

PERBANDINGAN KEBIJAKAN DESENTRALISASI ASIMETRIS ANTARA FILIPINA SELATAN DAN INDONESIA

COMPARISON OF ASSYMETRIC DECENTRALIZATION POLICY BETWEEN SOUTHERN PHILIPPINES AND INDONESIA

Hafiza Khaerina

Abstrak - Tujuan dari penulisan ini adalah mencoba menjelaskan strategi pemerintah Filipina dalam menyelesaikan permasalahan insurjensi di Filipina Selatan melalui kebijakan desentralisasi. Konflik yang terjadi di Filipina Selatan mengakibatkan adanya minoritas muslim yang menginginkan untuk merdeka. Selain itu penulisan ini mencoba membandingkan dengan kebijakan desentralisasi yang telah dilakukan lebih dulu oleh Indonesia dalam menanggulangi gerakan insurjensi di Aceh.

Penulisan ini menggunakan metode penulisan eksplanatif – kualitatif. Metode ini merupakan suatu usaha untuk mengumpulkan, menyusun dan menjelaskan suatu penelitian dan data yang ada, kemudian dilanjutkan dengan menganalisa data. Sedangkan untuk metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan yang berupa dokumen ilmiah, artikel, jurnal ilmiah internasional dan nasional, koran serta internet dengan sumber yang relevan. Selain itu juga penelitian ini menggunakan metode wawancara dengan melakukan tanya jawab dengan pihak – pihak terkait dan yang berwenang memberi keterangan mengenai masalah yang ada.

Dalam menganalisa, penulisan ini menggunakan teori desentralisasi asimetris atau yang sering disebut dengan otonomi khusus. Melalui teori ini dapat diketahui perkembangan dari upaya penanggulangan gerakan insurjensi di Filipina Selatan. Konflik di Filipina Selatan telah terjadi selama bertahun-tahun yang berawal dari masa kependudukan Spanyol di Filipina. Konflik semakin berlanjut karena wilayah Mindanao yang di dominasi muslim Filipina justru semakin memburuk dan terjerat persoalan kemiskinan. Faktor kesenjangan kesejahteraan dengan daerah lain tersebut yang membuat gerakan-gerakan insurjensi Filipina Selatan berkeinginan untuk merdeka. Namun melalui upaya desentralisasi asimetris tersebut diharapkan kesejahteraan di Filipina Selatan terpenuhi tanpa harus memisahkan diri dari Filipina. Hasil sementara pada penulisan ini menyimpulkan bahwa desentralisasi asimetris di Filipina Selatan belum terealisasi secara tepat waktu sesuai yang ditetapkan dan belum berjalan efektif seperti yang diberikan oleh pemerintah Indonesia kepada wilayah Aceh.

Kata Kunci: Gerakan insurjensi, Filipina Selatan, Penanggulangan Insurjensi, Desentralisasi Asimetris

Abstract - The purpose of this paper is to try to explain the Philippine government's strategy of solving insurgency problems in Southern Philippines through a policy of decentralization. The conflict in Southern Philippines resulted in a minority of Muslims desiring to be independent. In addition, this paper tries to compare with the policy of decentralization which has been done earlier by Indonesia in tackling the insurgency movement in Aceh.

This paper using explanative - qualitative writing method. This method is an attempt to collect, compile and explain an existing research and data, then continued by analyzing the data. As

for the method of collecting data in this study is by library studies in the form of scientific documents, articles, international and national scientific journals, newspapers and internet with relevant sources. In addition, this study also uses interview method by conducting question and answer with related parties and authorized to give information about the problem.

