

LAPORAN AKHIR

Desentralisasi Asimetris  
yang Menyejahterakan:

# ACEH DAN PAPUA

Desentralisasi Asimetris Yang Menyejahterakan: **Aceh dan Papua**



JPP  
Jurusan Politik &  
Pemerintahan  
FISIPOL UGM





Laporan Akhir

Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan:

# Aceh dan Papua





Laporan Akhir  
Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan:  
**Aceh dan Papua**



Jurusan Politik dan Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Gadjah Mada  
2012



Sekretariat:

Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM  
Gd. PAU UGM Lt.3 Sayap Timur  
Jl. Teknika Utara, Pogung Yogyakarta 55281  
Telp./Fax. +62 274 552212; Mobile: +62 8112515863  
Email: [polgov@ugm.ac.id](mailto:polgov@ugm.ac.id); [polgov.ugm@gmail.com](mailto:polgov.ugm@gmail.com)  
[www.jpp.fisipol.ac.id](http://www.jpp.fisipol.ac.id)

## ●●● Daftar Isi

Kata Pengantar .....	xi
<b>Bab 1 Pendahuluan .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Review Literatur .....	7
C. Instrumen .....	14
D. Metode Penelitian .....	18
E. Menentukan Model Ideal .....	21
<b>Bab 2 Kajian Regulasi .....</b>	<b>27</b>
A. Kajian Regulasi Otsus Papua .....	27
B. Kajian Regulasi Otonomi Khusus Aceh .....	73
<b>Bab 3 Evaluasi Implementasi Desentralisasi di Indonesia..</b>	<b>105</b>
A. Pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua .....	105
B. Penutup .....	130
<b>Bab 4 Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus di Aceh ...</b>	<b>134</b>
A. Pengantar .....	134
B. Pengelolaan Keuangan dalam Otsus Aceh .....	137

C. Kelembagaan Pemerintah Aceh .....	151
D. Kewenangan .....	153
Bab 5 Komparasi Papua dan Aceh .....	159
A. Pengantar .....	159
B. Gambaran Umum .....	160
Bab 6 Model Desentralisasi Asimetris Yang	
Menyejahterakan .....	173
A. Basis Pijak .....	174
B. Merancang Model Ideal .....	177
C. Prasyarat Menuju Model Ideal .....	182
D. Menakar Kondisi “Existing” Papua dan Aceh .....	185
E. Peta Jalan Menuju Papua Sejahtera .....	194
F. Merancang Peta Jalan Menuju Aceh Sejahtera .....	198
Bab 7 Kesimpulan .....	201
A. Regulasi yang Sangat Problematik .....	201
B. Jalan yang Masih Panjang untuk Papua dan Aceh	
yang Sudah Berada di Jalurnya .....	203
C. Menuju Desentralisasi Asimetris yang Ideal .....	206
D. Agenda Riset Ke Depan .....	209
Daftar Pustaka .....	211



# Daftar Tabel dan Grafik

Tabel 1.1	Aspek Regulasi .....	17
Tabel 2.1	Rincian Alokasi Dana Alokasi Umum Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota di Papua Tahun Anggaran 2011 (Perpres No. 6 Tahun 2011) .....	54
Tabel 2.2	Daftar Perdasus dan Perdasu Tahun 2006- 2010 .....	56
Tabel 2.3	Daftar Raperdasus/Raperdasu yang akan diajukan ke DPRP 2012 .....	64
Tabel 2.4	Pasal Otsus yang Belum Ditindaklanjuti .....	66
Tabel.2.5	Perundangan tentang Keistimewaan (desentralisasi asimetris) Aceh .....	77
Tabel 2.6	Peraturan Pemerintah turunan dari Undang- Undang nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh .....	94
Tabel 2.7	Peraturan Presiden turunan dari Undang- Undang nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh .....	96
Tabel 3.1	Alokasi Dana Otsus Papua 2002-2012 .....	106

Tabel 3.2	Perbandingan IPM Propinsi Papua dan Indonesia Tahun 1999-2009.....	107
Tabel 3.3	Pembiayaan Otsus Papua Kesehatan Tahun 2002-2011.....	108
Tabel 3.4	Perkembangan Fasilitas kesehatan di Propinsi Papua Tahun 2006-2010 .....	108
Tabel 3.5	Kebutuhan Tenaga Medis di Provinsi Papua .	110
Tabel 3.6	Masalah dan Tantangan Penyediaan Layanan Kesehatan .....	111
Tabel 3.7	Alokasi Dana Otsus untuk Pendidikan, Kesehatan dan Infrastruktur Tahun 2007-2009 .....	112
Tabel 3.8	Banyaknya Sekolah, Murid dan Guru di Propinsi Papua Tahun 2007-2010 .....	113
Tabel 3.9	Belanja Langsung Masyarakat (Belanja Respek dan Belanja Bantuan) Tahun 2007-2009	115
Tabel 3.10	Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin Propinsi Papua 2005-2010 .....	131
Tabel 6.1	Model Desentralisasi Asimetris .....	176
Tabel 6.2	Aspek dan Variabel Desentralisasi Asimetris Yang menjejahterakan .....	182
Tabel 6.3	Peta Jalan Menuju Model .....	184
Tabel 6.4	Ukuran Variabel: Kondisi Papua dan Aceh ..	185
Tabel 6.5	Prasyarat Menuju Model Ideal .....	192

Tabel 6.7	Membangun Sistem Yang Kokoh .....	195
Tabel 6.8	.....	196
Tabel 6.9	Proses Otsus Aceh .....	197
Tabel 6.10	Langkah Politik di Aceh .....	200
Gambar 2.1	Data Komparasi Prolega dan capaian Qanun tahun 2007-2011 .....	98
Gambar 2.2	Data Perbandingan Jumlah Qanun Operasional dan Qanun Publik tahun 2007-2011 .....	100
Gambar 4.1	Dana Otonomi Khusus Propinsi Aceh Tahun 2008-2012 .....	139
Gambar 4.2	Bobot Alokasi APBA Menurut Urusan Pemerintahan Tahun 2007-2010 .....	141
Gambar 4.3	Realisasi Anggaran Belanja Langsung Pemerintah Aceh Menurut Persentase Periode 2007-2010 .....	143
Gambar 4.4	SiLPA dan Penbdapatan Aceh dalam APBA Tahun 2008-2011 .....	145
Gambar 4.5	Alokasi Jaminan Kesehatan Aceh .....	149



## Tim Peneliti

### **Tim Peneliti:**

Bayu Dardias, M.A., M. Pub. Pol.

Dr. rer.pol. Mada Sukmajati, M.PP

AA GN. Ari Dwipayana, MA

Cornelis Lay, MA

Abdul Gaffar Karim, MA

Longgina Novadona Bayo, MA

Drs. Mashuri Maschab, SU

### **Reviewer:**

Prof. Dr. Purwo Santoso, MA

Cornelis Lay, MA

### **Asisten Peneliti:**

Ristiyan Widiawati, SIP

Utari Parlindungan, SIP

Rachmad Gustomy, M.IP

## Kata Pengantar

Laporan Riset Model Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan: Pelajaran dan Evaluasi dari Aceh dan Papua ini merupakan hasil kajian yang dilakukan oleh Tim Jurusan Politik dan Pemerintahan (JPP) Fisipol UGM bekerjasama dengan Tifa Foundation. JPP telah berkonsentrasi terhadap kajian desentralisasi Asimetris sejak 2002. Dengan mengambil *stock taking study* yang telah dilakukan sebelumnya, kajian ini dilakukan pada Oktober 2011–Juni 2012. Pada kajian sebelumnya JPP bekerjasama dengan Tifa (2009) merumuskan pola desentralisasi di Indonesia berdasarkan pertimbangan konflik, kebudayaan, ekonomi, perbatasan dan ibukota negara. Pada riset kali ini, berusaha untuk lebih dalam melihat model implementasi desentralisasi asimetris yang didasarkan atas pertimbangan konflik di dua propinsi yaitu Aceh dan Papua.

