

PROBLEM HAK ASASI MANUSIA DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

Syamsuddin Radjab

Mantan Ketua PBHI Pusat dan

Kandidat Doktor Ilmu Hukum UNPAD-Bandung

Abstrak

Dengan bergulirnya desentralisasi dan bertambahnya jumlah daerah karena pemekaran, persoalan daerah-daerah kian kompleks. Sebagaimana dijuluki oleh Barnabas Suebu, banyak muncul “raja-raja kecil” yang sekaligus menegaskan posisi power mereka, seiring dengan mengalirnya alokasi dana atau anggaran yang lebih ke daerah-daerah. Pelembagaan politik justru dibangun dengan insentif uang dan dukungan massa (rakyat) dimobilisasi dengan tetesan dana. Pilkada dan pemekaran tidak jarang menimbulkan keriuhan dan konflik. Hak Asasi Manusia menjadi isu yang penting dalam pelaksanaan otonomi tersebut.

Kata Kunci:

Otonomi, HAM, Sosial-Ekonomi

Tahun 2008, Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PBHI/Indonesian Legal Aid and Human Rights Association) sudah merintis program monitoring dan advokasi hak-hak manusia dalam konteks otonomi daerah (local autonomy), dengan beberapa argumen. Pertama, sesudah regim Soeharto berlalu, kekuasaan negara (state power) telah mengalami distribusi wewenang signifikan dari karakter sentralistis dan otoriter menuju desentralisasi (decentralization), tidak hanya dari pemerintah ke parlemen. Kedua, proses desentralisasi telah mengubah peta anggaran antara pusat dan daerah, dengan harapan pemerintah daerah (local government) lebih banyak berbuat untuk rakyat. Ketiga, daerah tingkat kabupaten atau kota menjadi wilayah yang terbuka bagi pergerakan investasi dan perdagangan global. Ketiga, belum ada yang merintis pendekatan hak-hak manusia dalam mengukur kemajuan dan halangan

desentralisasi.

Bagi lapisan elite politik (political elite) di daerah-daerah, desentralisasi ibarat “berkah”. Karena dengan kewenangan pemerintah dan parlemen daerah (authority of local government and parliament) yang lebih besar, kekuasaan (power) di tangan mereka menjadi lebih otonom atau menguat. Sebagian mereka merasa seperti “raja-raja kecil” dalam menentukan sumber- sumber daya negara (state resources) – termasuk anggaran yang lebih besar – bagi kepentingan mereka. Karakter seperti ini jelas mengancam harapan merealisasikan kepentingan umum (rakyat).

Implementasi sistem pemerintahan yang lebih otonom itu dianjurkan untuk menerapkan pendekatan “pemerintahan yang baik” (good governance). Pemerintahan ini diukur tingkat pencapaiannya dengan menggunakan prinsip partisipasi, akuntabilitas dan transparansi (PAT). Dengan prinsip PAT, diharapkan setiap pemerintahan daerah dapat lebih mengutamakan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan, bertanggung jawab atas apa yang sudah dilaksanakan, serta transparan dalam penggunaan anggaran dan sumber daya lainnya.

Secara resmi, implementasi otonomi daerah diberlakukan dengan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, serta UU No 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua UU ini mengalami revisi atau amandemen seiring dengan usulan implementasi pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara langsung – lebih dikenal sebagai pemilihan kepala daerah (pilkada) – masing-masing menjadi UU No. 32/2004 serta UU No. 33/2004. Namun UU No. 32 mengalami revisi secara terbatas dan disahkan 1 April 2008 tanpa mengubah penomoran.

1. Pemekaran Daerah

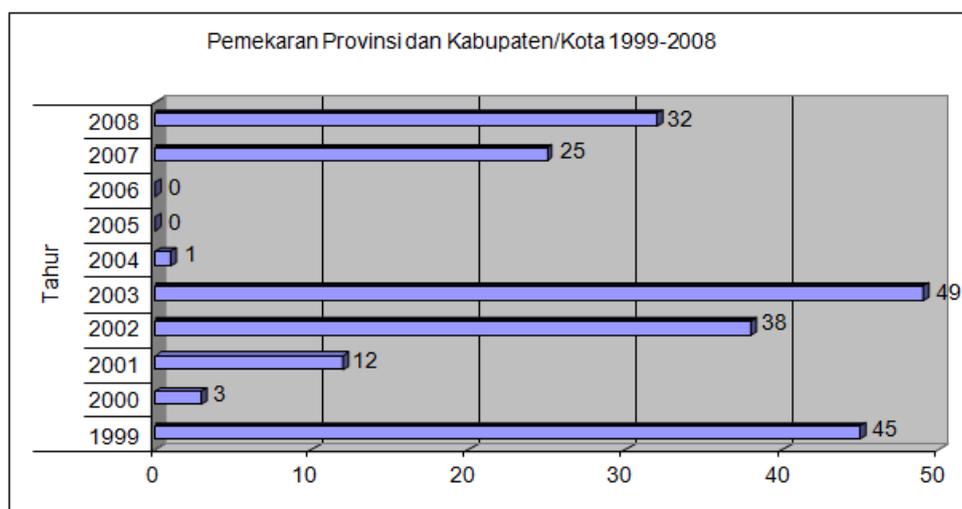
Sepanjang 1999-2008, wilayah administratif sudah tercatat 33 provinsi. Sejak 1999, tercatat 26 provinsi sesudah hasil jajak pendapat (referendum), Timor Timur lepas dan berdaulat sebagai negara baru bernama Republik Demokrasi Timor Leste. Sesudah lepasnya Timor Timur, mekar sebanyak 7 provinsi baru, yaitu Kepulauan Riau, Bangka dan Belitung, Banten, Maluku Utara, Papua Barat, Gorontalo dan Sulawesi Barat. Dalam tabel di bawah ini tercantum provinsi baru dengan urutan secara kronologis.

Tabel 1: Pemekaran Provinsi 1999-2004					
No	Provinsi Baru	Ibukota	Provinsi Induk	Dasar Hukum	Luas
1	Irian Jaya Barat/ Papua Barat	Manokwari	Papua	UU No. 45/ 1999, UU No. 21/2001, dan UU No. 35/ 2008	114.566,40 km ²

2	Maluku Utara	Ternate	Maluku	UU No. 46/1999, UU No. 6/2003	140.255,32 km ²
3	Banten	Serang	Jawa Barat	UU No. 23/2000	9.160,70 km ²
4	Bangka Belitung	Pangkalpinang	Sumatera Selatan	UU No. 27/2000	18.724,74 km ²
5	Gorontalo	Gorontalo	Sulawesi Utara	UU No 38/2000	12.215 km ²
6	Kepulauan Riau	Tanjungpinang	Riau	UU No. 25/ 2002	251.000 km ²
7	Sulawesi Barat	Mamuju	Sulawesi Selatan	UU 26/2004	16.796,19 km ²

Sumber: Dokumentasi PBHI

Tidak hanya provinsi yang mengalami pemekaran, namun lebih banyak lagi kabupaten/ kota. Hasil dokumentasi PBHI, sampai akhir 2008 jumlah daerah sudah tercatat 485 kabupaten/kota, karena pada 19 Desember lalu disetujui 2 daerah baru, yaitu Kabupaten Kepulauan Meranti (Riau) dan Kabupaten Maybrat (Papua). Dan grafik di bawah menunjukkan jumlah provinsi dan kabupaten/kota yang dimekarkan selama 1999-2008.



