya karena sistem ini telah berjalan justru sebelum negara Indonesia lahir. DKI Jakarta dapat

melaksanakan keistimewaan terbatas sebagai ibu kota untuk menangani masalah-masalah pembangunan sosial dan ekonomi agar dapat bersaing dengan koleganya seperti Singapura dan Kuala Lumpur. Jika desentralisasi asimetris diartikan sebagai pemberian ruang gerak lebih luas bagi provinsi di luar Aceh dan Papua, konsep ini patut dipertimbangkan sebagai basis teoritis bagi pelaksanaan otonomi di luar *otonomi khusus* dan *otonomi reguler*.

2.6 POSITIONING KAJIAN PKP2A I LAN

Dalam konteks teori dan penelitian yang pernah dilakukan terkait dengan pengembangan desentralisasi asimetris, kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris yang dilakukan oleh Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara mencoba menawarkan satu alternatif model pengembangan desentralisasi asimetris berupa pemberian ruang gerak yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk mengelola bidang tertentu sebagaimana yang diwacanakan oleh M. Mas'ud Said (2011). Adapun dalam kajian ini akan difokuskan pada penggunaan sektor potensi ekonomi daerah sebagai basis pengaturan asimetrisme. Model yang ditawarkan akan didesain dengan cukup detail yang mencakup aspek-aspek seperti: definisi, kriteria, lokus, sifat, substansi asimetrisme, mekanisme, implikasi model terhadap aspek kewenangan, kelembagaan, dan aspek finansial. Selanjutnya, kerangka pemikiran dalam kajian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.6
Kerangka Pikir Kajian



BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

Dalam Bab 3 ini akan dijelaskan mengenai metodologi penelitian yang digunakan dalam Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris. Jenis dan pendekatan penelitian menjadi pembahasan di bagian awal bab. Di bagian kedua, akan dibahas mengenai teknik-teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data yang relevan dengan kebutuhan penelitian. Kemudian di bagian selanjutnya dibahas mengenai lokus penelitian dan informan kunci (*key informant*) yang menjadi unit analisis penelitian. Setelah itu dibahas mengenai teknik analisis data yang digunakan untuk mengolah dan menganalisis data. Sedangkan di bagian akhir bab dijelaskan mengenai tahapan-tahapan yang dilakukan dalam proses kajian ini.

3.1 JENIS DAN PENDEKATAN PENELITIAN

Kajian pengembangan desentralisasi asimetris menggunakan metode deskriptif-eksploratif. Pemilihan jenis pendekatan penelitian ini didasarkan pada tujuan penelitian yang hendak dicapai yaitu untuk merumuskan model desentralisasi asimetris berbasis sosial ekonomi yang tepat untuk diterapkan di Indonesia. Suharsimi Arikunto (1998:8) menyebutkan bahwa yang dinamakan penelitian eksploratif adalah jika seorang peneliti ingin menggali secara luas tentang sebab-sebab atau hal-hal yang mempengaruhi terjadinya sesuatu. Berdasarkan hal tersebut, kajian ini hendak mengekplorasi atau menggali secara luas tentang penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia yang meliputi kebijakan *otonomi khusus* dan *otonomi reguler*, juga untuk merumuskan model desentralisasi asimetris berbasis ekonomi yang dapat digunakan sebagai alternatif model untuk diterapkan di Indonesia.

Pendekatan yang digunakan dalam kajian ini adalah pendekatan kualitatif. Sesuai dengan jenis metode penelitian yang digunakan, pendekatan kualitatif dipilih untuk dapat memperoleh, mengeksplorasi dan mendeskripsikan data yang mendalam mengenai subjek yang diteliti. Dalam bukunya "Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D", Sugiyono (2011:9) menyebutkan bahwa metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek alamiah dimana peneliti sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat deduktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

3.2 TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Untuk mencapai tujuannya, kajian ini memerlukan data primer dan data sekunder. Oleh karenanya, harus dilakukan tahapan pengumpulan data untuk memperoleh data yang diperlukan. Beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan dalam kajian ini diantaranya adalah :

1. *Desk Research* (Studi Kepustakaan)

Desk research dilakukan untuk memperoleh berbagai data sekunder melalui buku-buku teks, jurnal, hasil-hasil kajian/penelitian, peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen yang relevan dengan konsep desentralisasi asimetris. Studi kepustakaan ini dilakukan untuk menyusun *research design*, instrumen penelitian, hingga merumuskan model desentralisasi asimetris berbasis sosial ekonomi yang cocok untuk diterapkan di Indonesia.

2. *Focused Group Discussion* (FGD)

Focused Group Discussion (FGD) digunakan baik untuk mengevaluasi penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia maupun untuk melakukan verifikasi model desentralisasi asimetris berbasis ekonomi yang dirumuskan sebagai salah satu model alternatif. *Focused Group Discussion* (FGD) ini dilakukan dengan melibatkan sejumlah pakar praktisi dan akademisi yang menguasai konsep desentralisasi dari beragam perspektif, seperti perspektif politik, ekonomi dan administrasi negara.

3. Wawancara

Teknik wawancara digunakan ketika melakukan penelitian lapangan (*field research*). Hal ini dikarenakan pengumpulan data lapangan dilakukan untuk mengmemverifikasi rumusan Model Desentralisasi Asimetris ke lokus kajian. Wawancara dilakukan untuk memperoleh bahan masukan dari berbagai *stakeholders* di Daerah berkaitan dengan kemungkinan (*feasibility*) penerapan model desentralisasi asimetris berbasis sosial ekonomi ini di Indonesia.

3.3 LOKUS PENELITIAN DAN INFORMAN KUNCI

Lokus penelitian dalam kajian pengembangan desentralisasi asimetris dipilih berdasarkan pertimbangan tertentu disesuaikan dengan tujuan penelitian. Sedangkan informan kunci dalam kajian ini juga ditentukan berdasarkan teknik *purposive sampling*. Menurut Sugiyono (2011:81) teknik sampling merupakan teknik pengambilan sampel yang dikelompokkan menjadi dua yaitu *probability sampling* dan *non probability sampling*. Dengan demikian, dalam penelitian ini, lokus penelitian dan informan kunci ditentukan menggunakan teknik *purposive sampling* yang merupakan kelompok *non probability sampling*.

3.3.1 Lokus Penelitian

Lokus penelitian dalam kajian ini dipilih berdasarkan pertimbangan tertentu yaitu daerah-daerah yang telah menerima kebijakan otonomi khusus dari Pemerintah Pusat; daerah-daerah yang sedang mengajukan kebijakan otonomi khusus kepada Pemerintah Pusat; dan daerah-daerah yang berpeluang untuk menerima kebijakan otonomi khusus bidang sosial ekonomi. Adapun daerah-daerah yang menjadi lokus kajian ini dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 3.1
Lokus Kajian**

No.	Lokus Kajian	Alasan Pemilihan Lokus
1.	Pemerintah Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam	Daerah yang telah menerima kebijakan otonomi khusus dari Pemerintah Pusat
2.	Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Pada awal dilakukannya kajian ini, Provinsi DIY merupakan daerah yang sedang mengajukan otonomi khusus (namun pada proses dilakukannya kajian ini, Provinsi DIY telah menerima otonomi khusus sejak September 2012)
3.	Pemerintah Propinsi Bali	Daerah yang sedang mengajukan otonomi khusus kepada Pemerintah Pusat
4.	Pemerintah Propinsi Kepulauan Riau	Daerah-Daerah yang berpeluang untuk menerima kebijakan otonomi khusus bidang ekonomi
5.	Pemerintah Propinsi Jawa Barat	
6.	Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur	

Sumber : Hasil olahan peneliti

3.3.2 Informan Kunci

Dalam kajian ini, penentuan informan kunci (*key informant*) adalah juga secara *purposive-sampling* yaitu teknik pengambilan sampel dengan pertimbangan bahwa mereka adalah orang yang dianggap benar-benar menguasai tentang permasalahan yang dikaji. *Purposive sampling* ini memberikan kebebasan kepada peneliti dari keterikatan proses formal dalam mengambil sampel, artinya peneliti dapat menentukan berapa saja jumlah sampel yang dibutuhkan sesuai dengan tujuan penelitian. *Key informant* dari wawancara dalam kajian ini diantaranya adalah Kepala Badan Perencanaan pembangunan Daerah (Bappeda) Pemerintah

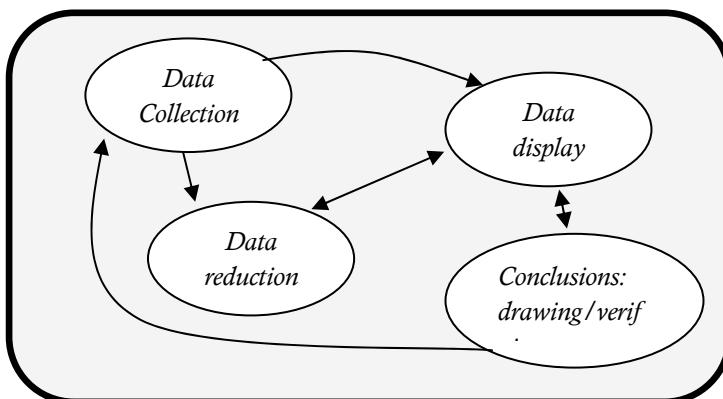
Propinsi; Sekretaris Daerah, Asisten Sekretariat Daerah yang membidangi urusan otonomi daerah; Kepala Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Pemerintah Propinsi, Staf Ahli Gubernur, Akademisi dan praktisi lainnya. *Key informant* ini merupakan narasumber yang memiliki pengetahuan dan pengalaman terkait implementasi kebijakan desentralisasi di daerahnya masing masing sehingga dapat memberikan bahan masukan mengenai evaluasi penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris yang selama ini diterapkan baik untuk kebijakan otonomi khusus maupun otonomi seguler, selain juga dapat memberikan masukan mengenai kemungkinan (*feasibility*) penerapan Model Desentralisasi Asimetris berbasis sosial ekonomi ini di lapangan. Dimana bahan masukan ini selanjutnya akan menjadi poin-poin penyempurnaan model desentralisasi asimetris berbasis sosial ekonomi.

3.3.3 ANALISIS DATA

Analisis data dalam kajian ini dilakukan untuk menganalisis berbagai data penting, baik data primer maupun data sekunder yang diperoleh dari kajian ini. Analisis data dilakukan untuk memperoleh penjelasan yang akurat mengenai kondisi eksisting implementasi desentralisasi di Indonesia; dan peluang diimplementasikannya desentralisasi asimetris di Indonesia, sehingga pada akhirnya dapat dirumuskan model desentralisasi asimetris yang tepat untuk diterapkan di Indonesia.

Berdasarkan pendekatan penelitian yang digunakan, maka analisis data dalam kajian ini adalah analisis data kualitatif yang dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas sebagaimana dikemukakan oleh Miles and Huberman (dalam Sugiyono, 2011: 246-247). Aktivitas dalam analisis data ini meliputi *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing/verification*. Model interaktif dalam analisis data ini ditunjukkan pada gambar 3.1 berikut ini:

Gambar 3.1.
Model Analisis Data Interaktif



Sumber: Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D (2011:247)

Adapun langkah-langkah analisis dalam kajian ini adalah sebagai berikut:

1. *Data Reduction (Reduksi data)*

Reduksi data dilakukan dengan merangkum, memilih hal-hal pokok dan penting dari data-data yang sudah dikumpulkan baik melalui studi dokumentasi, maupun wawancara untuk kemudian membuat kategorisasi, dan membuang hal-hal yang tidak dipakai dan tidak sesuai dengan tujuan penelitian.

2. *Data Display (Penyajian data)*

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya adalah menyajikan data. Data kualitatif yang diperoleh akan disajikan dalam bentuk uraian singkat atau teks yang bersifat naratif.

3. *Conclusion Drawing (Verification)*

Langkah ketiga adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi untuk menjawab rumusan masalah yang disertai dengan bukti-bukti valid dan konsisten berdasarkan data yang telah dikumpulkan.

3.5 TAHAPAN KEGIATAN PENELITIAN

Setelah membahas mengenai metodologi yang digunakan dalam pelaksanaan kajian pengembangan desentralisasi asimetris, berikut akan dijelaskan tahapan-tahapan dalam proses kajian, yaitu :

1. Tahap Persiapan, yang meliputi tahapan penyempurnaan TOR dan penyusunan Research Design. Kegiatan ini akan menghasilkan TOR kegiatan yang disempurnakan yang merupakan kerangka dasar dari rencana detail kegiatan penelitian, selain juga akan menghasilkan *research design* dan instrumen penelitian, kemudian dilanjutkan dengan proses analisis untuk merumuskan model desentralisasi asimetris berbasis sosial ekonomi yang cocok untuk diterapkan di Indonesia.
2. Tahap pengumpulan data lapangan, dalam tahapan ini dilakukan verifikasi model desentralisasi asimetris berbasis sosial ekonomi yang telah dirumuskan sebelumnya ke lokus kajian. Diharapkan dari tahapan ini dapat diperoleh bahan masukan dari berbagai stakeholders di daerah berkaitan dengan kemungkinan (*feasibility*) penerapan model desentralisasi asimetris berbasis sosial ekonomi ini di Indonesia.
3. Tahap pengolahan dan analisis data, merupakan proses analisis lanjutan dalam kerangka penyempurnaan model desentralisasi asimetris berbasis sosial ekonomi setelah memperoleh bahan masukan dari tahap verifikasi model di lokus kajian.
4. Tahap Penyusunan laporan, dimana pada tahapan kegiatan ini akan dihasilkan buku kajian, juga *policy paper* yang selanjutnya akan disampaikan kepada para pengambil kebijakan seperti Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kementerian Dalam Negeri.

BAB IV

EVALUASI PENYELENGGARAAN KEBIJAKAN DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa ruang desentralisasi asimetris dalam konteks Indonesia sesungguhnya telah diberikan dalam keempat konstitusi yang pernah digunakan. Oleh karenanya kemudian pada tataran undang-undang yang merupakan aturan lanjutan dibawah konstitusi, harus memberikan pengaturan yang lebih detail tentang ruang asimetrisme tersebut. Di sini, bila pada tataran undang-undang melakukan pembatasan pengaturan asimetrisme maka hal itu akan bertentangan dengan ketentuan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya yaitu konstitusi. Hal ini sebagaimana yang terjadi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana nuansa asimetrisme tidak dapat kita temukan di sana. Undang-Undang ini justru cenderung membawa semangat simetrisme dalam kerangka pengaturan hubungan pusat dan daerah.

Namun demikian, bila ditinjau dari konteks NKRI, kebijakan desentralisasi yang diterapkan di Indonesia merupakan sebuah kebijakan desentralisasi yang bersifat asimetris. Hal ini ditandai dengan adanya pemberlakuan *otonomi khusus* terhadap beberapa daerah seperti Aceh, Papua, DKI Jakarta dan D.I Jogjakarta, di samping juga memberlakukan kebijakan *otonomi reguler* terhadap Provinsi dan Kabupaten/Kota lainnya yang diatur dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Sementara itu, pengaturan tentang *otonomi khusus* diatur dengan sistem perundang-undangan yang berbeda. Tri Widodo (2010) menyatakan bahwa beberapa bentuk otonomi yang dijalankan secara bersamaan seperti ini sesungguhnya disebut sebagai desentralisasi asimetris.

Bab ini akan menjelaskan tentang evaluasi penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia baik dilihat dari asimetrisme pada konteks NKRI, yang meliputi *penyelenggaraan kebijakan Otonomi Reguler* dan *Otonomi Khusus* maupun pada konteks kebijakan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang merupakan kebijakan tentang otonomi daerah. Evaluasi dilakukan dengan mengkaji secara mendalam mengenai penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris berikut implikasinya terhadap 3 (tiga) aspek yaitu: *Aspek Kewenangan, Kelembagaan, dan Keuangan (Finansial)*. Pembahasan mengenai implikasi pada ketiga aspek ini juga mencakup pembahasan mengenai persoalan-persoalan dari proses implementasi kebijakan, salah satunya adalah persoalan-persoalan simetrisme, yaitu persoalan yang menggiring pada simetris/seragamnya

implementasi kebijakan desentralisasi. Pada akhirnya, bab ini dibuat dalam kerangka untuk menyusun *preskripsi* tentang perbaikan konsep atau ide atau format desentralisasi yang diharapkan mampu mendorong terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

4.1. EVALUASI PENYELENGGARAAN KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS

Otonomi khusus adalah pemberian status istimewa/khusus kepada beberapa daerah di Indonesia yang pengaturan kekhususannya didasarkan atas sistem perundangan yang berbeda dari kebijakan otonomi reguler berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Terdapat 4 (empat) daerah pemegang otonomi khusus di Indonesia yang memiliki kewenangan yang berbeda dari daerah-daerah lain, yaitu: Aceh, Papua, DKI Jakarta, dan D.I Jogjakarta. Pengaturan tentang otonomi khusus bagi Provinsi Aceh diatur dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) No. 11 Tahun 2006, otonomi khusus bagi Provinsi Papua diatur dengan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, otonomi khusus bagi Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara diatur dengan Undang-Undang No. 29 Tahun 2007, sementara kekhususan DI Jogjakarta yang baru saja disahkan pada tanggal 3 September 2012 diatur dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012.

Subbab ini akan menjelaskan tentang evaluasi penyelenggaraan kebijakan otonomi khusus di Indonesia yang dirinci ke dalam penjelasan per daerah pemegang otonomi khusus. Adapun cakupan pembahasan untuk masing-masing daerah akan meliputi pembahasan mengenai *reasoning* pemberian otonomi khusus, substansi asimetrisme yang dimiliki oleh setiap provinsi pemegang otonomi khusus, implikasi pemberian otonomi khusus terhadap: aspek *kewenangan, kelembagaan, dan keuangan*. Selain itu, juga akan dijelaskan mengenai persoalan-persoalan yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan otonomi khusus dan bagaimana dampak pemberlakuan kebijakan ini terhadap upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

4.1.1 OTONOMI KHUSUS PROVINSI ACEH

4.1.1.1 Reasoning Pemberian Otonomi Khusus Provinsi Aceh

Secara prinsip, dasar pertimbangan pemberian otonomi khusus adalah bahwa sistem pemerintahan NKRI menurut UUD 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa. Selanjutnya, pada konteks Provinsi Aceh, Agung Djoko Soekarto (2008) menjelaskan beberapa alasan penting pemberlakuan otonomi khusus di provinsi ini adalah: a) *alasan kesejarahan*, dimana Aceh disebut sebagai "Daerah Modal" bagi perjuangan Bangsa Indonesia; b) *alasan politik*; dan c) *alasan sosial ekonomi*, dimana munculnya gerakan separatis GAM sebagai akibat dari kebijakan era Orde Baru yang cenderung sentralistik yang menguras kekayaan Aceh ke Jakarta telah membuat keterbelakangan di Aceh dan menyebabkan dukungan kepada GAM terus tumbuh. Namun demikian, karena pemberian otonomi khusus kepada provinsi ini lebih

banyak dikarenakan adanya desakan dari daerah dan bukan merupakan inisiatif dari Pemerintah Pusat, maka keseluruhan *reasoning* tersebut akhirnya terbungkus dalam satu alasan politis. Alasan politis dimaksud adalah bahwa otonomi khusus tersebut diberikan karena adanya tuntutan dari Provinsi Aceh akibat munculnya berbagai permasalahan dan ancaman disintegrasi. Atau dengan kata lain, otonomi khusus di Aceh diberikan dengan maksud sebagai perekat kesatuan provinsi ini sebagai bagian integral NKRI atau *a glue of national integration* (M Mas'ud Said, 2011).