Riset ini dibangun dengan kerangka pikir yang spesifik, yaitu: pengembangan asimetrisme yang didasarkan pada prinsip demokrasi dan kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi asimetris tidak diletakkan sebagai tujuan akhir tetapi, namun lebih sebagai instrumen untuk memastikan prinsip-prinsip demokrasi dan kesejahteraan terlaksana di daerah yang mendapatkan status tersebut khususnya di Aceh dan Papua. Riset ini berangkat dari upaya untuk menakar otonomi khusus di Aceh dan Papua dilihat dari kaca mata kesejahteraan. Perkembangan asimetrisme di Aceh dan Papua dihadapkan pada kompleksitas persoalan, mulai dari transfer kewenangan, pemanfaatan kelembagaan baru dan

pelimpahan sumberdaya keuangan. Riset ini menemukan bahwa di Aceh telah terjadi transformasi kekuatan politik yang eksis dimasa konflik ke dalam struktur politik modern di legislatif dan eksekutif. Sebaliknya di Papua, problem indentitas masih menjadi kendala serius bagi upaya untuk duduk bersama mendiskusikan kesejahteraan. Oleh karena itu, riset ini menawarkan rumusan model desentralisasi asimetris yang menyejahterakan.

Dalam rangka perumusan model desentralisasi asimetris yang menyejahterakan, riset ini berusaha memberikan tawaran mengenai peta jalan (*road map*) untuk menuju desentralisasi yang menyejahterakan. Peta jalan untuk Aceh dan Papua dirumuskan secara berbeda. Hal tersebut didasarkan pada dinamika dan konteks di kedua daerah dalam menerapkan asimetrisme. Peta jalan yang dirumuskan berpijak pada temuan lapangan dan hasil analisis terhadap “norma” dan “praktek” asimetrisme di Aceh dan Papua terkait tata kelola kewenangan, kelembagaan dan keuangan dalam rangka otonomi khusus. Riset ini diperkaya dengan elaborasi antara telaah literatur, temuan lapangan dan analisis mendalam mengenai tiga aspek yaitu kewenangan, keuangan dan kelembagaan di kedua provinsi Aceh dan Papua. Riset ini juga membahas prinsip-prinsip dasar dan peta menuju model ideal. Kerja riset yang fokus pada review format disain implementasi asimetris di Aceh dan Papua serta upaya merumuskan model desentralisasi asimetris yang menyejahterakan ini dilakukan melalui proses deliberatif. Proses tersebut melibatkan stakeholders di daerah dan pusat untuk menghasilkan rumusan yang lebih kontekstual, dan sekaligus menjadi patokan bersama setiap aktor dalam mengawal implementasi desentralisasi asimetris yang didedikasikan untuk pengembangan kesejahteraan.

Narasi argumen dan kekayaan data yang tersaji dalam laporan ini merupakan buah dari kerja kolektif, yang melibatkan para peneliti JPP Fisipol UGM yang dedikatif, dibantu dengan sejumlah asisten dan tim administrasi JPP Fisipol UGM yang penuh semangat bekerja keras, terutama Ristiyan, juga tidak luput dari peran serta *stakeholders* dan informan di Aceh, Papua, Yogyakarta dan Jakarta. JPP menyampaikan terimakasih atas dukungan yang kuat dari Yayasan TIFA, khususnya Mas Choky dan Mba Yeni. Akhir kata kami berharap rumusan-rumusan yang kami tawarkan dalam laporan ini dapat menyumbangkan manfaat bagi pengembangan desain desentralisasi asimetris yang menyejahterakan bagi Indonesia.

Yogyakarta, Juni 2012

Tim Penyusun



## Bab I

# ●●● Pendahuluan

Longgina Novadona Bayo, Bayu Dardias,  
Amalinda Savirani & Mada Sukmajati

### A. Latar Belakang

Desain desentralisasi asimetris menjadi pilihan kebijakan nasional untuk mengatur sejumlah daerah pada tingkatan Propinsi yang dikarenakan alasan tertentu mendapatkan desain kewenangan dan distribusi sumber daya yang berbeda. Tercatat ada empat Propinsi; Nanggroe Aceh Darussalam, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, dan Papua yang saat ini secara resmi mendapatkan status khusus. Alasan yang melatar-belakanginya tentu berbeda, namun semangat yang diusung sama, yaitu: demokratisasi dan pembangunan yang lebih merata sehingga pada akhirnya akan tercapai kesejahteraan yang diinginkan. Khusus untuk Aceh dan Papua, adopsi UU Pemerintahan Aceh (UUPA) No. 11/2006 dan UU Otsus Papua No. 21/2001 untuk sementara waktu memang bisa meredakan atau setidaknya menurunkan tensi tuntutan segregasi di kedua wilayah ini. Dikarenakan latar belakang politiknya, desain asimetrisme untuk kedua Propinsi ini sangat luas, mencakup kekhususan disain sistem politik dan pemerintahan, yang diikuti dengan pelimpahan sumber daya keuangan yang sangat besar. Cerita berbeda untuk dua Propinsi lainnya, dimana DKI Jakarta mendapatkan kekhususan dikarenakan posisinya sebagai ibukota, dan DI Yogyakarta yang meskipun status keistimewaannya sudah mapan, namun detail pengaturannya masih menjadi perdebatan sengit.

Dalam kerangka pengembangan demokrasi dan kesejahteraan masyarakat, desentralisasi asimetris bukanlah menjadi tujuan akhir, namun lebih sebagai instrumen untuk memastikan prinsip-prinsip demokrasi dan kesejahteraan terlaksana secara lebih dalam di daerah yang mendapatkan status khusus dan istimewa tersebut. Untuk itu, desain dan pelaksanaan desentralisasi asimetris harus dipastikan tetap dikawal dalam koridor yang tidak mengkhianati prinsip-prinsip demokrasi, misalnya: egalitarianisme, keterbukaan masyarakat, dan kesejahteraan. Sehingga sangat penting untuk melakukan penelaahan kembali terhadap beberapa pertanyaan mendasar; 1) apakah pelaksanaan desentralisasi asimetris telah menghasilkan situasi yang sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan masyarakat terbuka?; dan 2) apakah pelimpahan sumber daya keuangan yang berbeda (misalnya, skema Dana Otsus di Papua dan Skema Bagi Hasil Pengelolaan SDADana Otsus di Aceh) sudah diikuti dengan skema alokasi dan distribusi yang bermuara bagi peningkatan kualitas hidup atau nilai-nilai kesejahteraan masyarakat?