Sumber: Dokumentasi PBHI

Bila grafik di atas dibaca, paling banyak daerah yang dimekarkan pada 2003, yakni 49 kabupaten/kota. Paling sedikit, pada 2004, hanya 1 kabupaten. Bahkan pada 2005-2006 tidak ada sama sekali, karena memang lebih disibukkan oleh banyak kegiatan politik pemilihan kepala daerah (pilkada). Pemekaran yang paling banyak berlangsung ketika Presiden Megawati memerintah, yakni 2 provinsi dan 86 kabupaten/kota. Selama pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, tidak ada pemekaran provinsi kendati sudah muncul pemekaran provinsi di Aceh dan Sumatera Utara.

Tabel 2: Pemekaran Menurut Periode Pemerintahan Pusat				
No	Pemerintahan	Tahun	Kabupaten/ Kota	Provinsi
1	BJ Habibie	1998-1999	43	2
2	Abdurrahman Wahid	1999-2001	12	3
3	Megawati	2001-2004	86	2
4	Susilo Bambang Yudhoyono	2004-2008	57	-

Sumber: Dokumentasi PBHI

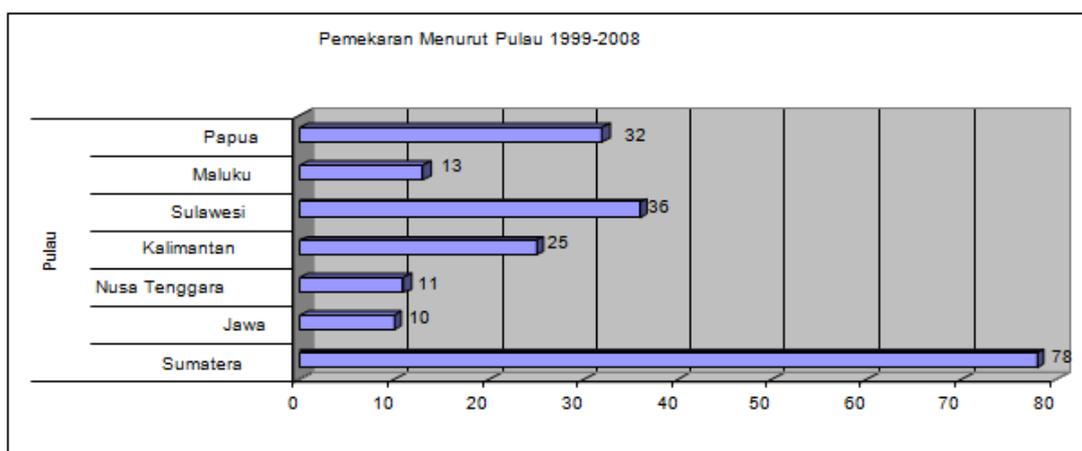
Kendatinya 7 provinsi yang dimekarkan selama 1999-2004, namun pemekaran tingkat kabupaten/kota sekitar 69 persen dibandingkan dengan pra-1999. Sepanjang 1999-2008, sebanyak 198 kabupaten/kota yang dimekarkan.

Secara keseluruhan menjadi 33 provinsi dan 485 kabupaten/kota.

Tabel 3: Pemekaran 1999-2008			
No	Daerah	Jumlah Pemekaran	Jumlah Daerah
1	Provinsi	7	33
2	Kabupaten/kota	198	485
TOTAL		205	518

Sumber: Dokumentasi PBHI

Bila diperhatikan dari pulau-pulau yang daerahnya mengalami pemekaran, maka Pulau Sumatera paling banyak, yaitu 2 provinsi dan 76 kabupaten/kota. Paling sedikit dialami Pulau Jawa, yaitu 1 provinsi dan 9 kabupaten/kota. Bahkan dengan wilayah yang lebih luas, Pulau Kalimantan hanya 25 kabupaten/ kota yang dimekarkan sebagaimana terlihat dalam grafik di bawah ini.

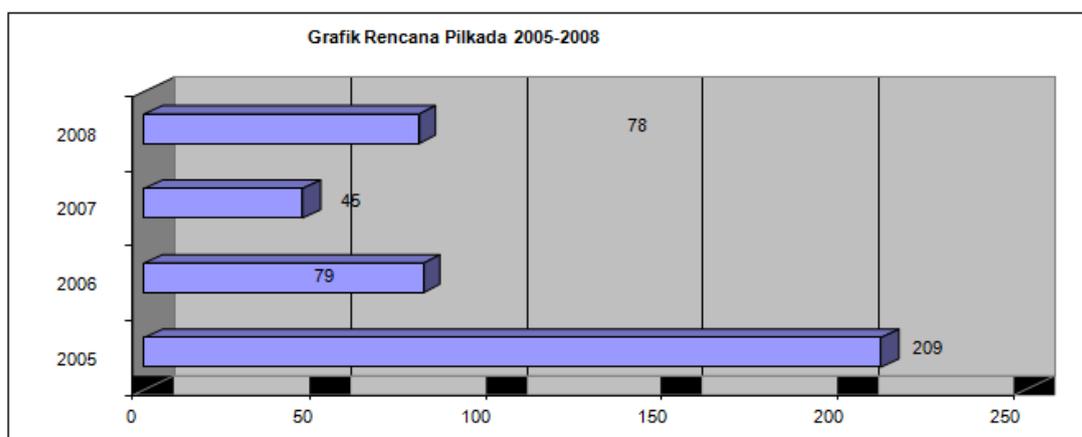


Sumber: Dokumentasi PBHI

Berdasarkan UU No. 33/2004, setiap kabupaten atau kota yang dimekarkan maupun kabupaten induk, menerima dana alokasi umum (DAU) yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sedangkan dana alokasi khusus (DAK) yang bersumber dari APBN untuk dialokasikan bagi daerah tertentu sesuai prioritas. Setiap daerah juga masih dapat memetik [1] pendapatan asli daerah (PAD) yang dipungut berdasarkan peraturan daerah (perda), serta [2] dana bagi hasil sebagai angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah.