In analyzing, this paper uses the theory of asymmetric decentralization or often referred to as special autonomy. Through this theory, the development of efforts to overcome the insurgency movement in Southern Philippines, can be analyzed. The conflict in Southern Philippines has been going on for many years beginning with the Spanish period of residence in the Philippines. The conflict is continuing because of the dominant territory of Mindanao Filipino is getting worse and entangled in the problem of poverty. The welfare gap factor with these other regions makes the insurgency movements of Southern Philippines, who desired to be independent. But through such asymmetric decentralization efforts it is hoped that prosperity in Southern Philippines will be fulfilled without having to separate from the Filipinos. The interim results in this paper conclude that asymmetric decentralization in Southern Philippines has not been realized in a timely fashion as it has been established and has not worked effectively as the Indonesian government did to the Aceh region.

Keywords: Insurrency Movement, Southern Philippines, Insurrency Handling, Asymmetric Decentralization

Pendahuluan

Belum lama ini Indonesia dihebohkan dengan beberapa kasus penculikan yang dilakukan oleh kelompok Abu Sayyaf di Filipina Selatan terhadap beberapa ABK Indonesia. Penculikan yang diduga didasari oleh faktor ekonomi tersebut tidak hanya terjadi satu kali namun beberapa kali. Pada kasus pertama yang terjadi pada bulan Maret terdapat 10 warga negara Indonesia yang merupakan ABK kapal tunda Brahma 12 dan kapal tongkang Anand 12, yang dirompak di perairan Tawi-Tawi, Filipina Selatan saat berlayar dari Kalimantan Selatan dengan tujuan Filipina pada akhir bulan Maret 2016. Ke-10 WNI tersebut

diculik oleh kelompok yang sebagian besar mendiami pulau Jolo, Basilan dan Mindanao di Filipina. Kapal tersebut di rompak setelah mereka mengangkut 7.000 ton batu bara. Tidak lama setelah itu pada tanggal 15 April terjadi penculikan kembali yang dialami oleh 4 WNI yang merupakan ABK dari kapal tunda TB Henry dan kapal tongkang Cristi yang baru kembali dari Cebu, Filipina menuju Tarakan, Kalimantan Utara. (Pemerintah pertimbangkan menebus 10 WNI yang disandera, 2016)

Untuk ketiga kalinya dalam tiga bulan terakhir, kelompok bersenjata beroperasi di Filipina Selatan. Abu Sayyaf, diyakini terlibat dalam penyanderaan tujuh anak buah kapal yang merupakan warga

negara Indonesia. Menteri Luar Negeri Retno Marsudi memastikan soal penyekapan itu setelah mendapat konfirmasi dari beragam pihak di dalam negeri dan Filipina. Dia mengatakan penyanderaan itu terjadi terhadap anak buah kapal tongkang Charles 001 dan kapal tongkang Robby 152. Menurutnya penyanderaan tersebut terjadi di Laut Sulu, Filipina Selatan pada tanggal 20 Juni 2016, yaitu pertama sekitar pukul 11.30 (waktu setempat) dan kedua, sekitar 12.45 (waktu setempat). Dia mengatakan pada saat terjadi penyanderaan kapal membawa 13 ABK WNI, tujuh orang disandera dan enam orang lainnya dibebaskan. Saat ini keenam ABK yang dibebaskan dalam perjalanan membawa kapal tongkang Charles 001/TK Robby 152 menuju Samarinda. (Abu Sayyaf Sandera Lagi 7 WNI di Filipina Selatan, 2016)

Diduga ketiga penyanderaan tersebut dilakukan kelompok-kelompok insurjensi di perairan Filipina Selatan dalam upaya mencari dana untuk membiayai kehidupan sehari-hari mereka hingga operasi separatisme yang mereka lakukan. Jika berbicara mengenai kelompok Abu Sayyaf atau kelompok-kelompok insurjen khususnya di Filipina Selatan kita harus

menelisis kembali sejarah maupun kronologi terbentuknya gerakan-gerakan insurjen di Filipina Selatan. Selain itu kita harus melihat upaya apa saja yang telah diupayakan oleh pemerintah Filipina dalam menyelesaikan permasalahan kelompok insurjensi tersebut.