Dalam kenyataannya, praktik desentralisasi asimetris tidak atau belum sepenuhnya kompatibel dengan prinsip demokrasi dan pengembangan kesejahteraan masyarakat. Di Aceh misalnya, penerapan Qanun tentang syariah Islam menjadi perdebatan luas, apakah sejalan dengan instrumentasi perlindungan HAM sebagai nilai dasar demokrasi. Pun halnya dengan perdebatan yang berhubungan dengan kewenangan wali nanggroe dalam proses Pilkada, telah melahirkan diskusi tentang kemungkinan kemunduran demokrasi di Propinsi ini. Hal serupa juga terjadi di Papua, yang mana Otsus telah melahirkan diskrimasi politik khususnya bagi kelompok yg disebut 'nonasli' atau pendatang. Pembatasan proses rekrutmen kepemimpinan untuk jabatan publik (Gubernur) di Yogyakarta yang sampai saat ini masih berlaku, menjadi fakta lebih lanjut, bahwa desentralisasi asimetris bisa dengan mudah

menjadi pembenar terjadinya praktik-praktik anti-demokrasi dan keterbukaan masyarakat.

Kompleksitas implementasi desentralisasi asimetris semakin besar jika dihubungkan dengan kemampuan desain ini untuk menghasilkan perluasan kesejahteraan bagi masyarakat. Alih-alih menghasilkan dampak positif yang kuat terhadap kesejahteraan masyarakat, transfer kewenangan dan pelimpahan sumber daya keuangan sebagai isi desain asimetrisme justru cenderung salah dikelola, dan menggiring daerah ke ambang kegagalan untuk menghasilkan sistem pemenuhan pelayanan publik yang baik sebagai indikator dasar kesejahteraan. Jika gagal diperbaiki, situasi semacam ini akan menyebabkan desain asimetrisme berubah menjadi ‘bencana’ dan bukan ‘berkah’ bagi masyarakat di daerah. Perkembangan di Aceh dan Papua berikut ini memberikan gambaran ringkas, problematika transformasi substansi desentralisasi asimetris menjadi ukuran-ukuran kesejahteraan masyarakat.

Indikasi tentang sejumlah daerah dengan performa pelayanan publik yang buruk menjadi perbincangan dalam beberapa tahun terakhir. Laporan BPK 2011 memberikan fakta mengejutkan, dimana 10 kabupaten/kota terancam bangkrut, karena kesalahan alokasi anggaran, dimana proporsi untuk pengeluaran rutin terutama pegawai yang menyedot dana APBD, hingga 75 persen. Situasi yang diperparah dengan besarnya hutang pemda kepada pihak ketiga yang semakin menumpuk (Aceh Bisnis, 29 Maret 2011). Selain karena mis-alokasi, permasalahan pengalokasian dana untuk kesejahteraan di NAD juga berakar dari problematikanya hubungan antara pemerintah Propinsi dengan kabupaten/kota dalam hal tata kelola pelimpahan keuangan sebagai implikasi UUPA. Meskipun demikian, memang ada terobosan untuk penyediaan variabel kesejahteraan, misalnya

Jaminan Kesehatan Aceh (JKA) yang diberlakukan secara universal bagi masyarakat. Namun, tetap saja kondisi umum capaian kesejahteraan sebagai mandat desentralisasi asimetris harus dicermati secara kritis, karena sangat banyak permasalahan yang belum terkelola secara layak (JPP Fisipol UGM 2010).

Situasi serupa juga terjadi di Papua, dimana pada awal tahun 2011 pemerintah Propinsi justru sibuk mendepositokan Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Pendapatan Anggaran yang mestinya diperuntukkan bagi pelaksanaan kewenangan-kewenangan khusus; pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan penguatan ekonomi masyarakat. Data Indeks Pembangunan Manusia (IPM) kabupaten/kota di Papua, maupun angka rerata Propinsi yang rendah, hanya di kisaran 64.00 menunjukkan bahwa desain asimetrisme belum sanggup mengatrol perkembangan dan kesejahteraan masyarakat. Jika dibandingkan dengan situasi sebelum Otsus yang hanya 58.8, memang ada peningkatan, namun tidak sebanding dengan dana trilyunan rupiah yang dinikmati pemerintah daerah (Propinsi & kabupaten/kota) sejak tahun 2001. Upaya untuk pengembangan di sektor-sektor prioritas Otsus memang sudah dilakukan, namun demikian capaiannya masih sangat minimalis (Santoso, P.; Lay, C. 2006; PLOD 2008; dan PLOD 2009, dan JPP Fisipol UGM 2010 ).

Kegagalan daerah dalam mentransformasi sumber daya kewenangan dan keuangan untuk menjadi nilai-nilai kesejahteraan kemungkinan diasumsikan oleh sejumlah faktor. *Pertama*, kewenangan dan sumber daya yang dilimpahkan tidak diimbangi dengan kapasitas berpemerintahan yang memadai. *Kedua*, desain asimetris tidak diikuti dengan pengembangan kelembagaan *governance* yang kuat, sehingga jalannya pemerintahan tidak mendapatkan kontrol yang memadai. *Ketiga*, ruang-ruang

deliberasi kebijakan yang terbatas sebagai akibat tertutupnya ruang partisipasi dan kapasitas masyarakat sipil yang masih lemah. Dan *keempat*, ketidak sambungan (*dislinkage*) antara kebutuhan dasar masyarakat dengan kebijakan yang dihasilkan pemerintah daerah.

Jika diperhatikan secara cermat, semua desain desentralisasi asimetris mendefinisikan aspek-aspek kesejahteraan sebagai tujuan utama yang harus dipenuhi. Dalam skema Otsus Papua misalnya sangat jelas terdefinisi bahwa sektor utama yang harus dibangun melalui skema dana Otsus adalah: pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan ekonomi rakyat. Sektor-sektor yang menjadi arena utama kebijakan di berbagai rejim kesejahteraan (Gøsta, E-A. 1999; Blau, D. M.; Gilleskie, D.B. 2003; Haggard, S.; Kaufman, R.R 2008; Pierson, P. 2001). Pun halnya dengan desain UUPA, dimana tanggungjawab untuk pengembangan kesejahteraan masyarakat melalui pengakuan hak-hak dasar kewargaan dan pengembangan sektor substantif pelayanan secara tegas menjadi kontrak politik pemerintah Propinsi dan kabupaten/kota. Memperhatikan dimensi-dimensi tersebut, sangat wajar kiranya jika keberhasilan pemerintah Propinsi dan kabupaten/kota dalam pengembangan kesejahteraan masyarakat menjadi ukuran pokok kesuksesan implementasi desentralisasi asimetris di kedua wilayah.

Untuk pengembangan implementasi desentralisasi asimetris yang menghadirkan sumbangan bagi peningkatan kesejahteraan, perlu dipikirkan tata kelola kewenangan dan sumber daya yang berbeda. Model tata kelola kekuasaan yang sangat didominasi oleh cara kerja negara (*statism*) yang berkarakter hirarkis dan tertutup dalam banyak hal hanya melahirkan defisiensi desentralisasi. Ruang deliberasi antara negara dan masyarakat yang sangat terbatas dan karakter kooptasi yang berkembang telah menutup potensi cara kerja berpemerintahan yang produktif

bagi pengembangan kesejahteraan. Mengacu pada asumsi permasalahan-permasalahan di atas, mengarusutamakan ukuran kesejahteraan (*welfare mainstreaming*) dalam bekerjanya desain desentralisasi asimetris menjadi kebutuhan mendesak. Dalam rangka mengembangkan tersebut, belajar dari daerah lain yang juga mendapatkan status desentralisasi asimetris, namun sanggup membangun sistem kesejahteraan yang relatif baik, sekaligus menopang demokratisasi dan keterbukaan masyarakat di daerah.