4.1.1.2 Substansi Asimetrisme Dalam Kebijakan Otonomi Khusus

Provinsi Aceh

Pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Aceh menyebabkan provinsi ini memiliki kewenangan dan otonomi yang berbeda dibandingkan dengan provinsi lain. Dalam hal ini, Provinsi Aceh memiliki keistimewaan terkait dengan hukum dan kewenangan untuk mengatur tata pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya berdasarkan Syariat Islam. Pada Pasal 125 UUPA No. 11 Tahun 2006 menyebutkan bahwa Syari'at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi *aqidah*, *syar'iyah* dan *akhlak*. Secara lebih rinci, Syariat Islam tersebut meliputi *ibadah*, *ahwal alsyakhshiyah* (hukum keluarga), *muamalah* (hukum perdata), *jinayah* (hukum pidana), *qadha'* (peradilan), *tarbiyah* (pendidikan), *dakwah*, *syiar* dan pembelaan Islam. Lebih lanjut pengaturan tentang pelaksanaan Syariat Islam di Aceh telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam.

4.1.1.3 Implikasi Pemberlakuan Otonomi Khusus Provinsi Aceh

Implikasi otonomi khusus atau desentralisasi asimetris yang paling nyata adalah pada perubahan konstelasi hubungan pusat-daerah. Dalam hal ini, hubungan pusat-daerah lazimnya menyangkut aspek-aspek seperti: *kewenangan*, *kelembagaan*, dan *keuangan*.

a. Aspek Kewenangan

Berkaitan dengan *aspek kewenangan*, pada UUPA No. 11 Tahun 2006 pasal 7 menyebutkan bahwa Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah (pusat) yaitu urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, pemerintah dapat melaksanakan sendiri, menyerahkan sebagian kewenangannya pemerintah kepada Pemerintah Aceh, melimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Aceh.

Lebih lanjut pada pasal 8, 9, dan 10 dijelaskan beberapa kewenangan yang dimiliki pemerintah Aceh yaitu:

- a. Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.
- b. Rencana pembentukan Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.
- c. Kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur.
- d. Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah.
- e. Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional.
- f. Dalam hal diadakan kerja sama sebagimana dimaksud pada ayat (1), dalam naskah kerja sama tersebut dicantumkan frasa "Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia".
- g. Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dapat membentuk lembaga, badan, dan/atau komisi dengan persetujuan DPRA/DPRK kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah.

Selanjutnya pada pasal 16 ayat 2 disebutkan bahwa urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh antara lain:

- a. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan Syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
- b. Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
- c. Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan Syari'at Islam;
- d. Peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
- e. Penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam hubungannya dengan pelaksanaan urusan pemerintahan di Aceh, pemerintah pusat menjalankan peran dan fungsinya dalam menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh, kabupaten, dan kota. Selain itu, pemerintah pusat juga berperan dalam memfasilitasi pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah Provinsi dengan kabupaten/kota. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah Aceh/kabupaten/kota mencakup urusan wajib dan urusan pilihan. Adapun pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota diatur lebih lanjut dengan Qanun Aceh.

b. Aspek Kelembagaan

Implikasi kebijakan otonomi khusus pada *aspek kelembagaan* apabila dilihat dari UUPA No. 11 Tahun 2006 mencakup beberapa hal yaitu:

Pertama, pembagian daerah Aceh yang mencakup kota/kabupaten, kecamatan, mukim, kelurahan dan gampong. Mukim adalah kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa gampong yang mempunyai batas wilayah tertentu yang dipimpin oleh imum mukim atau nama lain dan berkedudukan langsung di bawah camat. Sedangkan Gampong atau nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim dan dipimpin oleh keuchik atau nama lain yang berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.

Kedua, pembentukan kawasan khusus untuk perdagangan bebas dan atau pelabuhan bebas.

Ketiga, pembentukan Komisi Independen Pemilihan (KIP) sebagai lembaga pengelola demokrasi di Aceh yang menyelenggarakan pemilihan umum Presiden/Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota DPRA, dan pemilihan gubernur/wakil gubernur. Selain itu, dalam sistem kepartaihan di Aceh, juga diakui pembentukan partai politik lokal. Partai politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara suka rela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan anggota DPRA/DPRK, Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota.

Keempat, pembentukan Lembaga Wali Nangroe yaitu merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya. Lembaga Wali Nangroe bukan merupakan lembaga politik dan lembaga pemerintahan di Aceh.

Kelima, pengakuan terhadap lembaga-lembaga adat seperti Majelis Adat Aceh, *imeum mukim*, *imeum chik*, *keuchik*, *tuha peut*, *tuha lapan*, *imeum meunasa*, *keujreun blang*, *panglima laot*, *pawang glee*, *peutua seuneubok*, *haria peukan*, dan *syahbanda*. Lembaga adat ini berfungsi dan berperan sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Aceh di bidang keamanan, ketentraman, kerukunan, dan ketertiban masyarakat.

Keenam, perangkat daerah Aceh terdiri dari Sekretariat Daerah Aceh, Sekretariat DPRA, Dinas Aceh, dan lembaga teknis Aceh yang diatur dengan Qanun Aceh. Susunan Sekretariat Daerah Provinsi Aceh terdiri dari 3 Asisten yaitu (1) Asisten Pemerintahan yang mencakup 2 Biro dan 8 Bagian dengan masing-masing Bagian 3 Sub Bagian, (2) Asisten Keistimewaan Aceh, Pembangunan dan Perekonomian terdiri dari 3 Biro dan 12 Bagian dengan masing-masing Bagian 3

Sub Bagian, dan (3) Asisten Administrasi dan Umum yang mencakup 2 Biro dan 8 Bagian dengan masing-masing bagian 3 sub bagian. Dinas Pemerintah Aceh terdiri dari 13 Dinas yaitu (1) Dinas Syariat Islam, (2) Dinas Kesehatan, (3) Dinas Pemuda dan Olah Raga, (4) Dinas Pendidikan, (5) Dinas Bina Marga dan Cipta Karya, (6) Dinas Perhubungan Komintel, (7) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, (8) Dinas Perindustrian Perdagangan dan UKM, (9) Dinas Kehutanan dan Perkebunan, (10) Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan, (11) Dinas Kelautan dan Perikanan, (12) Dinas Kesehatan Hewan dan Peternakan, dan (13) Dinas Pengairan. Sedangkan lembaga teknis pemerintah Aceh terdiri dari (1) Inspektorat, (2) Satuan Polisi Pamong Praja dan Waliyatul Hisbah, (3) Badan Pengendalian Dampak Lingkungan, (4) Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan, (5) Badan Pembinaan Pendidikan Dayah, (6) Badan Arsip dan Perpusatakaan, (7) Badan Pemberdayaan Masyarakat, (8) Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, (9) Badan Investasi dan Promosi, (10) Badan Ketahanan Pangan dan Penyaluhan, (11) Badan RSU Dr. Zainoel Abidin, (12) RSU Ibu dan Anak, dan (13) Rumah Sakit Jiwa (www.acehprov.go.id).

Dinas Syariat Islam dan Satuan Polisi Pamong Praja dan Waliyatul Hisbah adalah dua lembaga pemerintahan yang dibentuk oleh Pemerintah Aceh berkenaan dengan pelaksanaan Syariat Islam di Aceh. Berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2001, Dinas Syariat Islam mempunyai tugas melaksanakan tugas umum dan khusus Pemerintah Daerah dan Pembangunan serta bertanggung jawab di bidang pelaksanaan Syariat Islam. Untuk menyelenggarakan tugas Dinas Syariat Islam mempunyai fungsi :

- a. Pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan perencanaan,
- b. Penyiapan qanun yang berhubungan dengan pelaksanaan Syariat
- c. Islam serta mendokumentasikan dan menyebarluaskan hasil-hasilnya;
- d. Pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan penyiapan dan
- e. Pembinaan sumber daya manusia yang berhubungan dengan
- f. Pelaksanaan Syariat Islam;
- g. Pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan kelancaran

Sementara itu Satuan Polisi Pamong Praja dan Waliyatul Hisbah menjalankan fungsi khusus menegakkan Qanun (Perda) Pemerintah Aceh tentang Syariah Islam. Dalam hal ini, memiliki kewenangan untuk melakukan penangkapan, penahanan dan penyidikan, yang bila suatu kasus ternyata diduga berkait dengan pelanggaran masalah syariat Islam.

Ketujuh, selain pembentukan 2 SKPD tersebut, dalam rangka pelaksanaan Syariat Islam di Aceh juga dibentuk lembaga peradilan Syariat Islam yaitu Mahkamah Syar'iyah dan Majelis Permusyaawaratul Ulama. Mahkamah syariah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh. Mahkamah Syariah merupakan bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara dalam Syariat Islam. Sementara itu, Majelis Permusyawaratan Ulama yang berfungsi menetapkan fatwa yang dapat menjadi salah satu pertimbangan terhadap kebijakan pemerintahan daerah dalam bidang

pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat dan ekonomi. *Kedelapan*, penetapan bendera, lambang daerah dan himne Aceh sebagai simbol keistimewaan dan kekhususan yang dimiliki oleh pemerintah Aceh.

c. **Aspek Keuangan**

Implikasi kebijakan otonomi khusus pada *aspek keuangan* sebagaimana diatur pada UUPA No. 11 tahun 2006 adalah berupa pemberian dana otonomi khusus. Dana Otsus berlaku untuk jangka waktu 20 tahun dengan rincian tahun ke-1-15 (2% DAU nasional), tahun ke-16-20 (1% DAU nasional). Berdasarkan data dari Biro Pemerintahan Provinsi Aceh (2011), dana otsus yang diterima oleh Provinsi Aceh sejak tahun 2008 selalu mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Tabel 4.1 menunjukkan tentang besaran dana otsus dari tahun 2008-2012.

Tabel 4.1
Alokasi Dana Otonomi Khusus di Provinsi Aceh

Tahun	Alokasi Anggaran (Rp)
2008	3.590.142.873.567
2009	3.728.259.291.559
2010	3.849.806.840.000
2011	4.510.656.496.500
2012	5.400.000.000.000

Sumber: Biro Pemerintahan Provinsi Aceh, 2011

Selanjutnya, dilihat dari alokasi penggunaannya, dana otonomi khusus ini ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Tabel 4.2 menunjukkan data pengalokasian besaran dana otsus di Provinsi Aceh dari tahun 2008-2012.

Selain penerimaan dari dana otsus, sumber penerimaan provinsi dan kabupaten/kota di Aceh juga memiliki komposisi yang sedikit berbeda dengan daerah otonom lainnya. Di sini, Pendapatan daerah bersumber dari: (1) PAD yang terdiri dari: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan milik Aceh/kabupaten/kota dan hasil penyertaan modal, zakat, dan lain-lain pendapatan yang sah, (2) Dana perimbangan, yang terdiri dari: a) dana bagi hasil pajak: PBB, BPHTP, PPh, b) dana bagi hasil yang bersumber dari hidrokarbon dan SDA (kehutanan/80%, perikanan/80%, pertambangan umum/80%, pertambangan panas bumi/80%, minyak/15%, dan gas bumi/30%), c) DAU, d) DAK, e) Tambahan dana bagi hasil minyak (55%) dan gas bumi (40%), (3) Dana otonomi khusus, dan (4) Lain-lain pendapatan. Pengelolaan dana desentralisasi (APBA dan APBK) ini diatur dalam Qanun dengan alokasi belanja pelayanan publik lebih besar dari belanja aparatur namun dalam keadaan tertentu bisa berbeda. Sedangkan

zakat, harta, wakaf dan harta agama dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal kabupaten/kota.

Tabel 4.2
Alokasi Dana Otonomi Khusus di Provinsi Aceh

Bidang	Alokasi Anggaran				
	2008	2009	2010	2011	2012
Infrastruktur	1.900.816.287.853	1.757.064.623.554	2.141.469.348.765	1.803.482.435.153	2.039.569.008.753
Pemberdayaan Ekonomi	860.345.383.818	886.448.382.500	489.139.756.462	987.077.712.702	1.014.486.606.473
Pengentasan Kemiskinan	11.800.000.000	75.885.559.400	467.810.607.027	367.248.680	390.548.897.390
Pendidikan	417.836.882.946	516.045.330.800	96.472.489.287	940.377.489.647	1.008.748.680.716
Sosial	66.477.615.600	122.466.162.865	17.100.904.774	39.820.414.119	96.518.371.829
Kesehatan	170.957.794.850	354.625.280.414	506.137.179.202	642.071.081.415	747.340.016.906
Keistimewaan Aceh	161.908.908.500	15.710.000.000	131.676.554.483	97.460.114.782	102.788.417.931
Jumlah	3.590.142.873.567	3.728.259.291.559	3.849.806.840.000	4.510.656.496.500	5.400.000.000.000

Sumber: Biro Pemerintahan Provinsi Aceh, 2012

4.1.1.4 Problematika Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Aceh

Implementasi kebijakan otonomi khusus Provinsi Aceh menghadapi berbagai problematika baik dari aspek *kewenangan, kelembagaan, maupun keuangan*. Berdasarkan hasil penelitian lapangan yang dilakukan dapat diketahui dari aspek kewenangan, implementasi kebijakan otonomi khusus di Provinsi Aceh masih diwarnai dengan permasalahan terkait dengan belum lengkapnya perangkat peraturan dari UUPA. Hal ini disampaikan oleh Kepala Biro Pemerintahan Sekretariat Daerah Provinsi Aceh. Pada prinsipnya, terdapat 9 (sembilan) rancangan Peraturan Pemeritah (RPP) dan 3 (tiga) Rancangan Peraturan Presiden (Rperpres) yang diperlukan untuk mendukung implementasi UUPA. Dari kesembilan Rancangan Peraturan Pemeritah (RPP) tersebut, 3 (tiga) PP yang sudah disahkan/diundangkan meliputi; 1) PP tentang Partai Politik Lokal yang tertuang dalam PP No. 20/2007; 2) PP tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Sekda Aceh dan Sekda Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan melalui PP No. 58/2009; dan 3) PP tentang Pelimpahan kewenangan pemerintah Kepada DKS yang telah diatur dalam PP No. 83/2010. Sementara itu, hingga saat ini, terdapat 2 (dua) RPP yang masih dalam pembahasan/penyelesaian, yaitu: 1) RPP tentang Pengelolaan bersama Minyak dan Gas Bumi Aceh dimana masih belum ada kesepakatan mengenai pengelolaan bagi hasil dari 12 s/d 200 mil dan 2) RPP tentang Kewenangan pemerintahan yang bersifat nasional di Aceh dimana saat ini statusnya 30 Bidang kewenangan sudah selesai dibahas, dan 2 bidang belum selesai yaitu bidang pertanahan dan bidang kehutanan.

Selain itu, masih terdapat 4 (empat) draft rancangan peraturan pemerintah yang merupakan bagian dari kebutuhan kelengkapan UUPA yang belum dibuat, yaitu: 1) Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah; 2) Standar, Norma, dan Prosedur Pembinaan dan Pengawasan PNS Aceh/Kabupaten/Kota; 3) Nama Aceh, dan Gelar Pejabat Pemerintahan Aceh, dan 4) Penyerahan Prasarana, Pendanaan, Personil dan Dokumen terkait dengan Pendidikan MI dan MTs. Dari 3 Rppres yang dibutuhkan, 2 (dua) sudah ditetapkan dan 1 (satu) belum ada draft dari pemerintah yaitu tentang Penyerahan kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi perangkat daerah, padahal bila merujuk pada Pasal 253 UUPA, penyerahan kantor wilayah BPN dan kantor pertanahan kabupaten/kota menjadi perangkat daerah paling lambat awal tahun anggaran 2008. Belum selesaiya pembahasan regulasi yang mengatur kewenangan ini menimbulkan permasalahan cukup pelik. Hal ini senada dengan hasil studi UGM, Bayu Dardias (2012: 2) yang menyebutkan bahwa dari sisi kewenangan, pemerintah pusat lalai memberikan PP yang menjadi turunan UUPA terutama terkait dengan pengelolaan sumber daya. Sementara urusan pertanahan dan kehutanan ini merupakan bagian dari substansi asimetrisme pada kasus Otonomi Khusus Provinsi Aceh, maka ketidaklengkapan peraturan pendukung UUPA ini menjadi isu yang cukup krusial. Itulah mengapa muncul kesan kuat bahwa Otsus yang dijanjikan mirip dengan analogi "*kepala dilepas, ekor dipegang*" sehingga mengganggu upaya percepatan kesejahteraan. Pendapat serupa juga disampaikan oleh A. Rahman Lubis, Staf Ahli Gubernur.

Selain problematika regulasi dalam pelaksanaan Otonomi Khusus, problematika lainnya adalah terkait dengan *aspek kelembagaan* di Provinsi Aceh. Kepala Biro Pemerintahan Sekretariat Daerah Provinsi Aceh menyebutkan bahwa kelembagaan khusus di Aceh tidak terkoneksi langsung dengan Kementerian/Lembaga di Pusat sehingga program-programnya seringkali tidak *nyambung*. Adanya kekosongan regulasi di bidang kewenangan juga menyebabkan kekurangharmonisan hubungan antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten /Kota, serta antara lembaga eksekutif dan legislatif. Namun demikian, dalam konteks Otonomi Khusus di Provinsi Aceh, tidak dapat dipungkiri bahwa pembentukan yang memfasilitasi hidupnya kembali lembaga adat dan lembaga syariah telah mampu meredam secara cukup signifikan permasalahan di akar rumput (Bayu Dardias, 2012). Di sini, lembaga-lembaga adat mulai dari tingkat gampong sampai provinsi, walaupun tidak memiliki hak veto dalam politik lokal telah mampu menjadi penasehat penting dalam proses pembangunan berkesejahteraan. Salah satu ganjalan hanyalah posisi Wali Nangroe yang merupakan lembaga yang muncul pada saat konflik.

Dalam hubungannya dengan aspek hubungan Pusat-Daerah, berdasarkan hasil penelitian lapangan yang dilakukan dapat diketahui bahwa Provinsi Aceh memiliki kekhususan hubungan dengan pemerintah pusat dimana Pemerinta Pusat harus terlebih dahulu melakukan konsultasi dengan DPRA untuk hal-hal terkait dengan rencana persetujuan internasional, rencana pembentukan UU, dan kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan pemerintahan Aceh.