2. Pilkada

Implementasi pemilihan umum di daerah – lebih dikenal dengan istilah pemilihan kepala daerah (pilkada) – merupakan legitimasi terhadap pemberlakuan UU No. 32/2004. Dengan legitimasi UU ini sejak Juni 2005, masing-masing daerah di Indonesia melaksanakan pemilihan kepala daerah baik pasangan Gubernur-Wakil Gubernur serta Bupati-Wakil Bupati maupun pasangan Walikota-Wakil Walikota. Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur, merupakan daerah pertama yang melaksanakan pilkada pada 1 Juni 2005 yang dimenangkan oleh pasangan Syaukani-Samsuri. Namun ironisnya, tidak berapa lama berselang, Bupati Syaukani Hasan Rais justru didakwa terlibat korupsi sebesar Rp 15,250 miliar untuk pembebasan lahan Bandar Udara Loa Kulu.



Sumber: Dokumentasi PBHI

Namun rencana pelaksanaan pilkada itu mengalami perubahan. Karena pada 2007, banyak pilkada mengalami penundaan dan hanya berlangsung 36 pilkada, sehingga tahun 2008 meningkat menjadi 138 pilkada, menjelang pemilihan umum (general election) 2009. Terakhir adalah pilkada provinsi Jawa Timur yang diselenggarakan dengan dua putaran, bahkan masih saja menimbulkan sengketa kendati sudah diputuskan Mahkamah Konstitusi (MK).

No	Pilkada	Tahun	
		2007	2008
1	Provinsi	5	12
2	Kabupaten	21	103
3	Kota	10	23
TOTAL		36	138

Sumber: Dokumentasi PBHI

Implementasi pilkada memang banyak ditunjukkan oleh tingkat partisipasi pemilih. Namun tidak sedikit pula yang tidak berpartisipasi. Mereka yang berhak memilih namun tidak ikut memilih kerap disebut "golongan putih" (golput). Dalam pilkada Kabupaten Kutai Kartanegara (Kukar) saja tercatat sebanyak 110.241 orang atau hampir 30 persen yang golput dari 375.925 orang yang berhak.

No	Partisipasi	Jumlah	Prosentase
1	Partisipasi pemilih	265.684	70,67%
2	Tidak memilih	110.241	29,33%
TOTAL		375.925	100,00%

Sumber: KPUD Kukar, 2005

Lingkar Survei Indonesia (LSI) mengungkapkan, dalam pilkada walikota Pekanbaru, diperkirakan pemilih yang tidak memilih (golput) sebanyak 50 sampai 56 persen, Rabu (21/6/2006). September 2008, dalam pilkada gubernur Lampung, dicatat LSI sebanyak 1,7 juta orang atau 33 persen tidak menandatangani pilihan mereka. Sekitar 33 persen pemilih Sulawesi Selatan pada pilkada, Senin (5/11/2007), tidak menggunakan hak pilihnya. Pilkada Sumatera Utara, Rabu (16/4/2008) di mana pasangan yang diusung PKS memenangkannya, jumlah pemilih yang tidak memilih sebanyak 35 persen. Pilkada Kalimantan Timur, Jumat (7/11/2008) tanpa diikuti 42,9 persen pemilih.

Dalam pilkada Jawa Barat, Minggu (13/4/2008), pasangan PKS-PAN memenangkannya, namun jumlah golput lebih tinggi, hampir 35 persen dari jumlah pemilih di mana tingkat tertinggi yang tidak memilih berasal dari wilayah pinggiran. KPU Jabar mengumumkan, dari 27,9 juta pemilih yang terdaftar, jumlah golput mencapai 9,13 juta orang. Pasangan Ahmad Heryawan dan Dede Yusuf (Hade) memperoleh 7,28 juta suara. Demikian pula, KPU Kota Bandung juga mengumumkan, hampir 30 persen jumlah golput dalam pilkada, Minggu

(10/8/2008). Terakhir, angka golput dalam pilkada Jawa Timur, Rabu (23/7/2008), sebanyak 11.152.406 orang atau 38,37 persen dalam putaran pertama. Sedangkan putaran kedua, Rabu (5/11/2008), meningkat sekitar sekitar 47 sampai 50 persen.

3. Otonomi Khusus

Berbeda dengan provinsi lainnya, Aceh dan Papua – disusul dengan Papua Barat – memperoleh status otonomi khusus. Pemberian otonomi khusus merupakan kompensasi terhadap kedua wilayah ini yang didera oleh konflik bersenjata (armed conflict) yang ditunjukkan dengan adanya gerakan separatis. Bila di Aceh terdapat Gerakan Aceh Merdeka (GAM), maka Papua terdapat Organisasi Papua Merdeka (OPM). Otonomi khusus ini dimaksudkan untuk mencegah terus berlangsungnya desakan pemisahan diri dari Republik Indonesia (RI) dan memulihkan situasi menjadi damai.

Kendati Aceh pernah menyediakan fasilitas ketika mempertahankan RI mempertahankan kedaulatan, dengan gubernur pertama adalah Teuku Nyak Arif (1945-1946). Namun keberadaan provinsi ini didasarkan pada UU No. 24/1956. Sesudah reformasi, legalitas provinsi ini diperbaharui dengan UU No. 44/1999, serta otonomi khusus berdasarkan UU No. 18/2001. Namun pemerintahan Megawati sempat memberlakukan keadaan darurat militer sejak 19 Mei 2003 untuk menumpas GAM sampai dihantam bencana tsunami pada 26 Desember 2004.

Sesudah tsunami, pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dihadapkan pada tekanan internasional untuk duduk di meja perundingan dengan GAM sebagai kompensasi atas bantuan kemanusiaan. Difasilitasi oleh mantan Presiden Finlandia Marti Ahtisaari – penerima Nobel Perdamaian 2008 – kedua belah pihak RI-GAM menyepakati Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding/ MoU) 15 Agustus 2005 di Helsinki. Dengan itu pula darurat militer berakhir, sebaliknya perdamaian dipulihkan. Bahkan pihak GAM pun menyetujui untuk melucuti persenjataannya dan menyerahkannya kepada pemerintah. Sebagai bagian dari ini mereka menerima amnesti dan kompensasi sejumlah lahan. Sebelumnya, parlemen mengesahkan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, Selasa (1/7/2006) dan ditandatangani Presiden pada 1 Agustus.