Dalam rangka mendorong pengembangan implementasi desentralisasi asimetris yang mendorong prinsip-prinsip demokrasi dan pengembangan kesejahteraan, dibutuhkan keterkaitan antara *stakeholders* yang di pemerintahan maupun di masyarakat. Fasilitasi pengembangan model pelaksanaan desentralisasi asimetris yang mendorong demokrasi dan mensejahterakan dibutuhkan, sehingga gagasan dan aspirasi aktor-aktor yang ada di; 1) lembaga pemerintah daerah, 2) DPRD Propinsi dan kabupaten, 3) kekuatan politik masyarakat (misalnya: MRP di Papua dan Wali NAD di Aceh), 4) kekuatan CSO, dan 5) pemerintah pusat, bisa saling dipertemukan dan dipadukan. Proses perumusan yang deliberatif akan memungkinkan hasil rumusan yang lebih kontekstual, dan sekaligus menjadi patokan bersama setiap aktor dalam mengawal implementasi desentralisasi asimetris yang didedikasikan untuk pengembangan kesejahteraan.

Dengan beberapa pertimbangan di atas, penelitian yang berjudul “*Model Implementasi Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan: Evaluasi dan pelajaran dari Aceh dan Papua*” ini dimaksudkan untuk menjawab kegelisahan yang dipaparkan di atas. Secara khusus, rumusan model akan dirumuskan dengan mempelajari proses dan dinamika implementasi asimetrisme, baik yang terjadi di Aceh dan Papua.

Pertanyaan-pertanyaan kunci dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan desentralisasi asimetris di Papua dan Aceh?
2. Bagaimana model desentralisasi asimetris yang ideal di Papua dan Aceh ?

## B. Review Literatur

Kesadaran untuk melakukan kajian tentang desentralisasi asimetris dibangun diatas argumentasi bahwa kebijakan desentralisasi yang selama ini berlangsung masih dipahami dalam maknanya yang seragam. Cara pandang uniformitas ini menafikan fakta keragaman yang melekat dalam daerah-daerah. Padahal kerangka pikir semacam ini bertentangan dengan cara pandang yang berkembang belakangan, yang menekankan pada pentingnya desentralisasi kekuasaan yang memperhatikan keunikan dan keragaman daerah. Paradigma ini dikenal sebagai *assymetrical decentralization*. Berangkat dari rasionalitas itulah Jurusan Politik dan Pemerintahan dengan melakukan beberapa kajian terkait topik desentralisasi asimetris, dan juga kaitan antara desentralisasi dengan kesejahteraan.

### B.1. Perubahan Desain Desentralisasi

Fondasi riset desentralisasi asimetris dirintis melalui riset yang bertajuk “CSO Forum” di tahun 2009. Ada beberapa tujuan dari Forum CSO tersebut, yaitu: (1) Memperkuat *linkage* antara CSO Forum dengan pembuat kebijakan. Kegiatan ini untuk melanjutkan diseminasi wacana model pembagian kewenangan— yang telah dirumuskan—kepada para pengambil kebijakan. (2) Memperdalam gagasan tentang arah perubahan desain desentralisasi. (3) Memperkuat kapasitas jaringan CSO Forum

dalam mentransformasi isu-isu desentralisasi. Tujuan diatas sebenarnya mendiskusikan bagaimana menata relasi pusat dan daerah, dengan instrumen utamanya membangun *networking/* jejaring antara civil society (yaitu NGO dan universitas/perguruan tinggi) di Indonesia dalam rangka melakukan advokasi kebijakan tentang UU Pemerintahan Daerah secara umum. Misi penataan relasi pusat dan daerah tersebut mendapat tempat Forum CSO dengan menghadirkan pengetahuan baru untuk melakukan *redesign* asimetrisme yang sudah ada. Meskipun dalam CSO Forum belum sampai pada level merumuskan konsep dan model asimetrisme, namun spirit untuk memformulasikan sebuah kebijakan desentralisasi asimetris yang ideal dalam relasi pusat – daerah sudah menjadi *concern* bersama.

Sementara itu, instrumen penting yang dihasilkan dari CSO Forum yakni berupa jejaring –khususnya jejaring antara elemen aktivis civil society (NGO) dan akademisi (perguruan tinggi/ universitas)– dimaksudkan supaya advokasi yang dilakukan oleh elemen CSO didasarkan pada data informasi hasil penelaahan ilmiah (*evidence based advocacy*). Ada proses sinergis aksi-refleksi yang menjadi jembatan antara riset yang dilakukan oleh akademisi dan aksi yang dilakukan oleh aktivis NGO. Dengan kata lain, *policy making* seharusnya dikawal dan berakar pada *evidence*. Semangat *evidence based advocacy* ini pula yang mendorong kalangan NGO membangun jaringan advokasi bagi penyempurnaan UU Pemerintahan Daerah, dimana rancang bangun desentralisasi asimetris menjadi salah satu elemen penting untuk dihadirkan dalam menata relasi pusat dan daerah.

## B.2. Desentralisasi Asimetris, Praktek dan Proyeksi

Seiring dengan kebutuhan untuk merumuskan desain kebijakan desentralisasi asimetris yang semakin mendesak, ditahun

2009–2010 dirancang kegiatan penelitian yang disupport oleh TIFA Foundation yang bertajuk “Desentralisasi Asimetris: Praktik dan Proyeksi”. Riset ini dimaksudkan untuk menganalisis praktik desentralisasi asimetris di Indonesia melalui sebuah sudut pandang analisis baru, dan sekaligus memperkenalkan sudut pandang analisis tersebut sebagai cara berpikir baru dengan desain yang lebih komprehensif. Hal tersebut didasarkan pengakuan pada adanya kebutuhan untuk memperhatikan perbedaan antar daerah dan keunikan masing–masing daerah sebagai dasar untuk merancang kebijakan desentralisasi. Artinya, pentingnya sebuah desain relasi pusat – daerah yang mempertemukan kepentingan nasional dan lokal, sehingga penelitian ini dimaksudkan untuk memetakan model desentralisasi asimetris yang ideal untuk penerapannya di Indonesia.

Sudut pandang analisis baru yang dimaksudkan adalah dengan menawarkan model asimetrisme yang dapat dijadikan basis pengelolaan desentralisasi asimetris di Indonesia. Berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan, desain desentralisasi asimetris yang dipraktikkan di Indonesia dapat dipetakan kedalam ada lima model yang menjadi basis dari asimetrisme, yaitu: *Pertama*, model asimetrisme yang didasarkan pada kekhasan daerah karena faktor politik, khususnya terkait sejarah konflik yang panjang. Daerah yang merepresentasikan model ini adalah Aceh dan Papua. *Kedua*, model asimetrisme yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis sosio–kultural. Daerah yang merepresentasikan model ini adalah DI Yogyakarta. *Ketiga*, model asimetrisme yang didasarkan kekhasan daerah berbasis geografis–strategis, yakni khususnya terkait posisi daerah tersebut sebagai daerah perbatasan. Daerah yang merepresentasikan model ini adalah Kalimantan Barat, Papua, dan Kepulauan Riau. *Keempat*, model asimetrisme yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis potensi dan pertumbuhan ekonomi. Daerah yang merepresentasikan model ini adalah Papua, Aceh,

dan Kalimantan Barat, Batam dan Jakarta. *Kelima*, kekhasan daerah berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas *governability*. Daerah yang merepresentasikan model ini adalah Papua.