Untuk hubungan Provinsi dan kabupaten/kotanya dalam penyelenggaraan otonomi khusus, kedudukan provinsi memang lebih kuat dibandingkan dengan kabupaten/kota karena memang basis otonomi khusus diletakkan di tingkat provinsi. Problematika yang muncul adalah ketika didasarkan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang menempatkan kabupaten/kota sebagai daerah otonom maka hubungan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam lingkup Provinsi Aceh merupakan permasalahan yang cukup pelik.

Sementara, problematika dari *aspek keuangan* adalah masih tingginya ketergantungan Pemerintah Provinsi kepada Pemerintah Pusat dalam hal pendanaan. Menurut Kepala Biro Pemerintahan Sekretariat Daerah Provinsi Aceh ketergantungan Aceh terhadap pendanaan dari pusat sangat tinggi, sementara di sisi lain PAD tidak ditangani dengan serius sehingga proporsinya sangat rendah terhadap total Penerimaan Daerah. Hal ini juga dipicu dengan kesadaran masyarakat untuk membayar pajak yang masih sangat rendah. Senada dengan hal tersebut, A. Rahman Lubis, Staf Ahli Gubernur Aceh juga menyampaikan bahwa kemandirian ekonomi daerah masih "nol" karena 90% pendanaan daerah berasal dari dana transfer dan sisanya PAD. Dari total dana transfer tersebut, 71% merupakan dana otsus. Selanjutnya, bila dilihat dari sisi ekonomi, 70% uang Aceh beredar diluar wilayah Aceh, sehingga tidak banyak memberikan *multiplier effect* pada masyarakat Aceh.

Lebih lanjut menurut Kepala Bidang Penelitian, Pengendalian, Monitoring, dan Evaluasi, Bappeda Provinsi Aceh, kemajuan pembangunan di Aceh masih belum sebanding dengan besarnya dana otonomi khusus yang diberikan. Artinya belum tercipta efisiensi penggunaan dana otonomi khusus. Selain itu, juga dinyatakan bahwa pembangunan di Aceh masih belum diarahkan pada upaya membangun kemandirian daerah. Hal ini terlihat dari pengalokasian dana otsus belum banyak diprioritaskan untuk pembiayaan program-program strategis terkait dengan pembangunan kapasitas lokal padahal guliran dana otsus akan dihentikan pada tahun 2026. Terkait dengan hal tersebut, Kepala Dinas Pertanian Provinsi Aceh, menyatakan bahwa dana otonomi khusus sebaiknya diarahkan untuk melakukan pengembangan sektor-sektor yang strategis, dalam kerangka mewujudkan *sustainability development*, memaksimalkan *multiplier effect* bagi masyarakat Aceh dan mengembangkan *local capacity*. Hal serupa juga dikemukakan dalam hasil penelitian UGM, Bayu Dardias (2012: 2-3) yang menyebutkan bahwa problematika dari sisi keuangan adalah terkait dengan pengelolaan dana otonomi khusus Aceh yang dibarengi dengan lemahnya kapasitas pemerintah (*governability*) Pemerintah Aceh. Hal ini bisa dilihat dari tingginya anggaran yang tidak terpakai (SiLPA) yang jumlahnya sekitar 1 triliyun pertahun.

4.1.1.5 Dampak Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Aceh terhadap Kesejahteraan Masyarakat

Terlepas dari berbagai problematika yang ada, pemberlakukannya otonomi khusus Provinsi Aceh sejak tahun 2001 sampai saat ini telah memberikan berbagai dampak peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator makro yang meliputi indikator makro bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi dan infrastruktur sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 4.3 tentang capaian Pembangunan Aceh Tahun 2008-2011.

Tabel 4.3
Capaian Pembangunan Aceh Tahun 2008-2011

No.	Aspek	Capaian Pembangunan			
		2008	2009	2010	2011
1.	Pertumbuhan Ekonomi	1,88 %	3,97 %	5,32 %	5,5 – 6,0 %
2.	Tingkat Kemiskinan	23,53 %	21,80 %	20,98 %	18 – 19 %
3.	Pengangguran	9,56 %	8,71 %	8,37 %	7,2 – 7,5 %
4.	IPM	70,76	71,31	71,70	72,50
5.	Angka Harapan Hidup	68,5	68,6	68,6	68,7

Sumber: Kompilasi Data, 2008-2011

Berdasarkan tabel 4.3 terlihat bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi mengalami peningkatan dari 1,88% pada tahun 2008 menjadi 6% pada tahun 2011. Indeks Pembangunan Manusia juga mengalami peningkatan dari 70,76 % menjadi 72,50%. Demikian juga dengan capaian pembangunan pada bidang kesehatan, dimana angka harapan hidup meningkat dari 68,5% pada tahun 2008 menjadi 68,7% pada tahun 2011. Sementara tingkat kemiskinan mengalami penurunan dari 23,53% pada tahun 2008 menjadi 18-19 % pada tahun 2011. Demikian juga halnya dengan tingkat pengangguran yang mengalami penurunan dari 9,56% pada tahun 2008 menjadi 7,2-7,5 % pada tahun 2011. Peningkatan dan penurunan beberapa indikator ini dikarenakan dana otsus yang telah diberikan ke Aceh dalam empat tahun terakhir ini telah digunakan untuk peningkatan kesejahteraan, misalnya kasus Jaminan Kesehatan Aceh (JKA). Berdasar hasil studi UGM (Bayu Dardias, 2012), setiap tahun, Pemerintah Aceh menganggarkan sekitar 400 miliar untuk menjamin seluruh penduduk Aceh yang memiliki KTP dan KK Aceh dalam skema asuransi. Hal ini merupakan langkah maju dalam sistem kesehatan nasional yang selama ini didasarkan pada pola residu dan bukan universal seperti JKA. Dana otsus juga telah membantu ribuan anak korban konflik dan pelajar Aceh untuk mengenyam pendidikan gratis melalui skema beasiswa di dalam dan luar negeri.

Hasil analisis *Public Expenditure Analysis and Capacity Strengthening Program* (PECAPP) (Kompas, 16 Oktober 2012: 22) menyebutkan bahwa jumlah APBD perkapita Aceh mencapai Rp 3,5 juta, sehingga Aceh tercatat sebagai daerah

terkaya ketujuh di Indonesia. Namun demikian, besarnya APBD tersebut belum banyak berdampak bagi kesejahteraan masyarakat. Di sini Aceh masih tercatat sebagai provinsi termiskin ketujuh di Indonesia padahal Aceh memiliki besaran APBD per kapita yang cukup tinggi bahkan lebih tinggi daripada APBN per kapita yang sebesar Rp 2,5 juta. Namun, angka kemiskinan di Aceh meskipun mengalami penurunan sebagaimana dijelaskan dalam Tabel 4.3, masih lebih tinggi dari rata-rata nasional yang mencapai 13 %. Data serupa juga dapat dilihat dari data BPS (2011) yang menunjukkan bahwa angka kemiskinan di Provinsi Aceh cenderung menurun dari 20,98 % menjadi 19,57 % dengan indeks kedalaman kemiskinan sebesar 3,5 % dan indeks keparahan kemiskinan 0,94 %. Namun, hal ini, masih lebih tinggi dari angka kemiskinan rata-rata nasional sebesar 12,49 %, Indeks kedalaman kemiskinan 2,08 % dan Indeks Keparahan Kemiskinan 0,55 % (www.bps.go.id).

Belum optimalnya kinerja kebijakan otonomi khusus di Provinsi Aceh ini disebabkan oleh belum adanya strategi yang dapat mengarahkan pelaksanaan otonomi khusus ke program-program strategis termasuk didalamnya belum jelasnya kriteria program dan proyek yang dapat dibiayai dana otonomi khusus. Selain itu, ketidaksinkronan besarnya APBD per kapita dengan kesejahteraan masyarakat juga disebabkan oleh lebih tingginya proporsi belanja tidak langsung terutama belanja pegawai dan administrasi pemerintah. Di tingkat kabupaten/kota, prosentase belanja pegawai bahkan mencapai 70%, sedangkan untuk tingkat Provinsi Aceh mencapai 50% (tanpa dana otonomi khusus).

4.1.2 OTONOMI KHUSUS PROVINSI PAPUA

4.1.2.1 Reasoning Pemberian Otonomi Khusus Provinsi Papua

Papua merupakan salah satu daerah yang mempunyai status otonomi khusus pada tahun 2001 melalui UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Sama halnya dengan Aceh, Papua mendapatkan status otonomi khusus juga karena alasan politis yaitu karena adanya tuntutan dari daerah sehingga berakibat pada munculnya berbagai permasalahan dan ancaman disintegrasi. Namun demikian, studi lain secara rinci menjelaskan beberapa alasan penting pemberlakuan otonomi khusus di Papua (Agung Djojosoekarto, 2008) yaitu, pertama, *alasan ekonomi* dimana Papua merupakan kawasan yang secara kategori pembangunan disebut terbelakang, tetapi Papua tercatat memiliki kekayaan alam yang melimpah dimana terdapat *proven deposit* 2,5 miliar ton bahan tambang emas dan tembaga, 540 juta m³ potensi lestari kayu komersial dan 9 juta ha hutan konvensi untuk pembangunan perkebunan skala besar, panjang pantai wilayah ini mencapai 2000 mil, luar perairan 228.000 km² dengan tidak kurang 1,3 juta ton potensi lestari perikanan per tahun dan kedua, *alasan sejarah sosial politik* seperti kekecewaan elit politik lokal selama masa Orde Lama-Orde Baru hingga munculnya gerakan separatis dan tuntutan untuk merdeka.

4.1.2.2 Substansi Asimetrisme Dalam Kebijakan Otonomi Khusus

Provinsi Papua

Pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua ini menyebabkan Provinsi ini memiliki kewenangan dan otonomi yang berbeda dibandingkan dengan daerah lain. Dalam hal ini, Provinsi Papua memiliki keistimewaan dalam hal hukum dan kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua. Orang asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua. Dalam rangka otonomi khusus maka di Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi cultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama. Lebih lanjut pada pasal 43 dari UU No. 21 Tahun 2001 dijelaskan bahwa Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku. Hak-hak masyarakat adat tersebut meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Selain itu pada pasal 44 dijelaskan juga bahwa Pemerintah Provinsi berkewajiban melindungi hak kekayaan intelektual orang asli Papua sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal hukum, pengaturan pelaksanaan kewenangan otonomi khusus di Papua ditetapkan dalam Peraturan Daerah Khusus (Perdasus).

4.1.2.3 Implikasi Pemberlakuan Otonomi Khusus Provinsi Papua

Pemberlakukan kebijakan otonomi khusus di Provinsi Papua dengan diakui hak-hak asli orang Papua dalam sistem pemerintahan di Papua berimplikasi pada *aspek kewenangan, kelembagaan, dan aspek finansial*.

a. Aspek Kewenangan

Pada UU No. 21 tahun 2001 pasal 4 dijelaskan mengenai kewenangan Provinsi Papua yang mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain kewenangan tersebut dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus, Provinsi Papua diberi kewenangan khusus yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Perdasus atau Perdasi. Lebih lanjut beberapa kewenangan lainnya adalah:

- 1) Perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang hanya terkait dengan kepentingan Provinsi Papua dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- 2) Provinsi Papua dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Gubernur berkoordinasi dengan Pemerintah dalam hal kebijakan tata ruang pertahanan di Provinsi Papua

Pada Pasal 67 UU No. 21 tahun 2001 dijelaskan mengenai fungsi pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, transparan, dan bertanggungjawab, dilakukan pengawasan hukum, pengawasan politik, dan pengawasan sosial. Pelaksanaan pengawasan sosial diatur lebih lanjut dengan Perdasus. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah berkewajiban memfasilitasi melalui pemberian pedoman, pelatihan, dan supervisi. Pemerintah berwenang melakukan pengawasan represif terhadap Perdasus, Perdasi, dan Keputusan Gubernur. Pemerintah berwenang melakukan pengawasan fungsional terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah dapat melimpahkan wewenang kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah untuk melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten/Kota.

Hubungan antara Pemerintah provinsi Papua dengan provinsi lain dan kabupaten/kota dapat dilihat dalam hal pelaksanaan kerjasama dan penyelesaian perselisihan sebagimana dijelaskan pada pasal 69 dan 70 yaitu Provinsi Papua dapat mengadakan perjanjian kerja sama dalam bidang ekonomi, sosial, dan budaya dengan Provinsi lain di Indonesia sesuai dengan kebutuhan. Perselisihan diantara para pihak yang mengadakan perjanjian tersebut diselesaikan sesuai dengan pilihan hukum yang diperjanjikan. Perselisihan antara kabupaten/kota di dalam Provinsi Papua, diselesaikan secara musyawarah yang difasilitasi Pemerintah Provinsi. Perselisihan antara kabupaten/kota dengan Provinsi, diselesaikan secara musyawarah yang difasilitasi Pemerintah.

b. Aspek Kelembagaan

Implikasi kebijakan otonomi khusus Papua pada *aspek kelembagaan* apabila dilihat dari UU No. 21 Tahun 2001 mencakup beberapa hal yaitu: *Pertama*, pembagian daerah Provinsi Papua terdiri atas daerah kabupaten dan kota sebagai daerah otonom. Daerah kabupaten dan kota terdiri atas sejumlah distrik dan masing-masing distrik terdiri atas kampong. *Kedua*, Pemerintahan Daerah Provinsi Papua terdiri dari DPRP sebagai badan legislatif, dan pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif. Pemerintahan kabupaten/kota terdiri atas DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Kabupaten/Kota (Bupati dan perangkat daerah). Pemerintah Provinsi Papua dipimpin oleh seorang Gubernur yang merupakan orang asli Papua. *Ketiga*, pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan

hidup beragama. MRP beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP. MRP mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP;
- b. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP;
- c. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur;
- d. Memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua;
- e. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan
- f. Memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Wakil Bupati mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.

MRP mempunyai hak:

- a. Meminta keterangan kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua;
- b. Meminta peninjauan kembali Perdasi atau Keputusan Gubernur yang dinilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua;
- c. Mengajukan rencana Anggaran Belanja MRP kepada DPRP sebagai satu kesatuan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua; dan
- d. Menetapkan Peraturan Tata Tertib MRP

MRP mempunyai kewajiban:

- a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdi kepada rakyat Provinsi Papua;
- b. Mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta menaati segala perundang-undangan;
- c. Membina pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat dan budaya asli Papua;
- d. Membina kerukunan kehidupan beragama; dan
- e. Mendorong pemberdayaan perempuan.

Keempat, Perangkat daerah terdiri atas Sekretaris Daerah, Dinas dan lembaga teknis lainnya. Perangkat MRP dan DPRP dapat dibentuk sesuai dengan kebutuhan. *Kelima*, pembentukan Badan Musyawarah Kampung dan Pemerintah Kampung di kampong. *Keenam*, pengakuan terhadap partai politik lokal dimana penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik dan wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen. *Ketujuh*, dalam rangka meningkatkan efektivitas pembentukan dan pelaksanaan hukum di Provinsi Papua, dapat dibentuk Komisi Hukum Ad Hoc. *Ketujuh*, pembentukan Peradilan adat yaitu peradilan perdamaian di lingkungan masyarakat hukum adat, yang mempunyai kewenangan memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana di antara para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pengadilan adat disusun menurut ketentuan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pengadilan adat memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana berdasarkan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pengadilan adat tidak berwenang menjatuhkan hukuman pidana penjara atau kurungan.

c. *Aspek Kewangan*

Implikasi kebijakan otonomi khusus pada *aspek keuangan* sebagaimana dijelaskan pada UU No.21 tahun 2001 pasal 33-34 bahwa penyelenggaraan tugas pemerintah Provinsi, DPRP dan MPR dibiayai dari APBD dan penyelenggaraan tugas pemerintah di Provinsi Papua dibiayai oleh APBN. Sumber-sumber penerimaan Provinsi, Kabupaten/Kota di Papua berasal dari: Pendapatan asli provinsi, kabupaten, kota, Dana perimbangan, Penerimaan Provinsi dalam rangka Otonomi khusus, Pinjaman daerah dan Lain-lain penerimaan yang sah. Sumber pendapatan asli berasal dari:

- 1) Pajak daerah
- 2) Retribusi daerah
- 3) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan
- 4) Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Sedangkan Dana perimbangan dalam rangka otsus terdiri dari:

- 1) Bagi hasil pajak:
 - Pajak Bumi dan Bangunan sebesar 90% (sembilan puluh %);
 - Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80% (delapan puluh %); dan
 - Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebesar 20% (dua puluh %).
- 2) Bagi hasil sumber daya alam:
 - Kehutanan sebesar 80% (delapan puluh %);
 - Perikanan sebesar 80% (delapan puluh %);
 - Pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh %);
 - Pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh %); dan
 - Pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh %)

Dana Alokasi Umum yang terdiri dari DAK, penerimaan khusus dalam rangka otonomi khusus yang besarnya 2% dari plafon DAU nasional yang terutama untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan, dana tambahan dalam rangka otsus yang besarnya ditetapkan antara pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan provinsi. Penerimaan dalam rangka otonomi khusus berlaku selama 25 tahun, mulai tahun ke-26 penerimaan dalam rangka otsus menjadi 50% untuk pertambangan minyak bumi dan gas alam.

4.1.2.4 Problematika Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua

Implementasi kebijakan otonomi khusus Papua mengalami berbagai problematika yang cukup krusial baik dari aspek kelembagaan, hubungan pusat dan daerah maupun keuangan. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh hasil studi UGM (Bayu Dardias, 2012) yang menggambarkan potret suram otonomi khusus Papua diantaranya adalah:

Pertama, tidak adanya *grand design* yang jelas tentang Otonomi Khusus Papua. Dari sisi kelembagaan, pembentukan UP4B sebagai upaya pendekatan kesejahteraan bagi penyelesaian persoalan Papua dinilai tidak relevan.

Kedua, adanya problematika terkait dengan belum tuntasnya persoalan identitas di Papua. Di sini, dana Otsus yang diberikan sejak 2002 tidak hanya gagal menghentikan tuntutan merdeka, tetapi justru menyebar di tingkat publik.

Ketiga, kewenangan yang mengatur tentang Papua justru menimbulkan masalah baru terkait perebutan kewenangan atau saling lempar tanggung jawab. Pembentukan PP sebagai tindak lanjut UU Otsus sangat lambat. Selain itu, perdasus dan perdasi penting juga gagal dibuat. Disini, Jakarta menunjuk Papua karena tak memanfaatkan limpahan kewenangan, sementara Papua menunjuk Jakarta karena tak serius menerbitkan aturan pelaksanaan.

Keempat, persoalan kewenangan juga muncul antara propinsi dan kabupaten/kota tergantung mana yang paling menguntungkan. Propinsi berpegang pada UU Otsus, sementara kabupaten/kota merujuk ke Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Hal ini terjadi karena materi UU otsus yang kurang lengkap dan tak ada peraturan pelaksanaannya.

Kelima, penundaan Pilkada Gubernur Papua disebabkan oleh penafsiran UU Otsus yang dinilai mengambil kewenangan KPUD. Kata "orang asli Papua" akan selalu menimbulkan persoalan. Tindakan afirmatif ras Melanesia justru bertentangan dengan samangat kewarganegaraan yang seharusnya menjadi dasar pembentukan negara modern.