Namun dalam membahas permasalahan insurjensi, kita akan selalu berhadapan dengan isu peperangan asimetrik. Hal ini dikarenakan insurjensi merupakan salah satu kajian dari isu-isu non konvensional yang ada dalam kajian-kajian peperangan asimetrik. Strategi maupun metode yang terdapat pada isu insurjensi dinilai sesuai dengan pengertian peperangan asimetrik dimana peperangan asimetrik merupakan peperangan yang dilakukan secara tidak lazim. Kedua hal tersebut sangat sesuai dimana perang yang merupakan ancaman bagi negara dan strategi yang dilakukan oleh ancaman insurjensi tidak dilakukan secara terang-terangan melainkan dengan memecah belah negara melalui beberapa sektor seperti ekonomi, sosial, politik, ideologi, budaya dan lain-lain. Sehingga dalam pembahasan kali ini, penulis berpendapat bahwa isu insurjensi memang merupakan

salah satu ancaman yang bersifat asimetrik, mengingat strategi insurjensi ini biasanya erat kaitannya dengan adanya pemberontakan atau pertentangan dengan pemerintah, maka dalam menanggulangnya kita perlu untuk mengetahui situasi dan isu yang akan dihadapi. Serta penulis akan berusaha menjelaskan hambatan apa saja yang muncul dalam upaya menjalankan strategi dalam situasi insurjensi khususnya mengenai kelompok insurjensi di Filipina Selatan.

Pada awalnya ancaman insurjensi yang terjadi di Filipina Selatan hanya merupakan ancaman nasional bagi Filipina. Namun saat ini insurjensi yang berkembang telah menjadi suatu ancaman transnasional. Seiring dengan berkembangnya globalisasi yang mengubah percepatan teknologi, informasi dan transportasi serta menciptakan kondisi *borderless* tidak hanya memberikan dampak positif kepada kegiatan transnasional, tapi juga dampak negatif yaitu kejahatan transnasional. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa kasus penyanderaan yang dilakukan oleh kelompok Abu Sayyaf tersebut kepada beberapa ABK. Kejadian tersebut

menunjukkan bahwa ancaman insurjensi tidak lagi hanya menjadi ancaman Filipina namun juga Indonesia. Kegiatan perdagangan internasional yang dilakukan oleh Indonesia dengan Filipina dalam sektor batu bara justru menjadi sasaran empuk bagi para kelompok-kelompok insurjensi tersebut. Bahkan dalam penyanderaan tersebut mereka meminta uang tebusan kepada pemerintah Indonesia sebesar 50 juta peso (sekitar Rp 14,3 miliar) untuk pembebasan 10 sandera pada bulan Maret. (Sandera 10 Awak Kapal Indonesia, Abu Sayyaf Minta Tebusan Rp 14,3 Miliar, 2016) Tidak hanya itu, untuk ketiga kalinya kelompok Abu Sayyaf meminta tebusan kembali atas 7 ABK asal Indonesia yang mereka sandera sebesar 20 juta ringgit, dimana kabar tersebut diinformasikan oleh keluarga korban penculikan. (*"Kelompok Militan Abu Sayyaf Minta Tebusan 20 Juta Ringgit"*, 2016) Padahal selama ini Indonesia selalu menjadi mediator antara Bangsa Moro di Filipina Selatan dengan pemerintah Filipina.

Isu ancaman keamanan yang semakin berkembang di perairan Filipina Selatan dan melibatkan Indonesia menyebabkan Indonesia mengharuskan diri

untuk terlibat dalam isu keamanan tersebut serta membentuk kerjasama. Kerjasama transnasional maupun multilateral antara Indonesia, Filipina serta Malaysia dianggap sangat dibutuhkan dalam menyelesaikan permasalahan tersebut. Maka dari itu ketiga negara tersebut melakukan pertemuan trilateral di Gedung Agung Yogyakarta yang menghasilkan empat poin kesepakatan pada tanggal 5 Mei 2016 lalu. Kesepakatan tersebut menyangkut keamanan yang ada di wilayah perairan ketiga negara. Empat poin itu yang dihasilkan adalah sepakat untuk melakukan joint coordinated patrol, sepakat untuk memberikan bantuan sesegera mungkin ketika ada orang atau kapal dalam keadaan distress dan memerlukan bantuan, sepakat untuk membentuk national vocal point, sepakat untuk membuat hotline of communication untuk mempercepat respon ketika ada dalam keadaan darurat. (Pertemuan Indonesia-Filipina-Malaysia Hasilkan Empat Kesepakatan, 2016)