Berangkat dari analisis praktik desentralisasi asimenerisme di Indonesia tersebut, ditawarkan ada tiga model asimetrisme yang dapat diterapkan. *Pertama*, Otonomi Khusus sebagai model asimetrisme. Model otonomi khusus ini merupakan solusi untuk menyelesaikan ketegangan antara pemerintah nasional dengan sub nasional yang mengarah ke gerakan-gerakan pemisahan diri (*secession*) atau dikarenakan karakter daerah yang sangat spesifik. Model ini harus berangkat dari pendefinisian atas kekhusuan yang akan dikelola. Selain menjawab persoalan ketegangan dan pemisahan, desain otonomi khusus (istimewa) diterapkan untuk merespons kekhususan sosio-budaya dan fungsi ibukota.

*Kedua*, asimetrisme berbasis *urban-rural* atau *developed-underdeveloped*. Pendefinisian model asimetrisme ini bisa berangkat dari ukuran-ukuran pembangunan, dimana ada kawasan yang karena sejarah sudah terbangun secara kuat, dengan kawasan yang tertinggal secara pembangunan. Dalam konteks Indonesia, perbedaan perlakuan atas kawasan perbatasan dan kepulauan misalnya, bisa menjadi pertimbangan atas bentuk asimetrisme yang akan dikembangkan. *Ketiga*, model desentralisasi asimetris yang penuh (*fully assymetrical decentralization*). Asumsinya, setiap daerah diperlakukan secara berbeda-beda, sehingga masing-masing memiliki sesuatu yang asimetris dibandingkan dengan daerah lainnya.

### B.3. *Decentralised Governance* sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan, Kesejahteraan dan Demokrasi

Jika kajian yang diwadahi dalam Forum CSO dan TIFA masih mendiskusikan seputar isu model desentralisasi asimetris yang ideal untuk diterapkan di Indonesia, maka kajian JPP dengan Kemitraan mulai mentautkan antara desentralisasi dengan isu kesejahteraan, dengan tema kajiannya bertajuk “*Decentralised Governance sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan, Kesejahteraan dan Demokrasi*”. Kajian ini bertujuan untuk mendukung upaya Kementerian Dalam Negeri dalam mewujudkan tata pemerintahan terdesentralisasi (*decentralised governance*) di Indonesia yang terkonsolidasi sebagai rancang-bangun struktur pemerintahan yang mampu menyejahterakan rakyat dan membangun demokrasi. Sejalan dengan sedang dilakukannya revisi terhadap UU No. 32/2004, maka riset ini pun dimaksudkan untuk memberikan masukan dan advokasi konsep desentralisasi asimetris sebagai framework untuk revisi UU 32/2004 untuk menciptakan demokratisasi dan *welfare*. Bentuk advokasi yang dimaksudkan disini adalah dengan membangun komunitas atau jaringan kebijakan dan wacana melalui perguruan-perguruan tinggi untuk mengawal pelaksanaan dan pengembangan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Kata-kata kunci yang dielaborasi dalam riset tersebut adalah demokrasi, desentralisasi, desentralisasi asimetris, dan kesejahteraan. Artinya, ada hubungan antara desain relasi pusat dan daerah dalam bentuk desentralisasi asimetris dengan kesejahteraan. Oleh karena itu, framework desentralisasi asimetris sebagai model untuk revisi UU No.32/2004 yang ditawarkan dan dirumuskan dalam riset adalah desentralisasi asimetris sebagai jalan untuk menciptakan demokrasi dan kesejahteraan. Dalam kerangka ini, desentralisasi asimetris bukan sekedar menata kembali

distribusi kewenangan dan implikasinya pada alokasi sumber daya, melainkan desentralisasi asimetris membuka dan menyediakan ruang bagi daerah untuk membentuk fungsi dasar dari adanya struktur dan system pemerintahan, yaitu kesejahteraan dan demokrasi. Dengan kata lain, desentralisasi memastikan terbangunnya system pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat dikarenakan system ini memfasilitasi hadirnya struktur pemerintahan yang lebih dekat, sehingga diasumsikan peka dengan kebutuhan kesejahteraan masyarakat lokal (JPP Fisipol UGM 2011:46). Akan tetapi kajian JPP yang disupport oleh Kemitraan ini baru sekedar memberikan model dan kerangka kosep untuk menekankan bahwa ada relasi antara desentralisasi asimetris dengan kesejahteraan, sedangkan elaborasi terhadap praktik (instrumen) dari konsep ini ditingkat lokal masih perlu menjadi agenda riset kedepan.

#### **B.4. Model Implementasi Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan: Evaluasi dan pelajaran dari Aceh dan Papua**

Dari ketiga kajian terkait desentralisasi dan kesejahteraan yang telah dilakukan tersebut, JPP berhasil merumuskan model desentralisasi asimetris sebagaimana yang ditawarkan oleh hasil kajian dalam riset CSO Forum, TIFA dan Partnership, meskipun pada tataran instrumentasinya belum menjadi fokus kajian keduanya. CSO Forum memberikan penekanan akan pentingnya melakukan *re-design* dalam relasi pusat-daerah, yakni dengan menghadirkan pentingnya menata relasi pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi asimetris. Hasil refleksi dari riset CSO Forum tersebut ditindaklanjuti dengan riset TIFA, yang kemudian berhasil memetakan model-model desentralisasi asimetris berbasis kekhasan yang dimiliki Indonesia. Sedangkan riset Partnership berhasil memberikan dan merumuskan kerangka pikir desentralisasi

asimetris sebagai jalan untuk menciptakan demokrasi dan kesejahteraan. Pada tataran instrumentasi, baru CSO Forum yang menyediakan instrumen, yakni dengan menyediakan jejaring, baik jaringan antar CSO maupun jaringan antara CSO dengan pembuat kebijakan. Tujuannya, untuk melakukan advokasi terhadap kebijakan pemerintah terkait isu-isu desentralisasi. Sedangkan dari segi lokus untuk melihat persoalan relasi pusat dan daerah, kajian TIFA dan Partnership juga masih menepi dari kacamata pemerintah pusat. Artinya, segala persoalan terkait relasi pusat–daerah (desentralisasi asimetris) masih dilihat dari sudut pandang atau kepentingan pemerintah pusat, padahal lokus untuk melihat bagaimana implementasi dari praktik desentralisasi asimetris dari kacamata daerah penting untuk dilakukan.

Berangkat dari semangat tersebut, kajian TIFA tahap II dengan judul *“Model Implementasi Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan: Evaluasi dan Pelajaran dari Aceh dan Papua”* ini bertujuan untuk melihat model dan desain instrumen desentralisasi asimetris bekerja di tingkat lokal. Agenda riset ini akan melanjutkan apa yang sudah dirintis oleh kajian Kemitraan tentang desentralisasi dan kesejahteraan. Jika kajian Kemitraan hanya sekedar memberikan model dan kerangka konsep untuk menekankan bahwa ada relasi antara desentralisasi asimetris dengan kesejahteraan, maka riset TIFA tahap II ini akan melihat praktik dan instrumentasi dari konsep ini ditingkat lokal. Dengan kata lain, riset ini akan menuntaskan agenda riset desentralisasi asimetris yang telah dirintis oleh JPP sebelumnya, sekaligus membuka peluang agenda kajian baru, yaitu desentralisasi asimetris dan kesejahteraan. Implementasi dari praktik desentralisasi asimetris di Papua dan Aceh akan menjadi dua contoh kasus yang dielaborasi dalam kerangka melihat dampak aktual dari implementasi desain asimetrisme terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.