Senin (11/12/2006), pilkada provinsi Aceh berlangsung. Mantan jurubicara GAM Irwandi Yusuf yang berpasangan dengan Muhammad Nazar (SIRA) – sebagai pasangan calon independen (non-partai) – berhasil merebut suara terbanyak, sekitar 39 persen. Jumlah warga yang memberikan suara diperkirakan mencapai 2,6 juta pemilih yang terdaftar. Bahkan, kekhususan ini selain berlakunya Syariat Islam, juga diberikan peluang bagi partai lokal yang ditetapkan sebagai peserta pemilihan umum, yaitu Partai Aceh Aman Sejahtera (PAAS), Partai Daulat Aceh (PDA), Partai Suara Independen Rakyat Aceh (SIRA), Partai Rakyat Aceh (PRA), Partai Aceh (PA), dan Partai Bersatu Aceh (PBA).

Papua diintegrasikan ke dalam wilayah RI pada 1963 menyusul hengkangnya Belanda. Keberadaan provinsi ini didasarkan atas UU No. 45/1999. Sejak 2004,

Papua dan Papua Barat bermekaran dan berpisah menjadi dua provinsi berdasarkan UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua. Namun timbul protes atas pemekaran itu, bahkan digugat ke Mahkamah Konstitusi (MK). Pada April 2008, keluar Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No 1/2008 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Akhirnya, Perppu ini berubah menjadi UU No. 35/2008.

Pada 10 Maret 2006, berlangsung pilkada untuk memilih gubernur dan wakil gubernur Papua. Pasangan Barnabas Suebu-Alex Hesegem meraih suara terbanyak dengan menyisihkan empat pasangan calon lainnya, yaitu Lukas Enembe-Arobi Achmad Aituarau, John Ibo-Paskalis Kossi, Constan Karma- Donatus Motte, serta Dirk Hein Wabiser-SP Inaury. Tahun 2005, KPUD Papua sudah menggunakan dana sekitar Rp 70 miliar, namun menyatakan kekurangan dana sebesar Rp 16 miliar lagi untuk menyelenggarakan pilkada.

Selang sehari, giliran Irian Jaya Barat (Irjabar) – kemudian berubah nama menjadi Papua Barat – juga menggelar pilkada dengan anggaran sebesar Rp 28,7 miliar. Pasangan calon Abraham Artururi-Rahimin Katjong berhasil mengungguli pasangan Yorrys Rahweyai-Abdulu Killian serta Dortheus Asmuruf-Ali Kastela. Pilkada ini bukan saja diwarnai penolakan sejumlah pihak, namun juga dugaan “politik uang” (money politics). Kendati secara de jure keberadaan pemekaran provinsi Irjabar/Papua Barat masih dalam sengketa, namun secara de facto terus berjalan. Sejak November 2003, Abraham Artururi ditunjuk sebagai pejabat gubernur sampai 23 Juli 2005, karena mengundurkan diri untuk mengikuti pilkada. Timbul Pudjianto ditunjuk sebagai pelaksana tugas sampai 24 Juli 2006.

Selain kegiatan politik pilkada, ketiga provinsi yang menikmati status otonomi khusus itu telah mengalami berbagai pemekaran daerah. Papua sudah tercatat 32 daerah yang dimekarkan. Sedangkan pemekaran di Aceh tercatat 14 daerah. Sekarang, jumlah daerah tingkat dua di Papua menjadi 30 kabupaten/kota, Papua Barat 10 dan Aceh 23 kabupaten/ kota. Namun dari jumlah penduduk (2005), Aceh lebih dua kali lipat Papua, serta lebih enam kali lipat Papua Barat. Dan tingkat kepadatan penduduk baik Papua maupun Papua Barat tergolong sangat rendah.

Tabel 6: Jumlah Wilayah Administratif dan Penduduk (2005)									
No	Provinsi	Kab	Kot a	Kec	Kel	Desa	Luas wilayah (km ²)	Jumlah penduduk	Kepadatan (jiwa/km ²)
1	Aceh (NAD)	18	5	241	112	5.853	56.500,51	4.031.589	71,35
2	Papua	29	1	173	81	2.506	309.934,40	1.994.531	6,43

3	Papua Barat	9	1	74	41	1.154	114.566,40	651.958	5,69
---	-------------	---	---	----	----	-------	------------	---------	------

Sumber: Depdagri, BPS dan Wikipedia

Papua memang paling banyak mengalami pemekaran daerah dibandingkan Aceh dan Papua Barat. Dari luas wilayah, Papua paling luas, yakni 309.934,4 km². Luasnya 5 kali luas Aceh, atau hampir 3 kali luas Papua Barat. Dan berikut ini dapat dicatat kabupaten dan kota di Aceh, Papua dan Papua Barat.

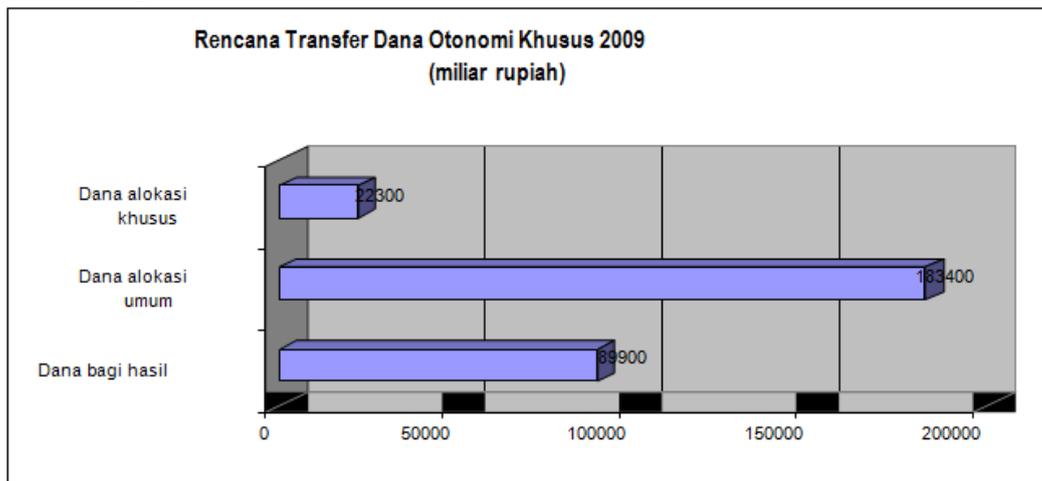
Tabel 7: Kabupaten/Kota di Aceh, Papua dan Papua Barat				
ACEH (NAD)		PAPUA		PAPUA BARAT
Kabupaten Aceh Barat	Kabupaten Pidie	Kabupaten Asmat	Kabupaten Mimika	Kabupaten Sorong
Kabupaten Aceh Barat Daya	Kabupaten Pidie Jaya	Kabupaten Biak	Kabupaten Nabire	Kabupaten Manokwari
Kabupaten Aceh Besar	Kabupaten Simeulue Kota	Kabupaten Boven Digoel	Kabupaten Nduga	Kabupaten Fakfak
Kabupaten Aceh Jaya	Kabupaten Banda Aceh	Kabupaten Deiyai	Kabupaten Paniai	Kabupaten Selatan
Kabupaten Aceh Selatan	Kabupaten Kota Langsa	Kabupaten Dogiyai	Kabupaten Pegunungan Bintang	Kabupaten Raja Ampat
Kabupaten Aceh Singkil	Kabupaten Kota Langsa	Kabupaten Intan Jaya	Kabupaten Puncak Jaya	Kabupaten Tambrauw
Kabupaten Aceh Tamiang	Kabupaten Lhokseumawe	Kabupaten Jayapura	Kabupaten Sarmi	Kabupaten Teluk Bintuni
Kabupaten Aceh Tenggara	Kabupaten Sabang	Kabupaten Jayawijaya	Kabupaten Supiori	Kabupaten Wondama
Kabupaten Aceh Timur	Kabupaten Subulussalam	Kabupaten Keerom	Kabupaten Tolikara	Kabupaten Kaimana
Kabupaten Aceh Utara		Kabupaten Kep. Yapen	Kabupaten Waropen	Kabupaten Sorong
Kabupaten Aceh Bener Meriah		Kabupaten Lanny Jaya	Kabupaten Yahukimo	
Kabupaten Aceh Bireuen		Kabupaten Mamberamo Raya	Kabupaten Yalimo	
Kabupaten Aceh Gayo		Kabupaten Mamberamo Tengah	Kabupaten Maybrat Kota	
Kabupaten Aceh Lues		Kabupaten Mappi	Kabupaten Jayapura	
Kabupaten Aceh Nagan		Kabupaten Merauke		
Kabupaten Aceh Raya				