Keenam, terkait dengan pengelolaan dana otsus, di tingkat pemerintah pusat, tidak ada keseriusan untuk menelisik dana otsus. Temuan BPK tentang penyelewengan dana Otsus berjumlah milyaran tak pernah diusut tuntas. Bagi elit Papua, dana otsus dianggap "*uang mahar dan uang darah*" sehingga tak perlu

dipertanggungjawabkan. Dari sisi ini, baik pemerintah pusat maupun elit Papua sepakat, dana otsus tak perlu diusik karena itulah sumbangan NKRI agar Papua tak merdeka.

4.1.2.5 Dampak Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua terhadap Kesejahteraan Masyarakat

Secara umum, pemberlakukan otonomi khusus Provinsi Papua sejak tahun 2001 sampai saat ini belum banyak memberikan dampak terhadap kesejahteraan masyarakat di Papua. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator makro kesejahteraan masyarakat yang meliputi indikator bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi dan infrastruktur. Untuk bidang pendidikan, prosentase angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah penduduk usia 15 tahun keatas pada tahun 2009-2010 cenderung menurun meskipun bila dilihat dari angka partisipasi sekolah mengalami peningkatan.

Selanjutnya, bila dilihat dari data BPS (2007-2011) dapat diketahui bahwa angka kemiskinan di Provinsi Papua antara tahun 2007-2011 memang terlihat cenderung menurun, dimana pada tahun 2007 angka kemiskinan di Provinsi Papua adalah sebesar 40,78 % dengan Indeks Kedalaman Kemiskinan sebesar 10,84 % dan Indeks Keparahan Kemiskinan 3,88 %. Sedangkan pada tahun 2011 angka kemiskinan di Provinsi Papua adalah sebesar 31,98 % dengan Indeks Kedalaman Kemiskinan sebesar 7,86 % dan Indeks Keparahan Kemiskinan 2,81 %. Namun demikian bila dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain pada tingkat nasional, angka kemiskinan di Provinsi Papua adalah yang paling tinggi, dimana angka kemiskinan rata-rata nasional pada tahun 2011 adalah sebesar 12,49 %, dengan Indeks kedalaman kemiskinan 2,08 % dan Indeks Keparahan Kemiskinan 0,55 % (www.bps.go.id).

Data empiris ini sejalan dengan hasil temuan dari kajian UGM (Bayu Dardias, 2012) yang menyebutkan bahwa Dana Otsus yang demikian besar setelah sepuluh tahun, tidak memberikan dampak terhadap peningkatan kesejahteraan yang signifikan. Disebutkan bahwa IPM dan seluruh indeks capaian MGDs Papua tetap berada di peringkat terbawah. Apabila dilihat dari data BPS (2011) dapat diketahui bahwa IPM Provinsi Papua pada tahun 2011 adalah yang paling rendah di Indonesia dengan angka IPM sebesar 64,94 lebih rendah dari rata-rata IPM nasional sebesar 72,27.

4.1.3 OTONOMI KHUSUS PROVINSI DKI JAKARTA

4.1.3.1 Reasoning Pemberian Otonomi Khusus Provinsi DKI Jakarta

DKI Jakarta merupakan salah satu daerah yang mempunyai status otonomi khusus karena kedudukannya sebagai Ibu Kota Negara RI. Berdasarkan studi, beberapa alasan penting pemberlakukan otonomi khusus di Papua (Agung Djosoekarto, 2008) dari dimensi sejarah dimulai sejak ditetapkannya Jakarta sebagai Ibu Kota Republik pada saat diproklamasikannya kemerdekaan RI oleh

Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1945. Kemudian tahun 1946 Ibu Kota Negara dipindahkan ke Kota Yogyakarta. Sebelum kembali menjadi Ibukota Indonesia, Jakarta pada tahun 1950 berganti nama menjadi Stad Gemeente Batavia, tahun 1950 menjadi Kota Praja Jakarta, dan tahun 1958 menjadi Kota Praja Jakarta Raya. Kota Jakarta kemudian kembali ditetapkan sebagai Ibu Kota Negara pada tahun 1961 melalui PP No. 2 tahun 1961 jo UU No. 2 PNPS 1961 dibentuklah Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya. Pada 31 Agustus 1964 melalui UU No. 10 Tahun 1964 dinyatakan sebagai Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya tetap sebagai Ibukota Negara RI dengan nama Jakarta. Tahun 1999, melalui UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara RI Jakarta, sebutan pemerintah daerah berubah menjadi pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang otonominya tetap di tingkat provinsi bukan pada wilayah kota. Selain itu wilayah DKI Jakarta dibagi menjadi enam wilayah (lima wilayah kotamadya dan satu kabupaten administratif Kepulauan Seribu). Tahun 2007 UU No.34 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota NKRI.

4.1.3.2 Substansi Asimetrisme Dalam Kebijakan Otonomi Khusus

Provinsi DKI Jakarta

Pemberian otonomi khusus kepada Provinsi DKI Jakarta menyebabkan Provinsi ini memiliki kewenangan dan otonomi yang berbeda dibandingkan dengan daerah lain. Dalam hal ini, Provinsi DKI Jakarta memiliki keistimewaan dalam kewenangan tertentu sebagai Ibu Kota Negara. Menurut UU No. 29 Tahun 2007, Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota NKRI dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi. Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota NKRI yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggungjawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing serta pusat/perwakilan lembaga internasional.

Lebih lanjut pada pasal 26 UU No. 29 Tahun 2007 menjelaskan mengenai kewenangan pemerintahan Provinsi DKI Jakarta. Kewenangan tersebut mencakup seluruh urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama. Kewenangan sebagai Ibukota Negara meliputi penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang:

- a. Tata ruang, SDA dan lingkungan hidup
- b. Pengendalian penduduk dan permukiman
- c. Transportasi
- d. Industry dan perdagangan
- e. Pariwisata

Kewenangan-kewenangannya lainnya meliputi:

- a. Pemerintah Provinsi melestarikan dan mengembangkan budaya masyarakat betawi serta melindungi berbagai budaya masyarakat daerah lain yang ada di daerah ibukota.

- b. Gubernur bertanggungjawab kepada presiden
- c. Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibukota NKRI
- d. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dapat mendelegasikan sebagai kewenangan dan urusan pemrintahan kepada pemerintah kota administrasi/kabupaten administrasi, kecamatan, dan kelurahan
- e. Provinsi DKI Jkarta sebagai ibukota Negara memiliki Rencana Tata Ruang Wilayah Ibukota Negara dengan mengacu pada RTRW Nasional yang merupakan hasil kerjasama secara terpadu dengan Provinsi Jawa Barat dan Banten
- f. Adanya kawasan khusus yang menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus di Provinsi DKI Jakarta. Kawasan khusus ini dibentuk oleh pemerintah dan dapat diusulkan oleh Pemerintah provinsi kepada pemerintah. Pengelolaannya oleh pemerintah atau dikelola secara bersama antara pemerintah dengan pemerintah provinsi.
- g. Gubernur memiliki hak protokoler, termasuk mendampingi presiden dalam acara kenegaraan

Kekhususannya adalah terkait dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Gubernur) dimana pada UU No. 29 Tahun 2007 pasal 11 disebutkan bahwa Pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih. Dalam hal tidak ada pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 50% maka diadakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur putaran kedua yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama. Hal ini berbeda dengan ketentuan umum pelaksanaan Pilkada pada UU No. 32 Tahun 2004 bahwa pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila ketentuan tersebut tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

4.1.3.3 Implikasi Pemberlakuan Otonomi Khusus Provinsi DKI Jakarta

Pemberlakukan kebijakan otonomi khusus di Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota NKRI dalam sistem pemerintahan di Provinsi DKI Jakarta berimplikasi pada *aspek kewenangan, kelembagaan, dan aspek finansial*.

a. Aspek Kewenangan

Implikasi kekhususannya hubungan antara Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan pemerintah pusat nampak pada pertanggungjawaban Gubernur kepada Presiden, pengajuan usulan pembentukan kawasan khusus, hak Gubernur

menghadiri sidang Kabinet dan hak protokoler dalam mendampingi Presiden. Hubungan antara pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan pemerintah pusat juga nampak pada pelaksanaan koordinasi antara Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan instansi vertikal yang ada di DKI Jakarta. Berdasarkan LPPD AMJ (2012) dapat diketahui bahwa terdapat 12 instansi vertikal yang ada di Provinsi DKI Jakarta. Bentuk forum koordinasi yang dilakukan adalah Musyawarah Pimpinan Daerah Plus, Rapat Pimpinan, Rapat Koordinasi, Rapat Evaluasi, Koordinasi teknis, Rapat biasa, Koordinasi dalam pemungutan pajak pusat yang ada di daerah, Bantuan keuangan, dan Kegiatan lain yang memerlukan keterlibatan instansi vertikal, seperti sosialisasi peraturan perundangundangan, tim kerja sesuai amanat peraturan perundangundangan, tim asistensi dalam suatu kegiatan dan lain-lain.

Sementara itu, hubungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan provinsi lainnya sebagaimana dijelaskan pada pasal 27 dan 28 UU No. 29 Tahun 2007 adalah dalam hal pelaksanaan kerjasama. Dalam hal ini Pemerintah Provinsi DKI Jakarta bekerja sama dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Provinsi Banten dengan mengikutsertakan pemerintah kota/kabupaten yang wilayahnya berbatasan langsung untuk lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dapat melakukan kerja sama dengan pemerintah provinsi lain. Selain itu, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dapat melakukan kerja sama dengan kota di negara lain. Hubungan kerja yang lainnya adalah pelaksanaan koordinasi dalam hal perencanaan tata ruang dengan provinsi yang berbatasan langsung yang merupakan hasil kerja sama secara terpadu dengan Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten. Kerjasama terpadu ini dikoordinasikan dengan kementerian terkait.

b. *Aspek Kelembagaan*

Implikasi kebijakan otonomi khusus DKI Jakarta pada *aspek kelembagaan* apabila dilihat dari UU No. 29 Tahun 2007 mencakup beberapa hal yaitu: **Pertama**, pembagian wilayah Provinsi DKI Jakarta ke dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi. Wilayah kota administrasi dan kabupaten administrasi di bagi dalam kecamatan dan masing-masing wilayah kecamatan dibagi dalam kelurahan. Pada Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Akhir Masa Jabatan (LPPD AMJ) tahun 2012 dijelaskan bahwa dalam struktur wilayah administrasi, Jakarta mengalami pemekaran wilayah pada tahun 2001 yakni dari 5 kotamadya menjadi 1 kabupaten administrasi dan 5 kota administrasi. Wilayah Administrasi Provinsi DKI Jakarta terbagi menjadi lima wilayah kota administrasi dan 1 (satu) kabupaten administrasi, yakni kota Jakarta Selatan, Jakarta Timur, Jakarta Pusat, Jakarta Barat dan Jakarta Utara serta Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu. Sedangkan jumlah kecamatan di Provinsi DKI Jakarta ada 44 kecamatan dan 267 kelurahan.

Kedua, susunan Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta terdiri dari Gubernur dan Wakil Gubernur yang dipilih melalui pemilu langsung, DPRD Provinsi dan perangkat daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lemekda, kota administrasi/kabupaten administrasi, kecamatan dan kelurahan. Dalam kedudukannya sebagai Ibukota dapat mengusulkan kepada pemerintah terkait penambahan jumlah perangkat daerah. Berdasarkan LPPD AMJ (2012) saat ini organisasi perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta diatur dengan Peraturan daerah Nomor 10 Tahun 2008 dengan besaran organisasi mencakup 48 entitas SKPD yang terdiri dari Sekretariat Daerah terdiri dari 4 Asisten dan 10 Biro, Sekretariat DPRD, Inspektorat, 20 Dinas, 10 Badan, 1 Kantor, 6 RSUD, 1 Sekretariat Korpri Provinsi dan 6 Kota/Kabupaten Administrasi. Kelembagaan lain yang ada di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tetapi tidak termasuk perangkat daerah adalah Deputi Gubernur dan Asisten Deputi Gubernur, yaitu: (1) Deputi Industri Perdagangan dan Transportasi, dibantu 2 Asisten Deputi, (2) Deputi Tata Ruang dan Lingkungan Hidup, dibantu 2 Asisten Deputi, (3) Deputi Pengendalian Kependudukan dan Permukiman, dibantu 2 Asisten Deputi, dan (4) Deputi Budaya dan Pariwisata, dibantu 2 Asisten Deputi.

Ketiga, pembentukan badan kerjasama antar daerah untuk mewadahi pelaksanaan kerjasama antara Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten. Pada LPPD AMJ (2012) dijelaskan mengenai pembentukan Badan Kerja Sama Pembangunan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi dan Cianjur (BKSP Jabodetabekjur), yang didirikan tahun 1976 (saat itu masih meliputi Jabotabek). Kerja Sama Pembangunan Jabotabek telah berkembang dengan masuknya Kabupaten Cianjur dan Kota Tangerang Selatan ke dalamnya. Hal ini terjadi setelah dilakukan penandatanganan kesepakatan bersama (MoU) antara Gubernur Provinsi DKI Jakarta, Gubernur Jawa Barat, Gubernur Banten, Bupati Bogor, Walikota Bogor, Walikota Depok, Bupati Tangerang, Walikota Tangerang, Bupati Bekasi, Walikota Bekasi dan Bupati Cianjur tentang Kerjasama antar Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Banten, Kabupaten Bogor, Kota Bogor, Kota Depok, Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang, Kabupaten Bekasi, Kota Bekasi dan Kabupaten Cianjur pada tanggal 16 Juni 2005 yang diketahui oleh Menteri Dalam Negeri. Badan Kerja Sama Pembangunan (BKSP) Jabotabek sebelumnya ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 79 Tahun 1993 tanggal 8 Oktober 1993 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Kerja Sama Pembangunan Jabotabek. Guna mengaktualkan BKSP Jabodetabek sesuai dengan perkembangan daerah dan permasalahannya, maka Kepmendagri tersebut diperbaharui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2006 tanggal 15 Maret 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Badan Kerja Sama Pembangunan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi dan Cianjur (Jabodetabekjur). Selain itu, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga menyelenggarakan beberapa bentuk kerjasama lainnya yaitu kerjasama Provinsi DKI Jakarta dengan Provinsi se Jawa-Bali yang diwujudkan melalui pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Regional se Jawa-Bali di Denpasar Bali pada tahun 2007-2011 dan menghasilkan deklarasi kesepakatan kerja sama

regional se Jawa Bali, kerjasama multilateral Mitra Praja Utama (MPU), meliputi 10 Provinsi, yaitu Provinsi Lampung, Provinsi Banten, Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi DI Yogyakarta, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Bali, Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan Provinsi Nusa Tenggara Timur pada tahun 2007-2011 yang mencakup mencakup kerjasama dibidang infrastruktur dan lingkungan, kesejahteraan sosial, perekonomian serta pemerintahan.

Selain itu, Provinsi DKI Jakarta juga mengadakan kerjasama dengan luar negeri melalui program *Sister City*. Pada LPPD AMJ (2012) dijelaskan bahwa sampai dengan tahun 2011, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah menandatangani *Memorandum of Understanding* dengan 21 kota di seluruh dunia (Bangkok, Seoul, Beijing, Hanoi, New South Wales, Pyongyang, Tokyo, Islamabad, Istanbul, Paris, Berlin, Moskow, Kiev, Rotterdam, Los Angeles, Arkansas, Maputo, Jeddah, Casablanca, Al Qud Assyarief, Budapest). Kemudian hubungan kerjasama *sister city* yang aktif adalah dengan Bangkok, Beijing, Seoul, Tokyo, Berlin, Rotterdam dan Istanbul. Provinsi DKI Jakarta juga aktif dalam keanggotan organisasi Internasional seperti *International Union of Local Authorities (IULA)* atau sekarang disebut *United Cities and Local Government (UCLG)*, *Asean Network of Major Cities 21 (ANMC 21)*, *Jakarta-Rotterdam*, *Jakarta-Tokyo*, *Jakarta-Seoul*, dan *The Regional Network of Local Authorities for The Management of Human Settlement (CITYNET)*.

c. Aspek Keuangan

Implikasi kebijakan otonomi khusus Provinsi DKI Jakarta pada aspek keuangan dijelaskan pada pasal 32 dan 33 UU No. 29 tahun 2007 yaitu bahwa semua peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan daerah berlaku bagi Provinsi DKI Jakarta. Pendanaan dalam kedudukannya sebagai Ibukota dianggarkan dalam APBN. Dana dalam rangka pelaksanaan kekhususan tersebut ditetapkan bersama antara pemerintah dan DPR berdasarkan usulan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Dana dikelola oleh pemerintah provinsi DKI Jakarta yang pengalokasianya melalui kementerian terkait. Gubernur menyampaikan laporan dan pertanggungjawaban kegiatan dan keuangan kepada pemerintah melalui menteri/lembaga terkait. Berdasarkan LPPD AMJ (2012) total realisasi Pendapatan Daerah dari tahun 2007 sampai dengan 2011 secara umum dapat dilihat pada tabel 4.4 berikut ini:

Tabel 4.4
Realisasi Total Pendapatan Daerah Provinsi DKI Jakarta
Tahun Anggaran 2007-2011 Menurut Sumber Pendapatan

No	Sumber Pendapatan	Rencana	Realisasi	%	Bertambah (Berkurang)
1.	Pendapatan Asli Daerah	56.631.121.243.569	60.506.395.459.110	101,47	875.274.215.541
2.	Dana Perimbangan	43.768.962.827.283	43.293.992.072.671	98,91	(474.970.799.612)
3.	Lain-Lain Pendapatan yang sah	3.472.206.992.560	2.676.143.670.550	77,07	(796.063.322.010)

No	Sumber Pendapatan	Rencana	Realisasi	%	Bertambah (Berkurang)
Jumlah	106.872.291.063.412	106.476.531.157.331	99,63	(395.759.906.081)	

Sumber: BPKD Provinsi DKI Jakarta (*Data Realisasi 2011 yang disampaikan ke BPK untuk diaudit*)

Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa secara keseluruhan pendapatan dari Dana Perimbangan direncanakan sebesar Rp. 43.768.962.827.283. Sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Keuangan yang setiap tahun diterbitkan, akumulasi Dana Perimbangan yang dapat direalisasikan adalah sebesar Rp. 43.293.992.027.671 atau sebesar 98,91 persen dari target.