## C. Instrumen

Riset ini menggunakan tiga bagian besar sebagai instrumen riset yang akan digunakan untuk menjawab dua pertanyaan diatas. Bagian pertama adalah pelacakan apa yang kami sebut sebagai “norms” (norma); bagian kedua adalah “*practice*”, dan bagian ketiga adalah pendalaman masing-masing aspek tersebut atau gabungan keduanya dalam bentuk studi kasus.

Di bagian pertama, yang kami dimaksud sebagai “norma” adalah aspek regulasi yang menjadi acuan bagi pelaksanaan desentralisasi asimetris di Aceh dan Papua. Untuk Aceh, terdapat beberapa regulasi yang disahkan sejak tahun 1998, namun penelitian ini terfokus pada regulasi terakhir yaitu UUPA 2006, sementara kami menggunakan UU Otsus Papua 2001. Selain itu beberapa produk regulasi desentralisasi simetris yang dihasilkan baik di Jakarta maupun di daerah, serta produk regulasi yang terkait dengan secara langsung dan tidak langsung dengan tema implementasi kebijakan desentralisasi asimetris. Di bagian kedua, yang kami maksud sebagai “*practice*” adalah pelacakan bagaimana implementasi kebijakan desentralisasi asimetris berlangsung sejauh ini, serta identifikasi apa saja persoalan yang masih menjadi hambatan bagi pelaksanaan desentralisasi asimetris di Aceh dan Papua. Di bagian ketiga, penelitian ini membuat model desentralisasi asimetris yang mensejahterakan untuk Aceh dan Papua, dimana kedua daerah tersebut dilihat sebagai kasus yang ekstrim (Creswell, J.W. 1998) dan akan ditunjukkan dari teknik mempresentasikan data dalam laporan akhir nanti. Studi kasus sebagai tema merupakan upaya untuk mengakomodasi aspek-aspek temuan yang relevan yang tidak masuk dalam kategori “norms” dan “*practice*” di atas. Selain itu studi kasus akan memfasilitas proses pendalaman atau *zooming-in* temuan-temuan lapangan dan mengelaborasinya secara mendalam. Kami akan detailkan satu-persatu ketiga bagian ini.

### C.1. Bagian pertama: melacak “norma”

Cakupan kajian “norma” dalam konteks penelitian ini memiliki beberapa lapisan. Lapis pertama mencakup pengaturan-pengaturan tentang desentralisasi asimetris yang meliputi UU Pemerintahan Aceh dan UU Otonomi Khusus Papua, serta dan regulasi turunan nya mulai Peraturan Pemerintah (PP) sampai di tingkat Peraturan Daerah Otonomi Khusus (Perdasus). Lapis kedua mencakup pengaturan-pengaturan yang terkait secara langsung dan tidak langsung dengan regulasi desentralisasi asimetris. Ada tiga isu regulasi yang akan menjadi fokus kajian yakni isu kewenangan, kelembagaan, dan pengaturan tentang bagi hasil atau isu keuangan daerah. Ketiga isu ini merupakan hasil temuan pada riset-riset sebelumnya yang dilakukan JPP yang menjadi pangkal berlangsungnya persoalan pelaksanaan desentralisasi asimetris. Wujud konkrit ketidaksinkronan tersebut adalah terjadinya praktik desentralisasi asimetris tapi aturan yang menjadi dasar adalah aturan yang simetris (desentralisasi konvensional). Sebagai contoh, isu kewenangan daerah dan pembagian urusan yang menjadi rujukan bagi pemerintah daerah dalam melakukan kegiatan sehari-hari masih menyandarkan diri pada PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten/ Kota. Pada saat yang sama logika PP ini berada dalam kerangka desentralisasi simetris. Akibatnya, implementasi desentralisasi asimetris mengalami apa yang kami sebut sebagai tabrakan antara dua logika desentralisasi asimetris dan simetris.

Oleh karena itu, langkah pertama yang akan tim lakukan adalah memetakan produk peraturan tentang desentralisasi asimetris yang mengatur ketiga aspek di atas, dan apa persisnya yang terjadi di aspek regulasi ini. Konkritnya, yang akan dilakukan oleh tim adalah penyandingan produk regulasi turunan tentang desentralisasi asimetris (apabila ada) dan desentralisasi

konvensional dalam setidaknya dalam tiga ranah: kelembagaan, kewenangan dan pengaturan tentang bagi hasil keuangan daerah.

## C.2. Bagian kedua: melacak “practice”

Bagian kedua instrumen riset ini akan memfokuskan diri pada “*practice*”, yakni bagaimana penerapan (praktik) regulasi desentralisasi asimetris berlangsung di tengah aturan-aturan desentralisasi simetris yang masih mendominasi; apa saja situasi yang berlangsung. Secara spesifik, pertanyaan ini akan dilacak dalam tiga format relasi: *pertama*, relasi pusat-daerah (Jakarta-daerah) yang berlangsung di level yakni Propinsi, dan kabupaten/kota. Jadi relasi Jakarta-Propinsi dan Jakarta-Kabupaten/kota. *Kedua*, relasi Propinsi yang sudah menerapkan desentralisasi asimetris dengan kabupaten/kota di bawahnya. Aspek yang dilacak dalam format relasi ini adalah “relasi antara aktor (dan kepentingan di dalamnya”, dan kontestasi antar aktor.

## C.3. Bagian ketiga: pendalaman salah satu isu sebagai studi kasus

Bagian ketiga ini merupakan instrumen untuk mewedahi persoalan yang menarik yang muncul selama penelitian lapangan, yang bisa terkait langsung dengan dua bagian di atas, atau juga yang tidak termasuk keduanya. Sehingga, studi kasus ini dapat mewedahi apa yang tidak masuk dalam dua kategori riset di atas.

Studi kasus ini akan memotret secara spesifik bagaimana praktik desentralisasi asimetris di Aceh dan Papua secara mendalam. Isu yang menjadi dasar studi kasus dapat juga mencakup isu kewenangan, kelembagaan dan keuangan, tapi bisa juga di luar ketiga hal itu, karena relevannya kasus tersebut untuk diperhatikan. Dalam penelitian ini akan dihasilkan setidaknya dua studi kasus mendalam di Aceh dan Papua. Studi kasus ini juga dapat dianggap sebagai upaya menelisik lebih jauh secara

mendalam (*zooming-in*) beberapa persoalan kunci dalam praktik desentralisasi asimetris di dua wilayah kajian.

Dalam bentuk matriks dua bagian aspek riset di atas adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1 Aspek Regulasi**

Aspek yang ditelusuri	Pelacakan "Norma"		Pelacakan "practice"	
	Pusat	Daerah	Relasi pusat dengan daerah (Jakarta dan daerah). Yang dipotret: a) relasi antar aktor; b) kontestasi kepentingan yang berlangsung	Relasi Propinsi dengan Kabupaten Yang dipotret: a) relasi antar aktor b) kontestasi kepentingan yang berlangsung
			Di tingkat Propinsi	Ditingkat kabupaten/kota
1. Kelembagaan	DESK STUDY		FIELD WORK	
2. Kewenangan				
3. Keuangan				

## D. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus, dengan varian *extreme/deviant cases* (Creswell, J.W. 2002; Denzin, N.K. 2002). Pendekatan kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini berusaha untuk mencari informasi berhubungan dengan praktik desentralisasi asimetris yang mensejahterakan dengan merujuk pada praktik *extreme/deviant* yang terjadi di Aceh dan Papua. Kedalamana informasi menjadi tujuan dari penelitian dibandingkan dengan sebaran berdasarkan populasi dan jumlah penduduk yang dihitung melalui sampel. Setiap informan dalam penelitian ini diperlakukan berbeda dengan pertanyaan yang berbeda yang disesuaikan dengan latar belakang dan keahlian yang dimiliki oleh informan untuk mengetahui praktik, tantangan, hambatan dan peluang desentralisasi asimetris di Aceh dan Papua yang pada akhirnya dirumuskan menjadi model desentralisasi asimetris di Aceh dan Papua. Peneliti mempersiapkan instrumen penelitian berdasarkan pertanyaan penelitian. Pada praktik pengumpulan informasi, instrumen tersebut mengalami modifikasi dan penyesuaian berdasarkan informasi yang dimiliki informan.