Sumber: Diolah dari Depdagri dan Wikipedia

Sebagai provinsi yang berstatus otonomi khusus, bukan saja mempunyai wewenang yang lebih besar, namun juga alokasi dana dibandingkan provinsi lainnya. Ketiganya memperoleh dana otonomi khusus yang berbeda besarnya mencakup dana bagi hasil, dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK) dari provinsi lain. Pemerintah merencanakan dana otonomi khusus untuk Aceh, Papua dan Papua Barat sebesar Rp 8,3 triliun naik 4 kali lipat dari tahun 2004. Diharapkan dana ini dapat dimanfaatkan secara optimal untuk melepaskan diri dari ketertinggalan dalam pemenuhan pelayanan kesehatan, pendidikan, dan

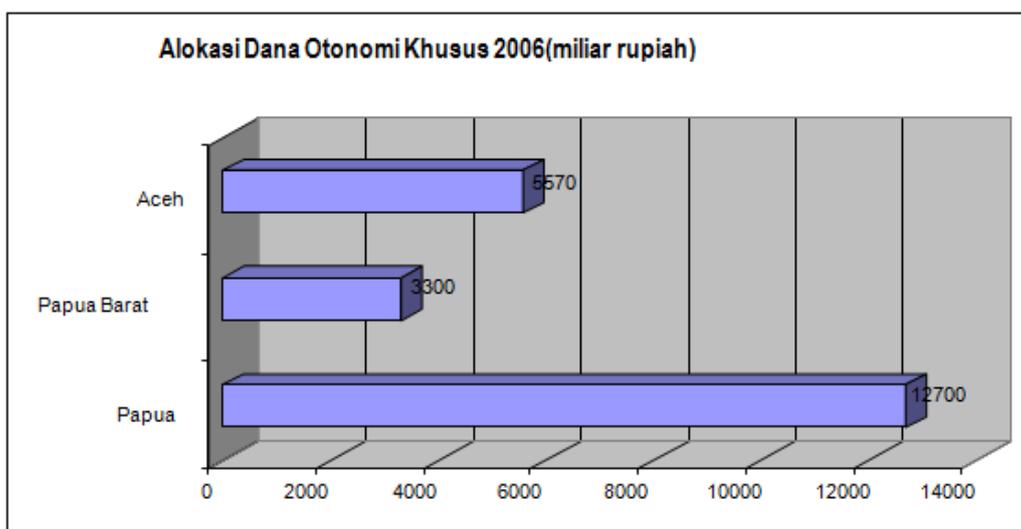
infrastruktur.

Dalam Sidang Paripurna DPD RI di Gedung MPR/DPR, Jumat (22/8/2008), Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengungkapkan, dana otonomi khusus Aceh, Papua dan Papua Barat tahun 2009 sebesar Rp 303,9 triliun atau naik 134,3 persen dibandingkan 2004. Anggaran transfer dana ke daerah ini direncanakan dalam bentuk dana bagi hasil Rp 89,9 triliun atau naik 144,9 persen, DAU Rp 183,4 triliun atau naik 123,3 persen, dan DAK Rp 22,3 triliun atau naik lebih dari empat setengah kali lipat dari tahun 2004.



Sumber: Dokumentasi PBHI

Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bapenas Paskah Suzetta, pada Selasa (11/4/2006), mengungkapkan, pemerintah pusat mengalokasikan anggaran otonomi khusus pada 2006 di Papua dan Papua Barat sebesar Rp 16 triliun, dengan rincian Rp 12,7 triliun untuk Papua dan Rp 3,3 triliun untuk Papua Barat. Sedangkan untuk Aceh pada tahun yang sama sebesar Rp 5,57 triliun.



Sumber: Diolah dari Tempo Interaktif, 2006

Dengan dana otonomi khusus itu, diharapkan berguna bagi daerah sebagai stimulus fiskal bagi perekonomiannya. Presiden SBY mengatakan, keberhasilan suatu daerah mewujudkan kesejahteraan masyarakat sangat tergantung pada kebijakan masing-masing pemerintah daerah, serta sinerginya dengan berbagai kebijakan pemerintah pusat. DAK diprioritaskan untuk menunjang percepatan pembangunan sarana dan prasarana di daerah pesisir dan pulau-pulau kecil, daerah perbatasan darat dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil, daerah rawan banjir dan longsor; dan mendorong penyediaan lapangan kerja, mengurangi jumlah penduduk miskin, serta mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah. Bahkan untuk pertama kalinya dalam hubungan pusat-daerah, pemerintah pusat mengalokasikan dana bagi hasil cukai hasil tembakau sebesar 2 persen, dari penerimaan cukai hasil tembakau, kepada daerah penghasil cukai hasil tembakau.