4.1.3.4 Problematika Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi DKI Jakarta

Implementasi kebijakan otonomi khusus Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara tidak lepas dari berbagai problematika. Salah satunya adalah konsekuensi pembagian wilayah DKI Jakarta kedalam kota/kabupaten administrasi adalah tidak dipilihnya walikota dan wakil walikota oleh konstituen lokal (pemilih) tetapi diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD. Menurut hasil penelitian Muh Tabrani Mutalib (2012) alasan tersebut didasari tidak lain demi efisiensi dan efektifnya penyelenggaraan pemerintahan DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara padahal disatu sisi pada penjelasan umum paragraf ke-7 UU No. 29 Tahun 2007 menjelaskan bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, Provinsi DKI Jakarta karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara maka Gubernur DKI Jakarta dibantu oleh 4 orang Deputi yang diberi kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab. Oleh karena itu, walikota dan wakil walikota tidak berperan menjalankan fungsi khusus pemerintahan DKI Jakarta, sehingga pengangkatannya bukan merupakan pilihan kebijakan hukum yang elektsis dalam sebuah negara demokratis seperti Indonesia. Selain itu, praktik penyelenggaraan pemilihan umum Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta cenderung mengadapi permasalahan politik yang cukup kompleks.

4.1.3.5 Dampak Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi DKI Jakarta terhadap Kesejahteraan Masyarakat

Pemberlakukan otonomi khusus Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara telah memberikan berbagai dampak terhadap kesejahteraan masyarakat di DKI Jakarta. Apabila dilihat dari data BPS (2007-2011) dapat diketahui angka kemiskinan di Provinsi DKI Jakarta antara tahun 2007-2011 cenderung menurun. Pada tahun 2007 angka kemiskinan di Provinsi DKI Jakarta adalah sebesar 4,61 % dengan Indeks Kedalaman Kemiskinan sebesar 0,59 % dan Indeks Keparahan Kemiskinan 0,12 %. Sedangkan pada tahun 2011 angka kemiskinan di Provinsi DKI Jakarta adalah sebesar 3,75 % dengan Indeks Kedalaman Kemiskinan sebesar 0,60 % dan Indeks Keparahan Kemiskinan 0,15 %. Namun, pada tataran nasional, angka

kemiskinan di Provinsi DKI Jakarta relatif lebih tinggi dimana angka kemiskinan rata-rata nasional pada tahun 2011 saat ini adalah sebesar 12,49 %, Indeks kedalaman kemiskinan 2,08 % dan Indeks Keparahan Kemiskinan 0,55 % (www.bps.go.id). Selanjutnya, apabila dilihat dari data BPS (2011) dapat diketahui bahwa IPM Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2011 adalah sebesar 77,60 lebih tinggi dari rata-rata IPM nasional sebesar 72,27.

4.1.4 OTONOMI KHUSUS PROVINSI DI JOGJAKARTA

4.1.2.1 Reasoning Pemberian Otonomi Khusus Provinsi DI Jogjakarta

D.I Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang menghendaki status otonomi khusus sejak zaman kemerdekaan dan terus berkembang hingga pada tahun 2012, Provinsi DI Yogyakarta baru mendapatkan keistimewaan melalui penetapan UU No. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 3 September 2012. Berdasarkan studi, beberapa alasan penting D.I Yogyakarta menginginkan status otonomi khusus (Agung Djosoekarto, 2008) dilihat dari sejarah politik Yogyakarta yaitu dimulai pada saat kemerdekaan RI diproklamasikan, Sultan HB IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII mengirimkan surat selamat kepada Presiden dan dukungan dengan menyatakan diri sebagai bagian dari RI. Masalah kedudukan Yogyakarta sebagai "kooti" atau daerah mandiri sudah dijamin dalam UUD 1945, tetapi belum rinci. Dalam sidang PPKI, Pangeran Puruboyo, sebagai wakil dari Yogyakarta Kooti, meminta pada pemerintah pusat supaya Kooti dijadikan 100% otonom dan hubungan dengan pemerintah pusat secara rinci akan diatur dengan sebaik-baiknya. Namun, Presiden Soekarno menolak karena bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan. Dan akhirnya, kedudukan Kooti ditetapkan status quo sampai dengan terbentuknya UU tentang Pemerintahan Daerah. Pada saat itu juga, Soekarno mengeluarkan piagam penetapan kedudukan bagi kedua penguasa tahta Kesultanan Yogyakarta dan kadipaten Pakualaman. Melihat sikap tersebut dan setelah mengetahui sikap rakyat Yogyakarta terhadap Proklamasi, HB dan Pakualam mengambil langkah strategis dengan mengeluarkan maklumat tanggal 5 September 1945 yang menyatakan integrasinya ke dalam RI dengan memilih status keistimewaan. "Bawa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat dan Negeri Paku Alam yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara RI. Yogyakarta memegang peran vital dalam perjuangan mempertahankan kemerdekaan RI. Pada tanggal 5 Januari 1946, Yogyakarta menjadi Ibukota RI. Setelah pengakuan kedaulatan RI Desember 1949, Ibukota Indonesia kembali ke Jakarta dan Yogyakarta tetap sebagai Daerah Istimewa. Pada tahun 1948, melalui UU No. 22 Tahun 1948 tentang UU Pokok Pemerintahan Daerah, Yogyakarta diberikan ruang keistimewaan bagi Yogyakarta. Sebagai daerah istimewa, DIY dibentuk secara formal dengan UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang diubah dengan UU No. 19 Tahun 1950. Keduanya berlaku mulai 15 Agustus 1950 dengan PP No. 31 Tahun 1950. Di bawah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Yogyakarta berhadapan dengan kenyataan baru yang mempertanyakan bentuk kekhususannya di tengah RI yang berubah, dimana semua daerah berkembang

menjadi daerah yang keotonomiannya hamper sama. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan posisi yang sulit bagi Yogyakarta. Sebagai sebuah daerah istimewa yang dipimpin oleh seorang raja. DIY berhadapan dengan keharusan untuk mempunyai pimpinan daerah yang harus dipilih secara langsung melalui pemilu. Jika sebelumnya, penetapan Kepala Daerah dilakukan melalui DPRD sehingga Raja bisa memperoleh legitimasi secara elitis, maka UU 32 Tahun 2004, Raja tidak memiliki keistimewaan tersebut, sehingga aneh jika Raja harus bersaing dengan rakyat biasa, jika menang, secara budaya tidaklah terhormat karena dia seorang raja, dan jika kalah memalukan. Dan di satu sisi rakyat masih sangat menghormati raja sebagai raja dan pimpinan. Kekuasaan raja bahkan melebihi sekedar kekuasaan politik, formal, cultural, dan sosial namun juga material. Sultan HB menguasai tanah di Yogyakarta dalam jumlah yang sangat besar bahkan hamper semua fasilitas umum termasuk gedung pemerintahan, universitas, gedung olahraga, pasar maupun tanah-tanah milik raja yang dipergunakan, bahkan tanpa sewa. Oleh karena itu, jika keraton kecewa dan menarik kembali kekayaannya serta menetapkan sewa mundur maka administrasi publik di daerah dan pusat menjadi kesulitan. Sementara itu, menurut Hamengkubowono X (2012) dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta, paling tidak terdapat 5 (lima) alasan perlu dipertahankannya keistimewaan Yogyakarta yaitu alasan *historis, filosofis, yuridis, sosiologis, teoritis*.

4.1.2.2 Substansi Asimetrisme Dalam Kebijakan Otonomi Khusus

D.I Jogjakarta

Pemberian otonomi khusus kepada Provinsi DI Yogyakarta menyebabkan Provinsi ini memiliki kewenangan dan otonomi yang berbeda dibandingkan dengan daerah lain. Dalam hal ini, Provinsi DI. Yogyakarta memiliki keistimewaan dalam hal pelembagaan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam tata pemerintahan dan kehidupan masyarakat. UU No. 13 Tahun 2012 menyebutkan bahwa dalam rangka perubahan dan penyesuaian serta penegasan Keistimewaan DIY, perlu dibentuk undang-undang tentang keistimewaan DIY. Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan atas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karena itu, dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis, substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkatan pemerintahan provinsi. Kewenangan istimewa tersebut dijelaskan pada pasal 7 ayat 2 UU No. 13 tahun 2012 yaitu meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan

Undang-Undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut pelaksanaan kewenangan istimewa tersebut akan dituangkan dalam Peraturan Daerah Istimewa (Perdais).

4.1.2.3 Implikasi Pemberlakuan Otonomi Khusus Provinsi DI Jogjakarta

Pemberlakukan kebijakan otonomi khusus di Provinsi D.I Yogyakarta berimplikasi pada aspek *kewenangan, kelembagaan, dan finansial*.

a. Aspek Kewenangan

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian substansi asimetrisme sebelumnya, kewenangan istimewa yang dimiliki oleh D.I Yogyakarta dijelaskan pada pasal 7 ayat 2 UU No. 13 tahun 2012 yaitu meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.

b. Aspek Kelembagaan

Implikasi kebijakan otonomi khusus DIY pada aspek kelembagaan apabila dilihat dari UU No. 13 Tahun 2012 mencakup beberapa hal yaitu: *Pertama*, pembagian wilayah DIY terdiri atas Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulonprogo dan Kabupaten Gunungkidul. *Kedua*, DIY memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang bersifat istimewa. Pemerintahan Daerah DIY terdiri atas Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY. Pemerintah Daerah DIY dipimpin oleh Gubernur dibantu oleh Wakil Gubernur. Dalam hal pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur salah satu persyaratan yang istimewa adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur. Dalam hal masa jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur tidak terikat ketentuan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. *Ketiga*, kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diselenggarakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Ketentuan mengenai penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY akan diatur dalam Perdais.

c. Aspek Keuangan

Implikasi kebijakan otonomi khusus DIY pada aspek keuangan apabila dilihat dari UU No. 13 Tahun 2012 pasal 41-42 adalah bahwa semua peraturan

perundang-undangan yang mengatur keuangan daerah berlaku bagi Pemerintahan Daerah DIY. Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara. Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY.

4.1.2.4 Problematika dan Dampak Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus

Provinsi DI Jogjakarta

Pemberlakukan otonomi khusus Provinsi D.I. Jogjakarta pasca ditetapkannya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta belum dapat dilihat sejauhmana problematika dan dampak dari implemetasinya mengingat penetapannya masih sangat baru yaitu pada tanggal 3 September 2012 pada saat kajian ini masih berlangsung.

4.2. EVALUASI PENYELENGGARAAN KEBIJAKAN OTONOMI REGULER BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004

Otonomi reguler adalah kebijakan otonomi yang diberlakukan secara umum di seluruh daerah otonom di Indonesia (diluar otonomi khusus) berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa kebijakan otonomi berdasar Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dalam kajian ini dijustifikasi sebagai kebijakan desentralisasi asimetris. Selanjutnya, subbab ini akan mengkaji mengenai berbagai problematika simetrisme dari kebijakan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang diberlakukan saat ini. Problematisme dimaksud akan meliputi problematika dari aspek regulasi maupun aspek empirik. Problematisme aspek regulasi dimaksud meliputi problem simetrisme yang dikandung dalam berbagai peraturan turunan dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, sementara problematisme aspek empirik meliputi berbagai praktik/perilaku asimetrik (*asymmetric behaviour*) dari pemerintah, baik pusat maupun daerah yang menggiring pada terjadinya implementasi kebijakan yang cenderung simetris/seragam. Penjelasan mengenai kedua aspek ini akan dibagi kedalam 3 dimensi yaitu: *kelembagaan, hubungan pusat-daerah* dan *keuangan (finansial)*. Selanjutnya, pada subbab ini juga akan dibahas mengenai dampak kebijakan otonomi reguler pada upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

4.2.1 PROBLEMATIKA SIMETRISME PENYELENGGARAAN KEBIJAKAN OTONOMI REGULER

4.2.1.1 Aspek Kewenangan

Hasil Workshop PLOD UGM-IRE-DRSP (2008) menyebutkan bahwa daftar urusan wajib bagi daerah cenderung campur aduk dengan pembidangan. Sebagai contoh, salah satu urusan wajib yang harus ditangani oleh daerah adalah bidang

kesehatan, padahal kesehatan lebih merupakan bidang atau sektor ketimbang suatu urusan. Hasil workshop juga menyatakan adanya ketidakjelasan dan ketidakkonsistenan konseptualisasi urusan wajib (*obligatory functions*) dan urusan pilihan (*discretionary function*). Dalam kaitannya dengan pembagian urusan pemerintahan yang dituangkan pada pasal 13 dan pasal 14 dari UU No. 32 Tahun 2004, menimbulkan kesan bahwa urusan wajib adalah urusan yang diatur secara eksplisit, detail dan jelas, sedangkan urusan pilihan diatur implisit dan sangat mungkin multifaktor. Pembagiannya lebih karena pertimbangan sektor bukan karena perbedaan eksistensial keduanya. Pada tataran prakteknya, kreatifitas, inisiatif dan inovasi daerah untuk “memanfaatkan” peluang penanganan urusan pilihan ini pun masih sangat terbatas, dimana daerah memiliki kecenderungan mengikuti “template” dari pusat.

Selanjutnya, pada tataran kebijakan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007, yang merupakan kebijakan turunan dari UU No. 32 Tahun 2004, dapat diketahui bahwa dalam aspek pembagian kewenangan yang diselenggarakan oleh daerah otonom, baik untuk tingkat Provinsi maupun Kabupaten/kota, jenis urusan wajib dan urusan pilihan yang ditangani pada dasarnya sama saja, hanya berbeda pada tataran skalanya, padahal ruang lingkup otonomi yang dimiliki kedua tingkatan pemerintahan tersebut tidak sama. Selain itu, tidak ada perbedaan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah kepada Daerah atas dasar “besar atau kecilnya” potensi sektor tertentu. Perbedaan kewenangan antar daerah hanya berdasarkan kepada “ada atau tidak adanya” urusan tersebut di daerah. Hal ini menunjukkan bahwa kriteria pembagian urusan tidak memperhatikan kemampuan masing-masing daerah.

Sementara itu, pada tataran implementasi di lapangan, persoalan ketidakjelasan garis kewenangan penanganan urusan antar tingkatan pemerintahan ini memang menjadi permasalahan yang cukup krusial. Hal ini dapat ditemui di banyak daerah seperti di Provinsi Jawa Barat, Provinsi Riau, Provinsi Kalimantan Timur, Provinsi Bali dan Provinsi D.I Yogyakarta. Ketidakjelasan pembagian urusan pemerintahan antara Pusat dan daerah berujung pada *overlapping* dan saling tarik menarik antar tingkatan pemerintahan.

Masalah lain yang tidak kalah pentingnya adalah masih adanya berbagai perubahan dan disharmonisasi kebijakan strategis maupun kebijakan teknis yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dalam pelaksanaan suatu urusan pemerintahan yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah baik berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan sebagainya. Adanya disharmonisasi kebijakan ini juga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan pemerintah daerah kesulitan dalam merumuskan kebijakan daerah yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan, sehingga tidak heran jika terkadang peraturan daerah yang ditetapkan kurang sinergis dengan kebijakan pusat. Hal tersebut juga menyebabkan daerah mengalami kesulitan dalam mengimplementasikannya.

Menurut hasil penelitian tentang Pemetaan dan Evaluasi Efektivitas Regulasi Sektoral dan Desentralisasi Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah

(Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, 2011) dapat diketahui bahwa terdapat kurang lebih 87 regulasi sektoral yang mengatur urusan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dalam rangka penerapan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah. Tumpang tindih dan masalah dalam penerapannya terjadi di hampir semua kebijakan. Paling tidak, kebijakan yang terkait dengan 29 bidang urusan terjadi tumpang tindih dan atau masalah dalam penerapannya. Hal ini diperkuat dengan pendapat yang diungkapkan oleh Kepala Bagian Otonomi Daerah Biro Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau bahwa banyak sekali kementerian/lembaga mengeluarkan peraturan yang berbenturan dengan Undang-Undang Otonomi Daerah dan peraturan terkait *Free Trade Zone* (FTZ).

Misalnya peraturan terkait dengan penyelenggaraan urusan pertanahan yang merupakan salah satu urusan yang sudah diserahkan kepada daerah menurut UU Otonomi Daerah dan PP No. 38 Tahun 2007, namun Undang-Undang pertanahan yang muncul sangat bertentangan dengan UU Otonomi Daerah. Hal ini sangat menyulitkan dalam implemantasinya.

Persoalan lainnya adalah adanya kecenderungan yang terjadi di beberapa daerah dimana masih kuatnya kendali pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah sehingga pembagian kewenangan yang ada selama ini belum mampu mendukung kearah kemandirian daerah. Hal ini misalnya dapat dilihat dari pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang Penanaman Modal. Sebagaimana diungkapkan oleh Kepala Sub Bidang Penanaman Modal di Badan Koordinasi Promosi dan Penanaman Modal Daerah, Provinsi Jawa Barat bahwa kewenangan kerjasama investasi cenderung tidak ada problematika, hanya saja untuk kewenangan perijinan seperti Penanaman Modal Asing semestinya Provinsi juga mendapatkan porsi. Selain itu, di bidang pertambangan dan energi di Kalimantan Timur seperti halnya yang diungkapkan oleh Kepala Sub Bagian Umum Dinas Pertambangan dan Energi kewenangan-kewenangan yang dulu seperti ijin pengambilan air tanah dan migas yang ada di Provinsi sekarang ditarik oleh Pemerintah Pusat. Pembatasan kewenangan perijinan seperti perusahaan jasa penunjang juga ditarik ke pusat, sekalipun secara struktur organisasi sampai saat ini di Dinas masih ada seksinya. Menurut Kepala Bidang Ekonomi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Timur semua diatur oleh pemerintah pusat dan Pemerintah Provinsi tidak memiliki banyak kewenangan sehingga yang terjadi adalah Kalimantan Timur sebagai sumber energi malah mengalami kelangkaan energi dimana banyak masyarakat harus mengantre untuk mendapatkan BBM. Hal ini dikarenakan untuk memenuhi kebutuhan akan BBM misalnya Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur harus menunggu distribusi (pasokan) dari pemerintah pusat yang pada kenyataannya kuota untuk LNG dan BBM sangatlah kecil yaitu hanya 7 %. Hal senada juga diungkapkan Kepala Bidang Ekonomi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Kepala Bidang Pembinaan Penanaman Modal BPMPD Provinsi Kepulauan Riau bahwa daerah tidak dapat berinovasi, misalnya dalam hal kewenangan yang sudah diatur oleh pemerintah pusat. Seharusnya peraturan dari atas direvisi agar pemerintah daerah dapat berinovasi dan berkreasi sesuai dengan kebutuhann daerah. Misalnya

kewenangan mengenai perizinan, pertanahan, investasi belum sepenuhnya diserahkan kepada daerah, hal ini membuat ruang gerak daerah (Kepulauan Riau) untuk mengembangkan potensi daerah dan kawasan FTZ terhambat. Selain itu, sebagai kawasan FTZ, Provinsi Kepulauan Riau memiliki kewenangan yang terbatas dalam ekspor impor, hal ini menyebabkan harga barang kebutuhan pokok masyarakat menjadi lebih mahal. Misalnya kebutuhan gula di Provinsi Kepulauan Riau tidak boleh diimpor dari luar negeri seperti Malaysia yang harganya lebih murah tetapi harus diimpor dari Jawa yang harganya lebih mahal.