Pada penelitian ini, penentuan kasus menggunakan varian *extreme* atau *deviant cases* karena praktik desentralisasi asimetris yang terwujud dalam otonomi khusus yang diberlakukan di Aceh dan Papua sejak 2001. Kedua Propinsi ini (sebelum Propinsi Papua mekar menjadi Propinsi Papua Barat) menggunakan regulasi khusus untuk desain otonomi mereka sehingga dapat dikategorikan sebagai kasus *extreme* atau *deviant* dalam konteks metode studi kasus. Kedua daerah tersebut memiliki pengalaman panjang berkaitan dengan konflik dan tuntutan pemisahan diri dari Republik Indonesia. Tuntutan ini menghilang di Aceh pasca MoU Helsinki tetapi masih menggejolak bahkan diturunkan di level grassroot di

Papua. Karakteristik separatisme ini tidak ditemukan di daerah lain di Indonesia sehingga dapat dikatakan sebagai *deviant cases*.

Dalam penelitian ini, batasan ditentukan berdasarkan beberapa hal sebagai berikut: *pertama*, batasan area penelitian ditentukan di Propinsi Aceh dan Propinsi Papua dan Papua Barat. Khusus untuk Papua, peneliti mengasumsikan terjadi kondisi yang mirip antara Papua dan Papua Barat. Desain riset ini tidak melakukan penelitian lapangan di Papua Barat, walaupun tetap mengambil pelajaran dari Papua Barat pada FGD di Yogyakarta dan riset di Jakarta. *Kedua* batasan waktu, untuk Aceh dan Papua dimulai sejak UU khusus diberlakukan di 2001 untuk kedua daerah walaupun di Aceh lebih berkonsentrasi sejak 2006 pasca diundangkannya UUPA. Di Papua, tidak ada perubahan regulasi sejak 2001. *Ketiga*, batasan fokus penelitian, penelitian ini membatasi untuk melihat praktik desentralisasi asimetris dan perumusan model yang dilihat dari keuangan, kewenangan dan kelembagaan. Ketiga aspek tersebut, sebagaimana tertulis dalam *framework*, dipakai sebagai alat analisis untuk melihat kedua wilayah.

Metode pengumpulan data dilakukan melalui empat cara yaitu studi dokumen, wawancara mendalam, *focus group discussion* dan observasi pada proses yang simultan . Studi dokumen mengevaluasi regulasi, penelitian terkait dan data media yang berhubungan dengan kajian desentralisasi asimetris yang dilakukan di dua wilayah tersebut. Wawancara mendalam dilakukan di empat tempat yaitu di: Yogyakarta, Aceh, Jayapura dan Jakarta. FGD dilakukan dalam dua seri di Yogyakarta yang mengundang mahasiswa, akademisi, birokrat dan ngo yang berasal dari Aceh dan Papua yang sedang berada di Yogyakarta untuk menempuh study lanjut atau kegiatan lainnya. Pendapat elit lokal yang terdiaspora ini penting untuk mendapatkan data-data awal sebelum

melakukan penelitian lapangan di Aceh dan Papua. Penelitian di Aceh dan Papua dilaksanakan Januari 2012 yang mundur dari perkiraan waktu sebelumnya karena alasan keamanan di Aceh pada proses pilkada. Pada saat penelitian dilakukan, Propinsi Aceh mengadakan pemilihan Gubernur yang pertama sejak UUPA yang menjadi arena konflik regulasi. Hal ini disebabkan karena dalam UUPA, tidak dimungkinkan adanya calon perseorangan untuk maju menjadi Gubernur sesuai kesepakatan GAM-RI. Namun beberapa kalangan menggugat aturan ini dan dimenangkan di tingkat Mahkamah Konstitusi. Proses boikot Partai Aceh yang pada akhirnya memenangkan kandidatnya sebagai Gubernur terpilih menciptakan kondisi keamanan yang tidak menentu dengan adanya beberapa penembakan terhadap penduduk di Aceh. Penelitian lapangan di Jakarta dilakukan setelah berakhirnya penelitian di Aceh dan Papua untuk melihat bagaimana “Jakarta” melihat persoalan di dua daerah tersebut.

Analisis data dilakukan di Yogyakarta melalui serangkaian diskusi mendalam antar peneliti untuk melihat temuan-temuan yang menjadi basis argumentasi. Analisis dilakukan melalui proses reduksi dan klasifikasi data dari semua teknik pengumpulan data. Hasil dari proses diskusi temuan tersebut kemudian ditulis menjadi laporan.

Pada proses awal sesuai dengan instrumen penelitian ini, data berupa dokumen dan regulasi pemerintah dikumpulkan dan dianalisis untuk melihat konsistensi dan/atau kemungkinan redundancy yang mungkin ditemukan. Pada bagian untuk melacak norma ini, ditemukan ketidakmerataan data antara Papua dan Aceh. Papua memiliki regulasi yang lebih singkat dan tidak merata dibandingkan dengan Aceh. Aceh sejak 1998 memiliki tiga regulasi walaupun yang efektif diberlakukan hanya UUPA 2006. UUPA 2006 mengatur beberapa hal yang lebih lengkap dan

detail mengatur otonomi khusus Aceh. Pada sisi lainnya, Papua hanya memiliki satu regulasi terkait dengan Otonomi Khusus 2001. Beberapa regulasi lainnya di Papua, terkait dengan pembagian satu Propinsi Papua menjadi dua Propinsi yaitu Papua dan Papua Barat. Hal ini sempat menimbulkan persoalan tersendiri pada awal proses otonomi khusus karena muncul penafsiran hukum dan politik yang berbeda terkait pelaksanaan otonomi khusus. Contohnya misalnya terkait dengan pembentukan partai lokal yang sama-sama diatur dalam UUPA dan UU Otsus Papua dengan derajat yang berbeda. Dampaknya, saat ini muncul beberapa partai lokal di Aceh yang dalam derajat tertentu mampu menyampaikan aspirasi masyarakat Aceh. Namun demikian, partai lokal di Papua belum terbentuk.

Pada analisis data terkait dengan FGD dan wawancara, peneliti melakukan transkrip terhadap seluruh materi wawancara, kecuali beberapa wawancara yang memang didesain untuk tidak direkam, misalnya berdiskusi dengan sopir, beberapa informan dan masyarakat awam. Seluruh transkrip, termasuk field note yang didapatkan dari wawancara tidak terekam, dianalisis dengan melakukan kategorisasi pada proses koding dimana seluruh transkrip tersebut dikelompokkan berdasarkan kata kunci untuk mendapatkan argumen utama. Proses selanjutnya adalah serangkaian proses diskusi dan penulisan sehingga tersaji dalam laporan ini.