Namun dari dana otonomi khusus itu, Presiden SBY mengakui banyak masalah dalam implementasinya. Jumat (30/4/2004), Deputy III Kantor Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan (Menko Polkam) mengungkapkan, ketika berlangsung darurat militer, dana sebesar Rp 10,7 triliun belum juga sampai ke rakyat Aceh. Gubernur NAD saat itu, Abdullah Puteh, bersama jajaran pemerintahnya, diduga dan kemudian didakwa korupsi.

Dalam tahun anggaran 2008, sampai pertengahan Oktober, realisasi dana otonomi khusus NAD baru mencapai 15 persen dari Rp 3,53 triliun kendati Wakil Gubernur Muhammad Nazar berkelit dengan pencairan dana ini tidak dilakukan sekaligus, namun didasarkan atas penyerapan keuangannya yang tergantung oleh rekanan. Selama ini rekanan hanya menarik uang muka dan menyelesaikan pekerjaannya dengan dana sendiri karena tidak mau direpotkan dengan urusan administrasi. Sebelumnya, Menteri Keuangan Sri Mulyani tidak mencairkan dana otonomi khusus karena pengesahan RAPBA belum dilakukan sampai April lalu.

Bagaimana realisasi dana otonomi khusus di Papua? Jumat (14/11/2003), Ketua Komisi B DPRD Papua Gim Perangin mengatakan, total dana otonomi khusus Rp1,4 triliun, dengan rincian triwulan 1-2 dikucurkan Rp 600 miliar dan triwulan 3-4 sekitar Rp 800 miliar lebih akan dikucurkan akhir November. Pengucuran yang kedua ini dikhawatirkan membuka membuka peluang praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN) dalam jumlah besar. Dari 868 proyek, yang terealisasi hanya sekitar 32,3 persen.

Gubernur Papua Barnabas Suebu menyatakan, masih banyak bupati di Papua seperti "raja-raja kecil", hanya mengurus kepentingannya sendiri dan seenaknya menggunakan dana. Sekitar 70 persen alokasi dana dari pemerintah pusat justru diboroskan oleh birokrasi. Gubernur berinisiatif mengucurkan langsung dana pendidikan sebanyak Rp 500 miliar ke kampung-kampung tanpa melalui birokrasi. Dana otonomi khusus dan dana perimbangan daerah Papua sekitar Rp 20 triliun atau sekitar 2 miliar dollar AS.

Tahun 2006, Majelis Rakyat Papua (MRP) menuding, dana otonomi khusus

yang dikelola pemerintah Papua sebesar Rp 1,1 triliun telah menyimpang. Sekitar sekitar Rp 555 miliar dihabiskan untuk belanja administrasi dan pemerintahan umum, Rp 108 miliar untuk perjalanan dinas, Rp 55 miliar untuk gaji dan tunjangan pegawai, Rp 50 miliar untuk honorarium dan Rp 900 juta untuk pakaian dinas.

Dengan demikian, desentralisasi dan otonomi khusus kian sulit untuk meraih hasil sebagai “pemerintahan yang baik”. Bahkan sebaliknya, dengan banyaknya penyimpangan anggaran dan korupsi yang disangka pada sejumlah gubernur, bupati, walikota dan anggota DPRD I dan II, kiranya sulit mengelak dari indikasi “desentralisasi korupsi”. Apalagi sejumlah elite politik menuntut lebih banyak pemekaran seperti usulan pemekaran dua provinsi di Aceh, yaitu Aceh Leuser Antara (ALA) dan Aceh Barat Selatan (Abas). Dari elite Sumatera Utara juga muncul tuntutan pemekaran untuk provinsi Tapanuli. Elite politik Bali dan Riau menuntut otonomi khusus.

4. Hak-hak Manusia

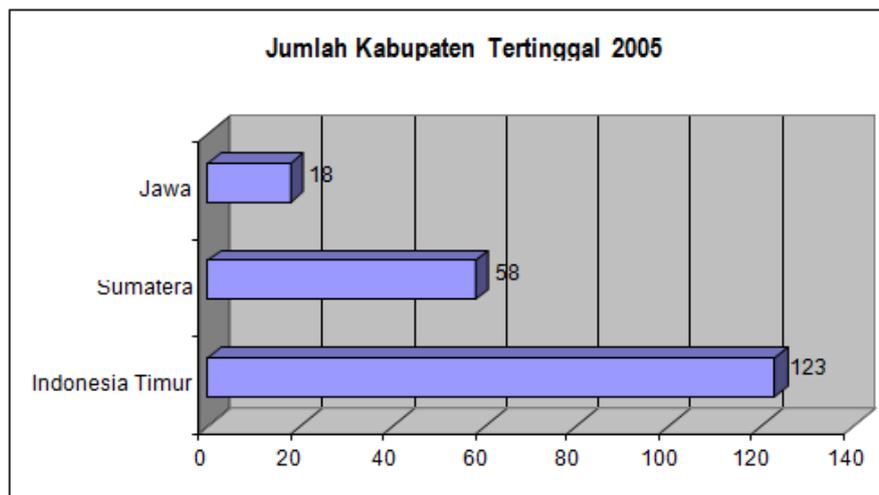
Dengan bergulirnya desentralisasi dan bertambahnya jumlah daerah karena pemekaran, persoalan daerah-daerah kian kompleks. Sebagaimana dijuluki oleh Barnabas Suebu, banyak muncul “raja-raja kecil” yang sekaligus menegaskan posisi power mereka, seiring dengan mengalirnya alokasi dana atau anggaran yang lebih ke daerah-daerah. Pelembagaan politik justru dibangun dengan insentif uang dan dukungan massa (rakyat) dimobilisasi dengan tetesan dana. Pilkada dan pemekaran tidak jarang menimbulkan keributan dan konflik.

Dalam kampanye pilkada Kabupaten Pinrang, pada 14 Oktober 2008, seorang tim kampanye pasangan Alief Usman-Fahrudin Paturusi, bernama Andi Ferdiansyah, terbunuh karena ditembak di bagian kepala kiri dan menembus kepala bagian kanan. Dia dibunuh oleh orang tidak dikenal (OTK) atau penembak misterius. Terakhir, dalam kasus tuntutan pemekaran provinsi Tapanuli, Selasa (3/2/2009) di Gedung DPRD Sumatera Utara, Medan, seorang Ketua DPRD Aziz Angkat tewas yang diduga akibat dipukuli, diseret dan diinjak-injak oleh massa yang mengamuk.