4.2.1.2 Aspek Kelembagaan

Selanjutnya terkait dengan kelembagaan daerah, peraturan pemerintah lainnya yang merupakan turunan dari UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang kelembagaan daerah yaitu PP No. 41 Tahun 2007, juga menyebabkan pembentukan kelembagaan daerah menjadi tergiring untuk "relatif seragam". Ditambah lagi, semangat efisiensi daerah yang masih kurang menyebabkan daerah berlomba untuk membentuk kelembagaan yang gemuk. Pada akhirnya, kelembagaan yang terbentuk di Propinsi, Kabupaten, dan Kota tidak lagi memperhatikan potensi unggulan, kalaupun terjadi perbedaan cenderung hanya dalam perumpunan, dan nomenklatur kelembagaan, sedangkan esensi perbedaan kelembagaan untuk memacu sektor potensial di daerah tidak terjadi.

Berdasarkan hasil temuan di lapangan dapat diketahui bahwa pembentukan organisasi perangkat daerah di hampir semua daerah memiliki kecenderungan untuk selalu mengakomodir semua urusan pemerintahan baik wajib maupun pilihan tanpa memperhatikan kebutuhan dan potensi di daerahnya masing-masing. Meskipun telah disusun kriteria penyusunan kelembagaan daerah yang meliputi: jumlah penduduk, luas wilayah, dan besaran APBD, namun kecenderungan yang terjadi, banyak daerah yang mengambil pola maksimal dalam menyusun kelembagaan daerahnya sehingga organisasi pemerintah daerah terus mengalami pembengkakan, pemborosan dan tidak efektif menjawab kebutuhan dan masalah daerah itu sendiri.

4.2.1.3 Aspek Keuangan (Finansial)

Terkait dengan persoalan dalam aspek keuangan, beberapa permasalahan yang ada misalnya masih tingginya tingkat ketergantungan daerah terhadap Pemerintah Pusat dalam hal pembiayaan pembangunan. Sebagaimana dapat dilihat pada tabel 4.5 dan tabel 4.6, kontribusi Pendapatan Asli aerah (PAD) dan dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah di setiap Provinsi pada tahun 2011 dapat dikelompokan menjadi beberapa kategori yaitu kategori $\leq 10\%$, kategori 11-25%, kategori 26-50%, dan kategori $> 50\%$. Pada tabel 4.5 dapat dilihat bahwa Provinsi Jawa Timur adalah provinsi yang memiliki kontribusi PAD paling tinggi terhadap total pendapatan daerah dibandingkan provinsi lainnya di Indonesia yaitu sebesar 77%, sementara, Provinsi Papua Barat memiliki kontribusi

paling kecil yaitu sebesar 3%. Pada tabel 4.6 dapat dilihat bahwa Provinsi yang menerima share dana perimbangan paling tinggi adalah Provinsi Maluku Utara sebesar 89% dan paling kecil adalah Provinsi Jawa Timur 23%. S

Selain persoalan masih tingginya tingkat ketergantungan keuangan pemerintah daerah terhadap pusat, pada tataran implementasi, tumpang tindih dalam hal pembiayaan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/kota pun masih terjadi. Selanjutnya, menurut pernyataan tertulis dari Biro Tata Pemerintahan dan Bappeda Provinsi Bali, penguasaan Pemerintah Pusat terhadap sumber keuangan yang potensial juga mengundang persoalan tersendiri. Disini, sumber pendapatan daerah atau pajak yang potensial, masih didominasi oleh pusat, sehingga diperlukan distribusi yang proporsional terhadap sumber keuangan.

Terkait dengan perbedaan pengalokasian anggaran dari Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah, menurut Kepala Biro Pemerintahan Setda Provinsi Kepulauan Riau, Pemerintah pusat masih belum memperhitungkan karakteristik daerah yang notabene berbeda-beda, misalnya antara daerah daratan dan kepulauan, dalam perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Jadi di sini, pembagian dana perimbangan/dana bagi hasil dinilai belum menunjukkan pembagian yang proporsional.

Tabel 4.5
Kontribusi/Share PAD Terhadap Total Pendapatan Daerah

No	Daerah	KONTRIBUSI/SHARE PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP TOTAL PENDAPATAN DAERAH (%)				
		Total PAD	Pajak Daerah	Retribusi Daerah	Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	Lain-lain PAD yang sah
KATEGORI (<10%)						
1	Prov. Papua Barat	3%	2%	0%	0%	0%
2	Prov. Papua	6%	4%	0%	1%	0%
KATEGORI (11-25%)						
3	Prov. Maluku Utara	11%	8%	2%	0%	1%
	Prov. Nanggroe Aceh Darussalam					
4	Darussalam	11%	9%	0%	1%	1%
5	Prov. Sulawesi Barat	16%	12%	0%	0%	4%
6	Prov. Gorontalo	19%	17%	0%	0%	2%
7	Prov. Maluku	20%	15%	2%	2%	1%
KATEGORI (26-50%)						
8	Prov. Sulawesi Tengah	28%	21%	3%	1%	2%
9	Prov. Nusa Tenggara Timur	29%	18%	1%	2%	7%
10	Prov. Kepulauan Riau	29%	27%	0%	0%	1%
11	Prov. Bangka Belitung	33%	30%	0%	0%	3%
12	Prov. Sulawesi Tenggara	35%	17%	3%	1%	13%
13	Prov. Riau	35%	28%	0%	3%	4%
14	Prov. Sulawesi Utara	36%	33%	1%	2%	1%
15	Prov. Bengkulu	37%	26%	1%	1%	9%
16	Prov. Kalimantan Tengah	39%	27%	0%	1%	10%
17	Prov. Jambi	41%	34%	0%	1%	5%
18	Prov. Kalimantan Timur	41%	31%	0%	2%	8%
19	Prov. Kalimantan Barat	42%	34%	4%	2%	2%
20	Prov. Nusa Tenggara Barat	44%	29%	4%	8%	4%
21	Prov. Sumatera Selatan	46%	40%	1%	2%	2%
22	Prov. DI Yogyakarta	49%	42%	3%	2%	3%
23	Prov. Lampung	50%	41%	0%	1%	8%
KATEGORI (>50%)						
24	Prov. Sumatera Barat	55%	46%	2%	3%	4%
25	Prov. Kalimantan Selatan	57%	48%	2%	1%	6%
26	Prov. Bali	58%	51%	1%	3%	3%
27	Prov. DKI Jakarta	61%	53%	2%	1%	6%
28	Prov. Sulawesi Selatan	62%	54%	4%	2%	2%
29	Prov. Sumatera Utara	71%	64%	0%	4%	2%
30	Prov. Banten	71%	68%	0%	1%	1%
31	Prov. Jawa Tengah	71%	58%	1%	3%	9%
32	Prov. Jawa Barat	75%	69%	1%	3%	3%
33	Prov. Jawa Timur	77%	62%	1%	3%	11%

Sumber: Kementerian Keuangan , diolah (2012)

Tabel 4.6
Kontribusi/Share Dana Perimbangan Terhadap Total Pendapatan Daerah

No	KONTRIBUSI/SHERE DANA PERIMBANGAN TERHADAP TOTAL PENDAPATAN DAERAH (%)				
	Daerah	Dana Perimbangan	Dana bagi hasil pajak/bagi hasil bukan pajak	Dana alokasi umum	Dana alokasi khusus
KATEGORI (<10%)					
KATEGORI (11-25%)					
1	Prov. Jawa Timur	23%	9%	14%	1%
2	Prov. Nanggroe Aceh Darussalam	25%	14%	10%	1%
3	Prov. Jawa Barat	25%	10%	14%	1%
KATEGORI (26-50%)					
4	Prov. Sumatera Utara	28%	8%	20%	1%
5	Prov. Banten	29%	11%	16%	2%
6	Prov. Jawa Tengah	29%	8%	20%	1%
7	Prov. Papua	29%	8%	21%	0%
8	Prov. Bali	33%	6%	26%	1%
9	Prov. DKI Jakarta	34%	33%	1%	0%
10	Prov. Sulawesi Selatan	38%	8%	28%	1%
11	Prov. Papua Barat	39%	17%	21%	1%
12	Prov. Kalimantan Selatan	41%	21%	20%	1%
13	Prov. Sumatera Barat	45%	4%	38%	2%
14	Prov. Lampung	46%	12%	33%	1%
15	Prov. DI Yogyakarta	50%	5%	44%	1%
KATEGORI (>50%)					
16	Prov. Sumatera Selatan	54%	38%	15%	1%
17	Prov. Nusa Tenggara Barat	55%	10%	40%	5%
18	Prov. Sulawesi Utara	56%	4%	49%	2%
19	Prov. Kalimantan Barat	58%	7%	49%	2%
20	Prov. Kalimantan Timur	59%	58%	1%	1%
21	Prov. Jambi	59%	22%	35%	2%
22	Prov. Kalimantan Tengah	60%	10%	47%	3%
23	Prov. Bengkulu	61%	4%	53%	3%
24	Prov. Bangka Belitung	62%	10%	50%	2%
25	Prov. Riau	63%	52%	9%	2%
26	Prov. Sulawesi Tenggara	65%	5%	57%	3%
27	Prov. Kepulauan Riau	71%	47%	23%	1%
28	Prov. Nusa Tenggara Timur	71%	6%	63%	3%
29	Prov. Sulawesi Tengah	72%	5%	64%	3%
30	Prov. Sulawesi Barat	74%	5%	64%	5%
31	Prov. Maluku	74%	6%	64%	4%
32	Prov. Gorontalo	81%	4%	72%	4%
33	Prov. Maluku Utara	89%	7%	75%	7%

Sumber: Kementerian Keuangan, diolah (2012)

4.2.2 DAMPAK KEBIJAKAN OTONOMI REGULER TERHADAP KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

Setelah penjelasan mengenai beberapa implikasi kebijakan desentralisasi terhadap *aspek kewenangan, kelembagaan, dan finansial* sebagaimana dijelaskan tersebut di atas, selanjutnya, akan dikaji mengenai dampak desentralisasi di Indonesia, terutama terkait dengan tingkat kesejahteraan masyarakat. Pembahasan ini dikaitkan dengan pengkajian terhadap beberapa indikator makro kesejahteraan masyarakat yang meliputi indikator makro bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi dan infrastruktur yang terjadi dibeberapa daerah di Indonesia.

Berdasarkan data indikator makro kesejahteraan pada tabel 4.7 dapat diketahui bahwa di bidang pendidikan, prosentase angka melek huruf, angka partisipasi sekolah dan rata-rata lama sekolah cenderung meningkat antara tahun 2009-2010. Di bidang kesehatan, estimasi angka harapan hidup dari tahun 2007-2010 juga mengalami peningkatan. Sementara, tingkat pengangguran di beberapa daerah cenderung menurun, sekalipun ada juga daerah yang mengalami peningkatan ataupun stabil. Selain itu, rata-rata laju pertumbuhan ekonomi tahun 2000-2010 baik sektor migas maupun non migas cenderung stabil. Sedangkan indikator bidang infrastruktur dapat dilihat dari panjang jalan yang berkualitas baik.

Kebijakan desentralisasi baik secara langsung maupun tidak langsung ikut berkontribusi dan berpengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari beberapa hasil penelitian yang pernah dilakukan. Di bidang pendidikan, Tasrin (2011) menemukan bahwa kebijakan desentralisasi memiliki efek signifikan pada peningkatan kualitas pendidikan, khususnya untuk sekolah SD dan SMP melalui saluran pengeluaran (*expenditure channel*). Ini berarti kebijakan desentralisasi menyebabkan pemerintah daerah menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan lokal, yang terlihat dari meningkatnya anggaran yang dialokasikan untuk peningkatan sektor pendidikan dan hal ini telah secara signifikan berpengaruh pada peningkatan kualitas pendidikan untuk tingkat SD dan SMP. Purwanto D. Adi (2010) juga menemukan bahwa instrumen desentralisasi fiskal memberikan dampak yang sangat signifikan terhadap keluaran (*output*) pendidikan dasar. Selain itu, penelitian Rentanida (2009) juga menemukan bahwa keluaran (*outcomes*) di bidang pendidikan meningkat dengan adanya kebijakan desentralisasi, dan bahwa pemerintah daerah cukup responsif terhadap kebutuhan pelayanan pendidikan di daerah. Sementara itu, di bidang kesehatan, Rentanida (2009) menemukan bahwa terjadi perbaikan pelayanan kesehatan pasca pemberlakuan kebijakan desentralisasi yang ditunjukkan dengan meningkatnya angka kematian (*mortality rate*) dan angka harapan hidup (*life expectancy*). Namun demikian, beberapa kajian lain secara berlawanan menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi justru menyebabkan dampak negatif seperti terjadinya kesenjangan (*disparitas*) antar wilayah yang semakin tinggi (Sobandi, 2008; Nazara & Safii, 2007) dan ketegangan hubungan pusat – daerah (JPP Fisipol UGM, 2010).

Adanya implikasi positif dan negatif dari pemberlakuan kebijakan desentralisasi ini, tidak lantas berarti bahwa kebijakan desentralisasi tidak cocok

untuk diterapkan di Indonesia. Hanya saja tidak dapat dipungkiri bahwa kinerja kebijakan desentralisasi sejauh ini masih belum optimal. Oleh karenanya, menemukan format desain desentralisasi yang tepat untuk negara dengan karakteristik seperti Indonesia merupakan sebuah tuntutan dalam kerangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Tabel 4.6
Indikator Makro Kesejahteraan Masyarakat

No	WILAYAH REGIONAL	INDIKATOR MAKRO BIDANG PENDIDIKAN						INDIKATOR BIDANG KESAKITAN						INDIKATOR BIDANG EKONOMI						INDIKATOR BIDANG INFRASTRUKTUR					
		Angka Miskin	Rata-rata Lama Sekolah	Angka Partisipasi Sekolah Tisia 7-12 tahun (%)	Angka Partisipasi Sekolah Tisia 13-15 tahun (%)	Angka Partisipasi Sekolah Tisia 16-18 tahun (%)	Partisipasi Sekolah Tisia 13-15 tahun (%)	Estimasi Angka Harapan Hidup (%)	Produk Domestik Regional Bruto (Rp)	Laju Pertumbuhan ekonomi 2000-2010 (%)	Laju Pertumbuhan ekonomi 2000-2010 (%)	Panjang Jalan Berkuatlaas Banyak	2009	2010	2009	2010	2007	2008	2009	2010	Migas	Tanpa	2010		
		Angka Miskin	Rata-rata Lama Sekolah	Angka Partisipasi Sekolah Tisia 7-12 tahun (%)	Angka Partisipasi Sekolah Tisia 13-15 tahun (%)	Angka Partisipasi Sekolah Tisia 16-18 tahun (%)	Partisipasi Sekolah Tisia 13-15 tahun (%)	Estimasi Angka Harapan Hidup (%)	Produk Domestik Regional Bruto (Rp)	Laju Pertumbuhan ekonomi 2000-2010 (%)	Laju Pertumbuhan ekonomi 2000-2010 (%)	Panjang Jalan Berkuatlaas Banyak	2009	2010	2009	2010	2007	2008	2009	2010	Migas	Tanpa	2010		
National		22,58	9,91	7,70	9,95	98,02	85,47	86,25	86,01	70,4	70,5	70,7	70,9	222,6	222,6	20,76	20,76	7,87	7,41	6	6,4				
A Wilayah Barat																									
1 Provinsi D.I. Aceh		96,39	96,88	8,60	8,80	99,07	99,19	94,31	94,99	72,74	73,53	69,00	69,10	69,20	69,30	31,0	29,00	8,71	8,60	2,60	5,30			1,49,92	
2 Provinsi D.I. Yogyakarta		90,18	90,84	9,10	9,65	99,69	93,42	94,02	72,26	73,06	75,50	75,70	75,80	76,00	21,00	21,00	6,00	6,02	4,90	4,90					59,64
3 Provinsi Kepulauan Riau		98,10	97,19	8,60	8,60	98,95	98,75	91,26	92,16	64,62	66,56	72,30	72,40	72,50	72,60	41,10	39,40	8,11	7,21	7,20	7,50				263,39
4 Provinsi Jawa Barat		95,98	96,18	7,70	8,00	98,22	98,29	81,65	82,73	47,06	47,82	70,30	70,50	70,70	70,90	31,90	31,80	10,96	10,57	6,10	6,30			917,77	
B Wilayah Regional Tengah																									
1 Provinsi Kalimantan Timur		96,89	97,05	8,70	8,80	98,42	98,68	91,55	92,49	64,07	64,76	72,50	72,70	73,00	73,20	2,90	2,90	10,83	10,45	7,60	7,60			1,34,41	
2 Provinsi Banten		87,22	88,40	7,80	8,20	98,52	98,69	88,43	89,26	64,59	65,22	74,10	74,10	74,20	74,30	27,80	27,80	3,13	3,57	5,80	5,80			455,38	
C Wilayah Regional Timur																									
1 Provinsi Papua		70,29	68,27	6,40	6,30	76,09	76,22	73,68	74,35	47,51	48,82	69,30	69,50	69,30	70,00	22,60	22,60	4,08	4,08	(2,70)	(2,70)			630,28	
2 Provinsi Papua Barat		92,94	94,33	8,20	9,20	93,55	94,04	88,59	89,95	57,95	58,98	69,30	69,30	69,30	69,30	8,70	7,70	7,56	7,77	26,80	26,80			207,96	
3 Provinsi NTT		80,18	81,05	6,60	6,60	98,12	98,26	85,81	86,52	56,92	57,71	66,00	66,30	66,70	67,00	30,30	30,30	6,25	5,78	5,30	5,30			279,46	
4 Provinsi Nusa Tenggara Barat		87,96	88,59	6,60	7,00	95,99	96,49	79,23	81,24	47,95	49,22	69,10	69,40	69,60	69,90	18,80	18,80	3,97	3,49	6,50	6,50			931,69	
5 Provinsi Maluku		97,42	97,46	8,60	9,00	97,87	98,27	91,98	92,85	72,38	72,40	69,00	69,20	69,40	69,60	4,30	4,20	10,57	9,13	6,50	6,50			559,66	

Sumber: Perkembangan Beberapa Indikator Sosial Ekonomi Indonesia (BPS, 2011) dan <http://binamarga.pu.go.id>.

BAB V

MODEL DESENTRALISASI ASIMETRIS BERBASIS EKONOMI (DABE)

Ide mengenai penyusunan alternatif model desentralisasi asimetris ini muncul karena desain desentralisasi yang ada sekarang, yang mencakup model *otonomi khusus* maupun *otonomi reguler* dinilai belum optimal kinerjanya dalam mewujudkan kemandirian dan daya saing daerah yang selanjutnya diharapkan akan berujung pada terjadinya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya, salah satu model alternatif yang diusulkan dalam kerangka mewujudkan tujuan ini adalah model desentralisasi asimetris berbasis ekonomi (DABE).