## E. Menentukan Model Ideal

Penelitian ini berusaha untuk membuat model ideal bagi pelaksanaan desentralisasi asimetris bagi Papua dan Aceh yang menciptakan kesejahteraan. Model disini didefinisikan sebagai *scientific model* yang didasarkan pada kajian teoritis dan temuan praktis untuk menjelaskan bagaimana desentralisasi asimetris

bekerja di Aceh dan Papua dan bagaimana upayanya untuk mencapai kesejahteraan. Model diperlukan untuk menyederhanakan dan menganalisis elemen yang berbeda yang sepertinya tidak berhubungan (Crowdhury, A.; Kirkpatrick, C. 1994). Pendeknya, model berusaha untuk melihat persoalan secara lebih sederhana. Lebih lanjut sebagaimana ditulis dalam Myrdal (1964 dalam Crowdhury, A.; Kirkpatrick, C. 1994):

*Models are essential aids to clear thinking... The first virtue of models is that they can make explicit and rigorous what might otherwise remain implicit, vague and self-contradictory...since ordinary thinking too often proceeds by fairly simple rule of thumb and uni-causal explanations, and rarely ascends to a complex system of interdependent relationships, modelthinking may serve as a kind of thought-therapy, loosening the cramped intellectual muscles, demonstrating the falsity or doubtfulness of generalizations, and suggesting the possibility of an interdependence previously excluded. The most justifiable claims for the use of economic models are the modest ones that they are cures for excessive rigidity of thought and exercises in searching for interdependent relationships.*

Model sangat dipengaruhi oleh beberapa hal tergantung asumsi, sektor dan aspek model yang dibuat dan ditujukan untuk keperluan apa. Crowdhury, A.; Kirkpatrick, C. (1994: 4) menjelaskan setidaknya terdapat dua hal penting dalam pembuatan model dalam pola pemerintahanyaitu variable sosial dan politik. Perubahan dan dinamika antara kedua variable tersebut akan mempengaruhi bekerjanya model yang dibuat. Sehingga, dalam tataran ideal, model yang baik adalah model yang mampu memprediksi kemungkinan perubahan sosial dan politik sehingga sebuah model mampu bertahan lama.

Dalam relasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah lokal, beberapa penelitian telah menemukan model-model yang dapat digunakan untuk menjelaskan secara lebih sederhana kompleksitas hubungan tersebut. Salah satu model tersebut adalah penelitian yang dilakukan di Inggris yang mendasarkan diri pada harapan masyarakat terhadap format pemerintahan daerah (Miller L.M.; , Dickson, M.; Stoker, G. 2000). Dalam penelitian tersebut ditemukan empat model dalam format pemerintahan daerah yaitu model *localist*, *individual*, *mobilization* dan *centralist*.

Dalam model *localist*, mengutip Tip O’Neill dan Gary Hymel, juru bicara berpengaruh di Amerika pada era 1970 an (1995) bahwa “all politics is local” mengasumsikan bahwa masyarakat hidup dalam lokalitas tertentu yang memiliki gaya hidup sendiri yang berbeda antara satu lokalitas dengan lokalitas yang lain. Menurut model ini, perbedaan lokalitas tersebut harus diwujudkan dalam tatanan politik dan pemerintahan yang berbeda antar lokalitas. Pemerintahan lokal yang baik adalah pemerintah yang mampu merepresentasikan kelokalan tersebut.

Pada perspektif yang berbeda, model individualist berdasarkan asumsi, sebagaimana Margareth Thatcher klaim bahwa society itu tidak pernah ada dan mempengaruhi masyarakat (Miller, Dickson and Stoker: 2000). Masyarakat terdiri dari tiga komponen: laki-laki, perempuan dan keluarganya. Sehingga pemerintah yang baik tidak tergantung pada komunitas lokal tersebut tetapi mampu memenuhi seluruh penduduk dengan sama tanpa melihat lokalitas mereka.

Mobilization model mirip dengan model *localist* hanya berpendapat bahwa peranan pemerintah lokal dalam kehidupan masyarakat tidak begitu besar dibandingkan dengan peranan komunitas-komunitas yang lebih kecil, semacam tetangga. Dalam model ini, pemerintah seharusnya mampu memobilisasi rukun

warga-rukun warga yang termarginalisasi untuk berpartisipasi dalam pemerintahan lokal. Model ini, mirip dengan *localist* menenkankan perubahan dapat dicapai dalam skema komunitas daripada individu dalam model individualist.

Dalam model *centralist*, menolak asumsi *localist* dan mobilization model yang mengasumsikan masyarakat lokal eksis karena sering salah didefinisikan. Dalam model *centralist*, negara yang memilki aturan main yang jelas sehingga membentuk kultur negara. Oleh karenanya loyalitas masyarakat tidak ditujukan pada komunitas di bawah negara.

Berkaca pada keempat model tersebut, penelitian ini berusaha untuk mencari model yang berbeda yang berusaha mengkaitkan antara desentralisasi asimetris dengan kesejahteraan. Penelitian ini percaya bahwa model harus spesifik karena menangani urusan yang spesifik pula. Namun demikian, kombinasi model *localist* dan *centralist* menarik untuk dicermati.

Penelitian ini mendasarkan asumsi bahwa masyarakat di Aceh dan Papua memiliki karakteristik permasalahan dan kondisi sosial politik yang berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia. Oleh karena itu, desain desentralisasi haruslah asimetris sehingga mampu mengakomodasi perbedaan lokal tersebut. Namun demikian, kondisi asimetris tersebut tidak bisa dilepaskan dari konteks Indonesia yang menganut sistem negara kesatuan. Asimetrisme suka atau tidak, harus diletakkan dalam kerangka negara kesatuan dimana beberapa prinsip-prinsip dasar negara diletakkan. Untuk itulah, asumsi *centralist* dapat dipinjam dalam kerangka riset ini.

Masalahnya, kombinasi kedua model tersebut tidak dapat menjelaskan bagaimana desentralisasi asimetris dapat mengantarkan kepada kesejahteraan. Oleh karena itu, penelitian

ini menggunakan asumsi bahwa problema asimetrisme dan kesejahteraan dapat dijelaskan dengan tiga pendekatan yaitu kewenangan, kelembagaan, keuangan dengan mekanisme pengawasan yang efektif untuk ketiga hal tersebut. Sebagaimana telah dibahas dalam bagian instrument, ketiga pola tersebut akan dilacak dengan bagaimana norma dan praktek berlangsung di Aceh dan Papua.

Susunan pembahasan dalam penelitian ini menggunakan ketiga logika tersebut untuk menjelaskan bekerjanya norma dan praktek dalam kewenangan, kelembagaan dan keuangan. Model yang dibuat akan merujuk pada temuan pada masing-masing bab tentang bagaimana norma dan praktek berlangsung. Dalam proses penentuan model berdasarkan ketiga pendekatan tersebut, ditemukan bahwa aspek pengawasan sangat penting untuk memastikan bekerjanya ketiga komponen tersebut, sehingga, walaupun mengambil model *localist* dan *centralist* sebagai bagian dari perumusan model, penelitian ini menemukan model yang berbeda yang berusaha mengkaitkan antara desentralisasi asimetris dan kesejahteraan. Model ini merupakan satu tahap lebih maju terkait dengan asimetrisme dan kesejahteraan di Indonesia.