4.1. Ekonomi dan sosial

Satu dekade silam, Indonesia dilanda gelombang krisis finansial yang berdampak sebagian besar penduduk menderita hidup miskin. UNDP mengungkapkan, sekitar 110 juta orang miskin, sehingga merosot ke posisi negeri miskin atau berpendapatan rendah. Banyak daerah menjadi daerah tertinggal. Ketika masih menjabat Menteri Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (Meneg PPDT), Senin (1/8/2005) di Banda Aceh, Saefullah Yusuf mengemukakan sebanyak 199 kabupaten berstatus daerah tertinggal yang dapat dilihat dalam grafik di bawah. Bencana alam dapat menjadi faktor yang menyebabkan tertinggalnya suatu daerah sebagaimana yang terjadi di Aceh. Sebelum bencana tsunami, terdapat 12 kabupaten tertinggal, namun sesudahnya meningkat menjadi

16 kabupaten.



Sumber: Diolah dari Tempo Interaktif, 2005

* Catatan: Indonesia Timur mencakup Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Papua

Sebanyak 63 persen daerah tertinggal tersebar di kawasan Timur Indonesia, Sumatera 28 persen dan Jawa 9 persen, dengan 12.834 desa tertinggal. Daerah tertinggal di Jawa yang akan dibangun antara lain Kabupaten Pandeglang dan Lebak (Banten), Sukabumi (Jawa Barat), Kabupaten Wonogiri, Rembang, Banjarnegara dan Tegal (Jawa Tengah), Kabupaten Pamekasan, Bangkalan, Sampang, Situbondo, Pacitan, Trenggalek dan Bondowoso (Jawa Timur). Sebagai contoh, sampai Mei 2007, sebanyak 92.000 keluarga di Kabupaten Lebak belum menikmati penerangan listrik baik di kampung dan daerah terpencil maupun mereka yang di perkotaan.

Provinsi Papua merupakan yang terbanyak kabupaten tertinggal, yakni 19 kabupaten. Disusul Aceh dengan 16 kabupaten, Nusa Tenggara Timur (NTT) 15 kabupaten, serta Sulawesi Selatan dengan 13 kabupaten. Patut dicatat pula, seluruh (5) kabupaten di Provinsi Sulawesi Barat adalah kabupaten tertinggal. Sekitar 19 persen dari total APBN mengalir ke daerah tertinggal pada 2004.

Lebih dua tahun kemudian, Selasa (30/10/2007) Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal (PDT) HM Lukman Edy mengatakan, setidaknya dibutuhkan Rp 2.400 triliun untuk mengentaskan 199 kabupaten tertinggal, sedangkan kemampuan pemerintah pusat hanya Rp 480 triliun atau 20 persen. Setahun berikutnya, Jumat (22/8/2008), Presiden SBY pun mencatat sebanyak 199 kabupaten yang masih dikategorikan daerah tertinggal, mencakup 179 kabupaten non perbatasan dan 20 kabupaten perbatasan. Artinya, selama tiga tahun terakhir tidak ada kemajuan apa pun untuk mengurangi kabupaten tertinggal, tetap statis dalam jumlah 199 kabupaten kendati aliran dana terus meningkat.

Tanpa menjelaskan apa sebabnya, namun angka yang diungkap Bupati Kabupaten Dairi (Sumatera Utara) Master P Tumanggor, (Senin, 18/6/2007), sungguh

mencengangkan. Karena dari 71.000 desa, sebanyak 32.200 desa merupakan desa tertinggal. Angka ini jauh melampaui 12.834 desa tertinggal pada 2005. Artinya, situasi di desa-desa kian terjerumus dalam ketertinggalan, karena jumlah desa tertinggal meningkat hampir tiga kali dalam dua tahun.

Banyaknya kabupaten dan desa tertinggal menunjukkan tersumbatnya prospek ekonomi dan sosial di daerah-daerah. Situasi ini bukan saja menimbulkan kemiskinan dan kesenjangan sosial, namun juga pengangguran, buruknya perlindungan anak dan tingginya angka putus sekolah, tingginya angka kematian ibu dan anak, gizi buruk, kelaparan, kesehatan dasar yang buruk, serta terus meningkatnya jumlah penduduk tanpa perumahan.

Tabel 3: Jumlah Penduduk Miskin 2007		
Provinsi	Jumlah Penduduk	Penduduk Miskin
Banten	9,5 juta	3,1 juta
Jawa Barat	41,5 juta	10,2 juta
Jawa Tengah	34,2 juta	5,3 juta
Jawa Timur	38,6 juta	8,5 juta
Bali	4,1 juta	0,3 juta
Sulawesi Selatan	8,1 juta	0,9 juta
Total		28,3 juta

Sumber: Dokumentasi PBHI

Kemiskinan, gizi buruk, merosotnya hasil panen dan kelaparan mendera, tanpa layanan kesehatan serta tingginya angka putus sekolah berulang kali diderita Provinsi NTT. Pertengahan 2005, NTT dihebohkan kasus di mana 66.748 anak menderita gizi buruk akut dan kronis sampai busung lapar, yaitu 200 penderita busung lapar, gizi buruk 11.015 orang dan kurang gizi 55.593 orang. Sebanyak 62 anak yang menderita telah meninggal. Beberapa bulan kemudian, sekitar 1.250 desa diduga mengalami rawan pangan.

Tahun berikutnya kembali berulang. Bahkan pada pertengahan 2008, sebanyak 12.818 balita menderita gizi buruk dan 72.067 balita lainnya menderita kurang gizi, serta 23 anak sudah meninggal. NTT tergolong provinsi termiskin keempat dan hampir seluruh daerahnya dikategorikan daerah tertinggal. Sebanyak 2,8 juta (66,6 persen) dari 4,21 juta penduduk NTT merupakan bagian dari keluarga miskin.

Banyak calon gubernur, bupati dan walikota ketika kampanye pilkada mengucapkan janji untuk memprioritas pemenuhan pendidikan dan kesehatan dasar. Apa yang dijanjikan itu patut diapresiasi. Namun dalam realisasinya tetap mengalami banyak kesulitan seperti anggaran yang kecil, korupsi dan pemerasan. Hanya beberapa yang konsisten. Lebih sulit lagi adalah mengurangi pengangguran untuk memenuhi hak atas pekerjaan, tingkat upah yang mencukupi, serta perumahan.

Sebagai contoh, RAPBD DKI Jakarta 2009 sebesar Rp 22,2 triliun. Anggaran yang dialokasikan untuk kepentingan kesehatan masyarakat berkisar 387 milyar atau 1,7 persen melalui JPK Gakin (Jaminan Pelayanan Kesehatan untuk Keluarga Miskin) di mana Rp 300 miliar disalurkan ke Dinas Kesehatan dan sisanya sosialisasi dan monitoring Raskin dan JPK Gakin yang tersebar di banyak SKPD, pemakaman gratis untuk orang miskin, penataan kawasan kumuh, dan beasiswa pendidikan keluarga miskin di Dinas Pendidikan Dasar. Sedangkan angka penerimaan asli daerah (PAD) dari BLUD RSD Rp 334 miliar, BLUD Ambulans Rp 4 miliar, dan BLUD Puskesmas Rp 77,460 miliar.