5.1 Definisi DABE

Penggunaan istilah "Desentralisasi Asimetris Berbasis Ekonomi (DABE)" dalam kajian ini, dimaksudkan sebagai suatu bentuk pemberian skema kekhususan kepada daerah otonom untuk mengelola bidang-bidang tertentu terkait dengan pengelolaan potensi ekonomi di daerah. Ini berarti bahwa dalam konsep ini, akan terjadi penyerahan kewenangan (*transfer of authority*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, -disebut juga sebagai devolusi atau desentralisasi administratif-, dalam hal pengelolaan potensi ekonomi daerah. Pemilihan "potensi ekonomi" sebagai basis penyusunan model desentralisasi asimetris dikarenakan aspek ini sangat berkaitan erat dengan upaya optimalisasi potensi unggulan daerah yang merupakan pintu masuk (*entry point*) menuju perwujudan kemandirian dan daya saing daerah yang pada akhirnya diharapkan akan berujung pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Ini berarti bahwa DABE akan diarahkan sebagai kerangka dasar pengorganisasian keunggulan komparatif daerah. Di sinilah selanjutnya, implementasi kebijakan desentralisasi asimetris yang bersifat substantif/material akan terwujud yaitu sebuah kondisi dimana pemerintah daerah pada tingkat tanggungjawab geografis yang sama –apakah itu kabupaten/kota atau provinsi- memiliki kewenangan berbeda sebagai akibat adanya kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang berbeda-beda. Hal ini sejalan dengan definisi desentralisasi asimetris oleh Tarlton (dalam Watts, 2004: 4) yang dimaknai sebagai situasi di mana diversitas dalam sebuah masyarakat menemukan ekspresi politiknya melalui pemerintah yang dimilikinya dengan berbagai derajat otonomi dan kekuasaan yang bervariasi.

Logika dibalik pengembangan model desentralisasi asimetris berbasis potensi ekonomi ini pada prinsipnya sama dengan logika umum pengembangan kebijakan desentralisasi secara umum. Di sini karena pemerintah daerah dipandang lebih dekat dengan masyarakat, maka mereka diharapkan untuk lebih responsif terhadap kebutuhan (*needs*) dan preferensi (*preferences*) masyarakat di daerahnya masing-masing. Termasuk didalamnya kebutuhan untuk melakukan pengembangan potensi ekonomi daerah yang faktanya memang berbeda antara daerah satu dengan daerah lainnya. Perbedaan potensi ekonomi daerah ini semestinya dapat dijadikan sebagai basis perumusan perbedaan kewenangan yang diberikan kepada masing-masing daerah. Ini berarti akan ada kekhususan kewenangan pengelolaan potensi ekonomi di daerah yang berbeda. Harapan dengan diberikannya perlakuan berbeda antara daerah satu dengan daerah lain dalam hal kewenangan pengelolaan potensi daerahnya, maka hal ini dapat menjadi insentif bagi pemerintah daerah untuk memobilisasi sumber daya di daerahnya bagi sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat.

Di Indonesia, beberapa konsep yang mengarah pada pemberlakuan kekhususan pada beberapa daerah sebenarnya sudah dicoba untuk diinisiasi sejak lama, misalnya melalui konsep *special district* atau *zoning* bidang ekonomi berupa Kawasan Strategis Nasional (KSN), Kawasan Andalan, Kawasan Unggulan, Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET), Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), dan sebagainya. Meskipun konsep-konsep ini sudah diatur melalui beberapa kebijakan pemerintah¹, hanya saja pada praktiknya, konsep-konsep ini tidak terimplementasikan dengan baik. Hal ini karena penyusunan konsep-konsep ini dinilai "kurang menyatu/integrated" dengan konsep otonomi daerah atau desentralisasi di Indonesia. Artinya bahwa konsep-konsep tersebut seolah hanya "sekedar" konsep *zoning* penataan ruang yang tidak disinergikan dengan batas-batas administratif provinsi atau kabupaten/kota, sehingga manajemennya merupakan manajemen terpisah dari manajemen pemerintahan daerah. Hal inilah yang selanjutnya memicu terjadinya konflik perebutan kewenangan. Misalnya yang terjadi di Batam, konflik antara Badan Otorita Batam dan Pemerintah Kota Batam. Permasalahan lainnya terletak pada tidak adanya sinkronisasi kebijakan di *level* pusat. Yang justru terjadi adalah bahwa berbagai peraturan *zoning* yang ada dan administrasi kebijakan otonomi daerah tidak terintegrasi satu sama lain. A. Rahman Lubis menambahkan bahwa hal lain yang disinyalir menjadi penyebab gagalnya berbagai konsep *zoning* dan *special district* ini terletak pada persoalan manajemen pengelolaannya, dimana disana tidak terdapat pembedaan perlakuan melalui pemberian insentif yang dapat mendorong tumbuhnya aktivitas perekonomian di dalamnya.

¹ Perihal Kawasan Strategis dan Kawasan Andalan diatur melalui UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan PP No. 28 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, perihal Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) diatur melalui Undang-Undang No. 39 Tahun 2009, dan perihal Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu diatur melalui Kepres No. 150 Tahun 2000.

5.2 LOKUS PEMEGANG DABE

Lokus pemegang DABE dimaksud di sini adalah ada level atau tingkatan pemerintahan manakah -provinsi atau kabupaten/kota-, kebijakan desentralisasi asimetris berbasis ekonomi ini akan diberikan. Dengan memperhitungkan berbagai problematika yang ada dalam kebijakan desentralisasi yang diberlakukan saat ini, dimana terjadi dualisme kedudukan provinsi sebagai daerah otonom sekaligus wakil pemerintah pusat di daerah, maka penentuan lokus pemegang DABE sedikit banyak harus berkontribusi pada upaya penyelesaian permasalahan kebijakan desentralisasi yang ada, terutama terkait dengan persoalan hubungan pusat-daerah.

Terkait dengan hal tersebut, kajian ini menemukan bahwa **provinsi** merupakan tingkatan/level yang paling tepat untuk memegang desentralisasi asimetris berbasis ekonomi. Hal ini didasarkan atas beberapa justifikasi: *Pertama*, bahwa provinsi merupakan tingkatan *meso government* yang dinilai paling tepat untuk menjadi pemegang asimetrisme menyangkut urusan-urusan berskala regional, salah satunya adalah bidang ekonomi, sementara tingkatan kabupaten/kota merupakan tingkatan yang lebih tepat untuk memegang peranan terkait dengan penyelenggaraan pelayanan dasar. *Kedua*, berdasarkan pertimbangan *skala ekonomi*, maka peletakan asimetrisme bidang ekonomi di tingkat provinsi dinilai lebih efisien ketimbang meletakkannya pada level kabupaten/kota. Hal ini sesuai dengan karakteristik dinamika kegiatan ekonomi yang melampaui batas teritorial wilayah kabupaten/kota.

Justifikasi *ketiga* mengenai peletakan desentralisasi asimetris bidang ekonomi ini pada tingkat provinsi adalah bahwa *span of control* terhadap provinsi lebih sempit daripada kabupaten/kota. Mengingat jumlah provinsi hanya 34, sementara jumlah kabupaten/kota sebanyak 495, sehingga akan lebih mudah bagi pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan terhadap provinsi ketimbang bila asimetrisme diletakkan di tingkat kabupaten/kota. *Keempat*, peletakan desentralisasi asimetris bidang ekonomi di level provinsi dapat menyebabkan tercapainya fungsi distribusi/pemerataan. Hal ini dikarenakan, provinsi dapat berperan untuk mengatur keseimbangan bila terjadi kesenjangan antar daerah kabupaten/kota di wilayah kerjanya, sehingga permasalahan lintas kabupaten/kota akan lebih mudah dipecahkan. *Kelima*, tingkatan kabupaten/kota sendiri dinilai belum memiliki cukup kesiapan untuk menjadi pemegang desentralisasi asimetris bidang ekonomi. Selain karena persoalan kemampuan keuangan, juga karena ketidaksiapan dari sisi Sumber Daya Manusia (SDM).

5.3 SIFAT PEMBERIAN DABE

Terkait dengan sifatnya, kajian ini menemukan bahwa pemberian desentralisasi asimetris bidang ekonomi bersifat **tidak permanen**, dimana pencabutan kekhususan bidang ekonomi dapat dilakukan bila provinsi pemegang DABE tidak menunjukkan kinerja (*performance*) yang memadai setelah jangka

waktu tertentu. Dari hasil wawancara dengan beberapa narasumber di lapangan, diperoleh kesimpulan bahwa kekhususan bidang ekonomi ini dapat diberikan dalam kerangka untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan daya saing daerah. Terkait dengan hal ini, kekhususan dapat diberikan untuk jangka waktu 25 tahun dengan evaluasi setiap 5 tahun. Hal serupa juga dikemukakan oleh A Rahman Lubis, Staf Ahli Gubernur Aceh, bahwa pemberian kekhususan bidang ekonomi ini dapat bersifat *temporary*, artinya ada mekanisme *reward and punishment* yang diberikan kepada daerah pemegang kekhususan. Bila daerah pemegang kekhususan tersebut tidak mampu mencapai kinerja yang ditargetkan, maka kekhususan dapat dicabut. Hal ini sejalan dengan filosofi desentralialisasi sebagai sebuah pemberian dari pusat kepada daerah. Artinya bahwa ketika kondisinya perlu, kekhususan dapat diberikan, namun bila kondisinya tidak memungkinkan, maka kekhususan tersebut dapat dicabut.

5.4 KRITERIA DASAR DAN MEKANISME PENILAIAN UNTUK PEMBERIAN DABE

Untuk dapat memperoleh kekhususan bidang ekonomi, sebuah provinsi harus memenuhi beberapa kriteria. Kriteria dimaksud adalah kriteria-kriteria yang akan digunakan sebagai basis pemberian kekhususan di bidang ekonomi kepada provinsi. Hal ini perlu dikaji secara khusus mengingat tidak semua provinsi akan menerima kekhususan di bidang ekonomi. Dalam hal ini hanya provinsi-provinsi tertentu yang memenuhi persyaratan saja yang akan diberikan kekhususan di bidang ekonomi, sementara provinsi-provinsi lain, yang tidak memenuhi kriteria, akan menjalankan *otonomi reguler*.

Adapun kriteria yang disusun dalam kerangka pemberian kekhususan bidang ekonomi ini lebih banyak didasarkan atas potensi yang ada (*inherit*) dalam suatu wilayah provinsi. Ini berarti bahwa untuk memperoleh kekhususan di bidang ini, sebuah provinsi harus memiliki potensi daerah yang unggul dibandingkan dengan daerah lain (*comparative advantages*). Kriteria-kriteria dimaksud meliputi: 1) kriteria ketersediaan sektor basis provinsi; 2) kriteria share sektor basis terhadap PDRB Provinsi; 3) Kriteria Prosentase Kabupaten/kota yang memiliki sektor basis yang sama dengan sektor basis provinsi; 4) Kriteria ketersediaan infrastruktur penunjang. Kriteria-kriteria ini penting mengingat model DABE dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing dan kemandirian daerah yang selanjutnya diharapkan akan berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya, terkait dengan persoalan mekanisme, di sini provinsi dapat melakukan pengajuan kepada Tim Penlitai di Pusat untuk kemudian dilakukan proses penilaian (*assessment*) terhadap kelayakannya untuk memperoleh kekhususan.

5.5 KRITERIA LANJUTAN DAN MEKANISME EVALUASI KINERJA DABE

Kriteria lanjutan merupakan kriteria yang menunjukkan kinerja (*performance*) yang harus dicapai oleh provinsi-provinsi pemegang kekhususan

bidang ekonomi setelah jangka waktu tertentu. Kriteria ini tidak hanya mencakup kriteria kinerja bidang ekonomi saja, tapi juga kriteria-kriteria lain yang merupakan representasi dari indikator kesejahteraan masyarakat dalam arti yang lebih luas, yang juga mencakup bidang-bidang lain seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan sebagainya. Penyusunan kriteria yang komprehensif ini penting mengingat tujuan akhir penyusunan model ini adalah untuk meningkatkan kemampuan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Evaluasi dilakukan secara periodik untuk melihat kinerja daerah setelah diberikan desentralisasi berbasis ekonomi. Apabila daerah tidak mampu mengelola potensi ekonomi secara optimal, sehingga tidak dapat mencapai target kinerja yang ditentukan, maka kekhususannya dapat dicabut.

5.6 SUBSTANSI ASIMETRISME YANG DILIMPAHKAN

Adapun *aspek kekhususan* atau substansi asimetrisme yang dilimpahkan adalah asimetrisme terkait dengan kewenangan pengelolaan atau pengembangan sektor-sektor basis yang ada di provinsi yang bersangkutan. Dalam hal ini, misalnya Provinsi Kalimantan Timur dengan sektor basis pertambangan dan penggalian, tentunya akan memiliki kewenangan yang berbeda dengan Provinsi Aceh yang memiliki sektor basis pertanian. Adapun cakupannya dapat hanya merupakan sub sub bidang dari sektora basis, tidak harus seluruhnya. Misalnya untuk Provinsi Aceh substansi asimetrisme dapat dalam bentuk kewenangan pengembangan beberapa komoditas saja, misalnya padi dan jagung yang merupakan komoditas unggulan dari provinsi ini. Meskipun kewenangan ini hanya mencakup beberapa komoditas saja, namun sebaiknya merupakan suatu kewenangan yang membentang dari sektor hulu (*up stream*) ke hilir (*down stream*). Demikian juga halnya dengan Provinsi Jawa Barat dengan sektor basis industri pengolahan/ *manufacturing* akan memiliki kewenangan yang berbeda dengan Provinsi Bali yang memiliki sektor basis perdagangan, hotel dan restoran.

Selanjutnya, kewenangan untuk melakukan pengembangan sektor basis tersebut meliputi: a) *Kewenangan perencanaan* terkait dengan pengembangan bidang-bidang yang menjadi sektor basis; b) *Kewenangan regulatif* berupa penyusunan regulasi teknis terkait dengan pengembangan bidang-bidang yang menjadi sektor basis; c) *Kewenangan untuk melakukan kerjasama*, baik dengan daerah lain, maupun dengan pihak swasta; d) *Kewenangan investasi* dalam kerangka pengembangan bidang-bidang yang menjadi sektor basis; e) *Kewenangan fiskal* berupa kekhususan kewenangan untuk melakukan *penggalian sumber-sumber penerimaan daerah* melalui pajak dan retribusi daerah terkait dengan pengelolaan dan pengembangan sektor basis, serta kewenangan dalam hal *pengalokasian anggaran* sesuai dengan prioritas daerah;

Diantara berbagai kekhususan kewenangan yang dilimpahkan kepada provinsi tersebut, salah satu prinsip yang harus dianut adalah bagaimana *asimetrisme* yang diberlakukan ini mampu menjadikan provinsi sebagai motor

penggerak, sementara pemerintah pusat berperan dalam melakukan fasilitasi atau mendorong terjadinya inovasi atau proses kreatif di daerah.

5.7 IMPLIKASI MODEL DABE

Pada intinya, yang dimaksudkan dengan desentralisasi asimetrik bidang ekonomi adalah sebuah kondisi dimana provinsi memiliki kekhususan kewenangan dalam hal penanganan/pengembangan sektor basis, yang berbeda dari daerah lainnya. Selanjutnya, adanya kewenangan khusus bidang ekonomi ini tentunya akan berimplikasi pada beberapa aspek seperti *kelembagaan*, *hubungan pusat-daerah*, dan *finansial*.

Implikasi Terhadap Aspek Kelembagaan

Pendistribusian kewenangan khusus penanganan fungsi publik dalam hal pengelolaan sektor basis dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi tentunya berimplikasi pada kebutuhan penataan kelembagaan di tingkat provinsi. Di sini, ketika sebuah provinsi diberikan kekhususan semestinya provinsi tersebut diberi ruang yang memadai untuk menentukan kelembagaan yang sesuai/relevan dengan kewenangan yang dilimpahkan kepadanya. Ini berarti bahwa pengembangan kelembagaan di daerah semestinya bukan sekedar mengikuti “*template*” yang dibuat oleh Pusat, tetapi harus disesuaikan dengan kebutuhan provinsi dalam rangka melakukan pengelolaan/ pengembangan sektor basis.

Selain itu, pemberian kekhususan bidang ekonomi ini tentunya akan berimplikasi juga pada aspek kelembagaan di tingkatan (*leveling*) pemerintah pusat dan kabupaten/kota. Pada tingkatan pemerintah pusat, adanya transfer kewenangan ini tentunya menyebabkan terjadinya perubahan *positioning* pemerintah pusat dalam kaitannya dengan kewenangan-kewenangan pengelolaan sektor-sektor basis. Di sini, pemerintah pusat melalui kementerian teknis terkait harus berperan aktif dalam hal fasilitasi, advokasi dan pengawasan kepada daerah untuk mendorong terjadinya inovasi dan kreatifitas daerah. Sementara itu, untuk kelembagaan pada tingkatan pemerintah kabupaten/kota juga harus disesuaikan mengingat dalam desain DABE ini ada kemungkinan akan ada penarikan kewenangan dari tingkat kabupaten kepada pemerintah provinsi yaitu kewenangan terkait pengembangan sektor basis.

Implikasi Terhadap Aspek Hubungan Pusat - Daerah

Adanya pelimpahan kewenangan penanganan sektor basis kepada Provinsi ini, dalam beberapa hal tentunya akan berpengaruh juga terhadap hubungan antara pusat dan daerah, baik hubungan vertikal antara Pusat-Provinsi, antara Provinsi-Kabupaten/Kota, Pusat-Kabupaten/Kota, maupun hubungan horizontal antar provinsi. Untuk itu perlu diatur secara tegas garis hubungan antar

setiap level pemerintahan -pusat, provinsi, kabupaten/kota- dalam hal pengelolaan sektor basis.

Implikasi Terhadap Aspek Keuangan (Finansial)

Pendelegasian kewenangan bidang ekonomi kepada provinsi sebagaimana disebutkan diatas, sudah semestinya berimplikasi pada aspek finansial/keuangan. Implikasi finansial di sini dapat berupa asimetrisme pada aspek penerimaan (*revenue assignment*) dan asimetrisme pada aspek pengeluaran (*expenditure assignment*). Implikasi pertama yang dimaksud bukan merupakan pemberian alokasi/transfer dana dari pusat kepada daerah pemegang kekhususan, melainkan implikasi terkait dengan hal-hal seperti perbedaan-perbedaan dalam *pola perpajakan daerah* dan *perbedaan dalam tanggungjawab penerimaan atau fungsional pemerintah daerah*. Dalam hal ini, provinsi pemegang asimetrisme bidang ekonomi dapat memiliki kewenangan untuk mengumpulkan pajak dan mengeluarkan beberapa peraturan tertentu sebagai instrumen pemaksa untuk melakukan pemungutan wajib dalam wilayah yurisdiksinya. Sementara itu, implikasi kedua terkait dengan kewenangan pengeluaran, provinsi pemegang kekhususan akan memiliki kewenangan terkait dengan pola-pola pengeluaran anggaran yang dapat disesuaikan dengan prioritas daerah bersangkutan.

5.8 INSTITUSI PENILAI DABE

Penilaian terhadap daerah yang akan diberi kekhususan bidang ekonomi dilakukan oleh lembaga yang bersifat *ad hoc* yang keanggotaannya merupakan gabungan perwakilan dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) -- Kementerian Dalam Negeri, sebagaimana diatur dalam Keppres No. 49 Tahun 2000, ditambah dengan perwakilan dari Lembaga Administrasi Negara, Bappenas, Kementerian sektoral terkait dan unsur akademisi, LSM, dan Tokoh Masyarakat.