Tanpa suatu rencana dan prioritas program pemerintah daerah, maka idak sedikit daerah yang mengalami rawan pangan, gizi buruk, wabah penyakit, anak tanpa perlindungan dan tanpa sekolah bahkan telantar dan hidup di jalan-jalan. Banyak kasus bertahun-tahun di Jakarta menunjukkan bagaimana penduduk digusur dan diusir dari rumah-rumah, gubuk-gubuk serta kios-kios dan lapak dagang mereka: rumah hancur, pekerjaan hilang dan anak merana.

4.2. Hak-hak sipil dan politik

Bentangan jalan desentralisasi ibarat “berkah” bagi elite politik lokal dengan menguras sumber daya negara (state resources): anggaran dan sumber daya alam (natural resources), bahkan pemerasan (pungutan yang berlebihan). Dalam praktiknya, setiap pemerintah daerah sulit memenuhi standar implementasi prinsip partisipasi, akuntabilitas dan transparansi sesuai kerangka “pemerintahan yang baik”.

Kewenangan yang lebih besar dapat mengarahkan pemerintah daerah terjerumus dalam kesewenang-wenangan, sebaliknya abai untuk melindungi. Aceh dengan status otonomi khusus, dengan dasar peraturan daerah (perda/ qanun) atau local regulation, bisa menerapkan Syariat Islam dengan membatasi kebebasan orang berpakaian terutama bagi perempuan, memberlakukan peradilan syariah, disokong dengan polisi syariah, serta menerapkan hukuman cambuk – dualisme sistem peradilan. Para calon elite politik – anggota parlemen dan pejabat pemerintah – diwajibkan kemahirannya membaca al- Quran. Sejumlah daerah juga memberlakukan perda yang disebut sebagai “perda syariah”.

Selain perda mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam relasinya dengan investasi dan perdagangan seperti pemungutan pajak retribusi, denda, perizinan properti atau pengaturan lahan, juga hampir semua kabupaten/kota mempunyai dan memberlakukan Perda Ketertiban Umum (Tibum). Perda ini memberikan kewenangan kepada petugas Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Ketenteraman dan Ketertiban (Trantib) dan Perlindungan Masyarakat (Linmas). Pemerintah daerah juga ditopang oleh Badan Kesatuan Bangsa (Kesbang).

Penerapan perda tibum bukan saja menimbulkan pembatasan kebebasan bergerak dan hak pribadi, namun lebih dari itu adalah berdampak pada hak atas perumahan dan pekerjaan. Pada 12 Maret 2008, Satpol PP di Surabaya menjaring 53

orang tanpa membawa KTP dari razia kependudukan atau operasi yustisi, dan mereka yang terjaring diberikan surat tilang untuk diproses lebih lanjut di pengadilan. Kamis (23/10/2008) di Jakarta, sebanyak 839 orang yang disebut “pendatang” – Jakarta Barat (351 orang), Jakarta Selatan (155), Jakarta Pusat (116), Jakarta Timur (112), dan Jakarta Utara (105) – dijaring Operasi Yustisi Kependudukan atau OYK, lima di antaranya warga negara asing. Warga yang terjaring operasi itu harus menjalani sidang tindak pidana ringan dan yang bersalah didenda Rp 10.000 hingga Rp 50.000 per orang. Para petugas juga memasuki rumah-rumah kos dan kamar-kamar tidur orang.

OYK itu bahkan melibatkan aparat kepolisian dan polisi militer (PM) sebagaimana yang berlangsung pada 12 April di Lamongan, Jawa Timur. Sebanyak 156 orang dijaring dalam razia karena tidak dapat menunjukkan KTP atau masa berlakunya habis. Mereka disidang di tempat dan didenda. Kawasan pariwisata seperti Sanur dan Tabanan juga berlangsung razia KTP. Mereka yang tidak menunjukkan KTP didenda Rp 50 ribu dan terancam dipulangkan ke tempat asalnya.

Bila diperhatikan selama satu dekade, penerapan tibum juga dikaitkan dengan kebijakan pemerintah kota di Jakarta untuk menggusur dan mengusir penduduk dari rumah-rumah dan gubuk-gubuk mereka. Penduduk yang memanfaatkan lahan ini disebut sebagai pemilik “bangunan/gubuk liar”. Laporan-laporan dari Urban Poor Consortium (UPC) atau komunitas miskin kota dapat menegaskan tentang penerapan tindakan penggusuran ini banyak rumah hancur. Sejumlah orang yang dituduh “provokator” perlawanan pun ditangkap, serta setiap bentrokan kerap menimbulkan penduduk yang terluka, belum lagi penderitaan anak dan perempuan yang hidup di tenda-tenda pengungsian. Sedangkan para pedagang kecil juga kehilangan pekerjaan akibat penggusuran dan penghancuran kios-kios mereka.

Pemberlakuan perda tibum dan yang bernuansa agama juga berdampak pada pembatasan (limitation) terhadap pengelolaan tempat-tempat hiburan, pemberlakuan jam malam, bahkan beberapa ditutup. Pemberlakuan peraturan dan kebijakan pembatasan dan penutupan ini menimbulkan persoalan dalam hak atas pekerjaan tanpa pemecahan sementara angkatan kerja terus meningkat, selain dibatasinya hak atas kebebasan berekspresi dan berkumpul.

Peran satuan polisi pamong praja (Satpol PP) dan kependudukan meningkat. Seiring dengan itu, mereka kerap melakukan razia kependudukan atau yustisi dalam menerapkan Perda Ketertiban Umum (Tibum). Beberapa daerah, razia dilakukan atas para pedagang kecil, razia K3, dan razia KTP atas warga melalui operasi yustisi, bahkan diarahkan terhadap sejumlah perempuan yang keluar di malam hari. Operasi kedua aparat daerah ini bersifat membatasi hak atas kebebasan bergerak atau berdomisili, mengabaikan privasi, serta juga bisa berdampak pada pelecehan seksual ketika seorang perempuan ditangkap.

PBHI khawatir atas desentralisasi tanpa jaminan hak asasi manusia yang lebih luas. Kekhawatiran ini bukan saja berdampak pada pelanggaran dan penyangkalan atas HAM, namun juga seluruh sumber daya yang sudah dikerahkan untuk merealisasikan “pemerintahan yang baik” justru dapat menjadi sia-sia. Dengan situasi inilah PBHI mengambil posisi dan peran untuk mendesakkan “desentralisasi dengan hak asasi manusia” (decentralization with human rights).