BAB VI

KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan dan analisis pada bab-bab sebelumnya, selanjutnya dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Desain desentralisasi yang diberlakukan di Indonesia melalui penyelenggaraan kebijakan otonomi reguler yang pengaturannya dilakukan oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 masih menemui persoalan-persoalan simetrisme dalam proses implementasinya sehingga hal ini menggiring pada terjadinya penyeragaman hubungan pusat dan daerah, baik pada aspek *kewenangan*, *kelembagaan* maupun *keuangan*. Sementara ruang pengaturan tentang asimetrisme sudah diatur dengan jelas dalam konstitusi negara, maka pada tataran undang-undang harus dilakukan pengaturan lebih detail mengenai ruang asimetrisme ini. Kenyataan bahwa Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang merupakan kebijakan otonomi daerah, yang berlaku saat ini masih menyimpan problematika simetrisme, sehingga sangat jelas sangat inkonstitusional, maka pada muatan revisi terhadap Undang-Undang ini harus memasukkan substansi pengaturan asimetrisme yang jelas dan lebih detail.
2. Penyelenggaraan desentralisasi asimetris melalui pemberlakuan kebijakan otonomi khusus di beberapa daerah pada kenyataannya masih menimbulkan banyak persoalan. Persoalan-persoalan dimaksud terkait dengan kelengkapan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Khusus yang masih sangat minim terutama untuk kasus otonomi khusus di Provinsi Aceh dan Papua.
3. Dikaitkan dengan persoalan kontribusi kebijakan desentralisasi terhadap perwujudan tujuan dasar desentralisasi berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka terlihat bahwa kinerja kebijakan desentralisasi di Indonesia baik dalam bentuk kebijakan otonomi reguler maupun otonomi khusus masih belum optimal, meskipun dalam beberapa aspek sudah menunjukkan indikasi/dampak positif seperti peningkatan pelayanan publik di bidang pendidikan dan kesehatan, juga peningkatan partisipasi masyarakat dan aparat pemerintah daerah dalam pembangunan. Demikian pula halnya dengan kinerja kebijakan otonomi khusus, dalam beberapa hal telah berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik baik dari aspek pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.

4. Desain desentralisasi asimetris, pada prinsipnya dimaksudkan untuk mengakomodasi keragaman karakteristik dan potensi masing-masing daerah otonom yang tidak mungkin dapat dinafikan dalam konstelasi penyelenggaraan pemerintahan ditengah kebhinekaan Indonesia sekaligus mengoptimalkan keragaman tersebut untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat
5. Model Desentralisasi Asimetris Berbasis Ekonomi (DABE) merupakan salah satu model desentralisasi asimetris yang dimaksudkan sebagai suatu bentuk pemberian skema kekhususan kepada daerah otonom, -dalam hal ini provinsi-, untuk mengelola bidang-bidang tertentu terkait dengan pengelolaan potensi ekonomi di daerah. Di sinilah akan terjadi penyerahan kewenangan (*transfer of authority*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (disebut juga sebagai devolusi atau desentralisasi administratif) dalam hal pengelolaan potensi ekonomi daerah yang disesuaikan dengan kondisi karakteristik daerah. Pemilihan “potensi ekonomi” sebagai basis penyusunan model desentralisasi asimetris karena aspek ini sangat berkaitan erat dengan upaya optimalisasi potensi unggulan daerah yang merupakan pintu masuk (*entry point*) menuju perwujudan kemandirian daerah yang pada akhirnya diharapkan akan berujung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.
6. Beberapa prakondisi yang harus dipenuhi agar model DABE ini dapat dijadikan sebagai salah satu alternatif model pengembangan desentralisasi asimetris di Indonesia adalah sebagai berikut:
 - a) Dari perumusan alternatif model desentralisasi asimetris berbasis ekonomi ini, pemerintah pusat harus melakukan pengawalan ketat dengan melakukan fasilitasi dan advokasi secara aktif dalam kerangka penguatan kapasitas kepemerintahan (*governability*) di daerah, baik pada level pemerintah provinsi sebagai lokus pemegang kekhususan, maupun kabupaten/kota selaku bagian dari daerah otonom dibawah Provinsi. Pemerintah pusat juga harus menerapkan mekanisme pengawasan dan evaluasi yang terukur terhadap kinerja model desentralisasi asimetris ini.
 - b) Dalam model desentralisasi asimetris ini, keterlibatan langsung pemerintah pusat masih sangat diperlukan dalam rangka memastikan terselenggaranya fungsi-fungsi dari pelaksanaan desentralisasi di wilayah dimana perlakuan (*treatment*) asimetrisme tersebut diberikan. Beberapa bentuk keterlibatan langsung pemerintah pusat ini termasuk didalamnya ialah dalam hal menentukan standar, juga dapat dalam bentuk intervensi, khususnya dalam situasi-situasi darurat (*emergency*) dimana pemerintah daerah gagal untuk menyelesaikannya.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU/JURNAL/HASIL PENELITIAN

- Arikunto, Suharsimi. 1998. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. PT Rineka Cipta. Jakarta. Didownload dari http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html
- Chien, Shiu-Shen, 2008. *Urban/Regional Governance, Chinese Style – A Perspective of Workshop organized by the Irmgard Coninx Foundation, the Social Science Research Center Berlin and Humboldt- University Berlin, 11-16 June 2008.*
- Didi Supriyadi, Ujang. 2007. *Pengaruh Desentralisasi Pendidikan Dasar Terhadap Kualitas Pendidikan Di Kabupaten Jembrana Provinsi Bali*. Dipublikasikan pada JURNAL KEPENDIDIKAN Volume 39, Nomor 1, Mei 2009, hal. 11-26
- Direktorat Otonomi Daerah. 2011. *Pemetaan dan Evaluasi Efektivitas Regulasi Sektoral dan Desentralisasi Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Info Kajian Bappenas. Vol 8. No. 2, Desember 2011 hal 78-92, dipublikasikan pada perpustakaan.bappenas.go.id/.../file?...%20Otonomi%20Daerah... di download pada hari Jum'at, tanggal 3 Agustus 2012
- Djojosoekarto, Agung. 2008. *Kebijakan Otonomi Khusus Papua*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.
- Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Provinsi Sumatera Utara Pasca Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. 2012. Dipublikasikan di balitbang.sumutprov.go.id/download.php?.../penelitian.../ di download pada hari Jum'at, tanggal 3 Agustus 2012
- Haug, Michaela. 2007. *Kemiskinan dan Desentralisasi di Kutai Barat Dampak Otonomi Daerah terhadap Kesejahteraan Dayak Benua*. Laporan Penelitian, Proyek Kemiskinan & Desentralisasi CIFOR-BMZ).
- JPP Fisipol UGM. 2010. *Menata Ulang Desain Desentralisasi di Indonesia*. Jurusan Politik dan Pemerintahan. Yogyakarta : FISIPOL UGM.
- Kurniadi, Bayu Dardias. 2012. Desentralisasi Asimetris di Indonesia. *Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas di Lembaga Administrasi Negara Bandung tanggal 27 September 2012*. Bandung : Lembaga Administrasi Negara.
- Lay., et all,. 2009. *Pengembangan Assymetrical Decentralization Sebagai Model Pengelolaan Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia*. Laporan Penelitian, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat. Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada

- Mariana, Dede. Caroline Paskarina, dan Widya Setiabudhi. 2007. *Evaluasi Otonomi Daerah di Jawa Barat Tahun 2007: Berdasarkan Indeks Pemerintahan Berbasis Governance*. Dipublikasikan pada <http://www.tkpedak.org/bukafile.asp?nmtbl=dokumen&kid=IDDoku&dd=&nmf=Dokumen/kajian/Evaluasi%20Otda%20berdasarkan%20Indeks%20Pemerintahan%20Governanca.pdf> di download pada hari Jum'at, tanggal 3 Agustus 2012
- Purwanto, D. Adi. 2010. *Decentralization and its impact on primary education outcomes*. Institute for Development of Economics and Finance (INDEF), Dipublikasikan dalam Journal of Indonesian Economy and Business, Volume 25, Number 1, pp 41-58.
- Puslit KP2W Lembaga Penelitian Pendidikan bekerjasama dengan Bappeda Provinsi Jawa Barat. 2007. *Laporan Akhir "Penyusunan Uji Terap Pengukuran Indeks Pemerintahan*. Bappeda Jawa Barat dipublikasikan pada http://unpad.academia.edu/CarolinePaskarina/Papers/1609118/Penyusunan_Uji_Terap_Pengukuran_Indeks_Pemerintahan di download pada hari Jum'at, tanggal 3 Agustus 2012
- Rondinelli, Dennis. 1999. "what is Decentralization?", in World Bank, Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers.
- Simatupang, Rentanida Renata. 2009. *Evaluation of Decentralization Outcomes in Indonesia: Analysis of Health and Education Sectors*. Disertasi, Economic Faculty. Atlanta : Georgia State University.
- Smith, Lawrence D., 2001. *Reform and Decentralization of Agriculture Services: A Policy Framework*. FAO Agricultural Policy and Economic Development Series 7, Rome Di publikasikan pada <http://www.fao.org/docrep/005/Y2006E/Y2006Eoo.HTM>
- Sobandi, Baban. 2008. *Analisis Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah dan Pengaruhnya terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Distribusi Pendapatan di Indonesia*. Disertasi. Fakultas Ekonomi. Bandung : Universitas Padjajaran,
- Sobandi, Baban. dan Said Fadhil. *Evaluasi dan Penilaian Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Wilayah Kalimantan*. Di publikasikan pada jurnal.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/23064166_1858-0300.pdf di download pada hari Jum'at, tanggal 3 Agustus 2012
- Soesilowati, Endang s.. 2005. *Pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap Kesejahteraan Masyarakat : Kinerja Pelayanan Publik di bidang pendidikan dan kesehatan*. Laporan Penelitian, Pusat Penelitian Ekonomi. Jakarta : Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Sufii, Sukadana. Dan Suahasil Nazara. 2007. *Transformasi Ekonomi, Desentralisasi dan Konvergensi Regional*, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Alfabeta bandung.
- Sunarno, Siswanto., 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*.
- Tasrin, Krismiyati, 2011. *Study on the Impact of Decentralization Policy on the Quality of Local Public Services in the Education Sector Case Study: West Java Province, Indonesia*. Thesis : Graduate School of International Cooperation and Studies. Kobe : Kobe University,
- Teresa Garcia-Milla and Therese J. McGuire. 2002. *Fiscal Decentralization in Spain: An Asymmetric Transition to Democracy*. Dipublikasikan pada <http://www.econ.upf.edu/docs/papers/downloads/866.pdf>
- The Idea of Asymmetric Power Dispersion: Conceptual Issues, didownload dari <http://www.thefreelibrary.com/The+idea+of+asymmetric+power+dispersion.+Conceptual+issues.-a0251632856>
- Veljanovski, A. M.,2007. *The Model of The Asymmetric Fiscal Decentralization in The Theory and The Case of Republic of Macedonia*. Law Faculty Justinianus Primus – Skopje.
- Wahyu Utomo, Tri Widodo. 2009. *Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States*. Laporan Penelitian, Graduate School of International Development. Nagoya : Nagoya University.
- Watts, Ronald L. 2005, "A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations", Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, di publikasikan pada <http://www.queensu.ca/iigr/WorkingPapers/asymmetricfederalism/Watts005.pdf>
- Wirahadi Ahmad, Afridian. *Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Outcomes Bidang Kesehatan: Studi Empiris di Kabupaten/Kota Propinsi Sumatera Barat*. Skripsi, Jurusan Akuntansi. Padang : Politeknik Negeri Padang.
- World Bank., 1999, Beyond the Center: Decentralizing the State, Washington D.C.
- , 2012, "Memahami Kembali Konsep Dasar Dekonsentrasi dan Desentralisasi", Jurnal Borneo Administrator Volume 8 No. 1, p 75 – 99, 2012.
- , 2010, *Kebijakan Desentralisasi dan Implementasi Otonomi daerah di Kalimantan Timur*, Jurnal Borneo Administrator Volume 6 No. 2, 2010.
- , 2012, "Desentralisasi Asimetris Yang Menyejahterakan: Aceh dan Papua", Jurusan Politik dan Pemerintahan, FISIPOL, UGM.
- , 2012, *Policy Brief Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan: Aceh dan Papua*, UGM: Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL

B. PERATURAN PERUNDANGAN

- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
Undang-Undang No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
Undang-Undang No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota NKRI
Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 33 tahun 2001 Tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Syariat Islam Propinsi Daerah Istimewa Aceh
Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan syariat islam

C. LAPORAN

- Alokasi Dana Otonomi Khusus di Provinsi Aceh. 2011 Biro Pemerintahan Provinsi Aceh.
- Indeks Pembangunan Manusia Provinsi, Nasional tahun 1996-2010. 2012. Dipublikasikan pada www.bps.go.id didownload pada tanggal 24 Oktober 2012.
- Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, Garis Kemiskinan, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1), dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Menurut Provinsi tahun 2007-2011. 2012. Dipublikasikan pada www.bps.go.id didownload pada tanggal 24 Oktober 2012.
- Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Akhir Masa Jabatan (LPPD AMJ) Provinsi DKI Jakarta. 2012

Risalah Desentralisasi. 2009. Dipublikasikan pada <http://www.undp.or.id/pubs/docs/risalah%2odesentralisasi.pdf>

D. MEDIA

- APBD Melimpah, Warga Tak Kunjung Sejahtera. 2012. *Kompas*, 16 Oktober: 22.
- Banyak Permasalahan yang Terjadi Pada Pilkada Jakarta.* 2012. Dipublikasikan pada <http://politikana.com> didownload pada 23 Oktober 2012.

Hamengkubowoño X, 2012, *Mengapa Keistimewaan DIY Harus Dipertahankan?*, Dipublikasikan pada <http://www.jogjaprov.go.id/> didownload pada tanggal 23 Oktober 2012.

Informasi Setda/Dinas/Lembaga Teknis. 2012. Dipublikasikan pada www.acehprov.go.id didownload pada tanggal 11 Oktober 2012.

Kembangkan Desentralisasi Asimetris untuk Membangun Indonesia. 2011. Dipublikasikan pada <http://www.pikiran-rakyat.com/node/162845>

Muh Tabrani Muthalib, 2012. *Analisis Penerapan Otonomi Khusus dan Pengisian Jabatan Walikota/Wakil Wlikota DKI Jakarta*. Dipublikasikan pada <http://blogmuhammadtabrani.blogspot.com> didownload pada tanggal 22 Oktober 2012

Said, M. Mas'ud. 2011. *Perlu Desentralisasi Asimetris*. Dipublikasikan pada [http://cetak.kompas.com/read/2011/12/05/03134970/perlu.desentralisasi.a simetris](http://cetak.kompas.com/read/2011/12/05/03134970/perlu.desentralisasi.asimetris)

NO	WILAYAH REGIONAL	INDIKATOR MAKRO BIDANG PENDIDIKAN										INDIKATOR BIDANG KESEHATAN				INDIKATOR EKONOMI	
		Angka Melek Huruf Penduduk Berusia 15 tahun keatas (%)		Rata-rata Lama Sekolah Penduduk Usia 15 tahun ke atas (tahun)		Angka Partisipasi Sekolah Usia 7-12 tahun (%)		Angka Partisipasi Sekolah Usia 13-15 tahun (%)		Angka Partisipasi Sekolah Usia 16-18 tahun (%)		Estimasi Angka Harapan Hidup (%)				Produk Domestik Regional Bruto Harga Konstan 2000,2010 (triliun Rp)	
		2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2007	2008	2009	2010	Migas	Tanpa
	Nasional	92.58	92.91	7.70	7.90	97.95	98.02	85.47	86.25	86.25	56.01	70.4	70.5	70.7	70.9	2221.6	2079.6
A	Wilayah Regional Barat																
1	Provinsi DI. Aceh	96.39	96.88	8.60	8.80	99.07	99.19	94.31	94.99	72.74	73.53	69.00	69.10	69.20	69.30	33.10	29.00
2	Provinsi DI. Yogyakarta	90.18	90.84	8.80	9.10	99.65	99.69	93.42	94.02	72.26	73.06	75.50	75.70	75.80	76.00	21.00	21.00
3	Provinsi Kepulauan Riau	98.10	97.19	8.60	8.60	98.95	98.75	91.26	92.16	64.62	66.56	72.30	72.40	72.50	72.60	41.10	39.40
4	Provinsi Jawa Barat	95.98	96.18	7.70	8.00	98.22	98.29	81.85	82.73	47.06	47.82	70.30	70.50	70.70	70.90	321.90	312.80
B	Wilayah Regional Tengah																
1	Provinsi Kalimantan Timur	96.89	97.05	8.70	8.80	98.42	98.68	91.55	92.49	64.07	64.76	72.50	72.70	73.00	73.20	2.90	2.90
2	Provinsi Bali	87.22	88.40	7.80	8.20	98.52	98.69	88.43	89.26	64.59	65.22	74.10	74.10	74.20	74.30	27.80	27.80
C	Wilayah Regional Timur																
1	Provinsi Papua	70.29	68.27	6.40	6.30	76.09	76.22	73.68	74.35	47.51	48.82	69.30	69.50	69.80	70.00	22.60	22.60
2	Provinsi Papua Barat	92.94	94.83	8.20	9.20	93.35	94.04	88.59	89.95	57.95	58.98	69.00	69.30	69.50	69.80	8.70	5.70
3	Provinsi NTB	80.18	81.05	6.60	6.60	98.12	98.26	85.81	86.52	56.92	57.71	66.00	66.30	66.70	67.00	30.30	30.30
4	Provinsi NTT	87.96	88.59	6.60	7.00	95.99	96.49	79.28	81.24	47.95	49.22	69.10	69.40	69.60	69.90	18.80	18.80
5	Provinsi Maluku	97.42	97.46	8.60	9.00	97.87	98.27	91.98	92.85	72.28	72.40	69.00	69.20	69.40	69.60	4.30	4.20

R BIDANG EKONOMI				INDIKATOR BIDANG INFRASTRUKTUR
Tingkat Pengangguran Terbuka (%)		Laju Pertumbuhan ekonomi 2000,2010		Panjang Jalan Berkualitas Baik
2009	2010	Migas	Tanpa	2010
7.87	7.41	6	6.4	
8.71	8.60	2.60	5.30	1,429.92
6.00	6.02	4.90	4.90	59.64
8.11	7.21	7.20	7.50	263.39
10.96	10.57	6.10	6.30	917.77
10.83	10.45	7.60	7.60	1,344.41
3.13	3.57	5.80	5.80	455.28
4.08	4.08	(2.70)	(2.70)	630.28
7.56	7.77	26.80	6.80	207.96
6.25	5.78	5.30	5.30	279.46
3.97	3.49	6.50	6.50	931.69
10.57	9.13	6.50	6.50	559.66