Faktor-faktor yang telah dijabarkan diatas menjadi latar belakang kenapa isu insurjensi di Filipina Selatan menjadi isu yang penting bagi Indonesia. Selain itu ancaman tersebut akan mempengaruhi

kepentingan Indonesia di beberapa sektor, salah satunya yaitu ekonomi Indonesia yang merupakan negara pengekspor terbesar batu bara ke Filipina sempat terganggu. Hal ini dikarenakan Indonesia memberikan moratorium kepada Filipina terkait keamanan. Sebenarnya, menurut Panglima, sudah ada moratorium oleh Menteri Perhubungan bahwa kapal-kapal tidak boleh melintasi perairan itu. Namun dengan peristiwa ini, Gatot mempertanyakan ada kapal yang berlayar. Namun terlepas dari itu, menurutnya, operasi bersama memang sangat penting. "Operasi bersama ini diperlukan karena itu adalah jalur ekonomi. Itu jalur ekonomi. Kemudian 96 persen listrik di Manila itu, 96 persen batubaranya dari Indonesia," kata Panglima. (Panglima TNI Ungkap Alasan Terjadi Penyanderaan ABK Lagi, 2016)

Pada dasarnya setiap negara yang berdaulat terbentuk dengan memiliki satu misi yang sama yaitu membangun sebuah negara bersama-sama agar lebih sejahtera. Namun seperti yang dijelaskan sebelumnya terkadang terdapat beberapa minoritas atau beberapa kelompok yang merasa hak dan kesejahteraannya tidak terpenuhi. Hal tersebut menyebabkan munculnya rasa

skeptis terhadap pemerintah yang sedang berkuasa hingga menyebabkan konflik. Semakin berkembangnya globalisasi saat ini juga dapat menjadi faktor, seperti halnya terdapat beberapa daerah yang tidak mampu memanfaatkan globalisasi untuk mengembangkan potensi lokalnya dan merasa adanya kesenjangan dengan daerah lain. Selain itu juga perbedaan budaya yang terdapat di beberapa daerah mengingat luas wilayah negara yang cukup besar dan terkadang terdiri dari cukup banyak kepulauan yang memiliki cukup banyak suku dan adat istiadat seperti Indonesia dan Filipina. Hal ini disiyalir turut mendukung munculnya aktivitas serta gerakan-gerakan yang dibentuk oleh masyarakat minoritas. Perbedaan tersebut akan menimbulkan gesekan dimana budaya yang mereka miliki dirasa tidak sesuai dengan otoritas maupun kebijakan yang yang dikeluarkan oleh pemerintah. Bahkan terkadang level gesekan tersebut dapat meningkat menjadi konflik nasional dan mengancam keutuhan negara. Sedangkan, strategi insurjensi adalah strategi yang pada umumnya digunakan para kaum minoritas demi menjatuhkan kekuasaan atas pemerintah yang dirasa kurang

menguntungkan semua pihak. Hasil konflik dari aksi insurjensi ini bertujuan untuk merebut kekuasaan atau untuk berpisah dengan negara dimana ia berada. Maka dari itu pemerintah dituntut untuk mencari jalan penyelesaian dalam menghadapi ancaman keamanan nasional tersebut dan memenuhi kebutuhan dari beberapa daerah yang dianggap khusus tersebut.

Pada umumnya setiap negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensiil memiliki kekuasaan yang terpusat dimana pemerintah yang memegang kewenangan penuh tidak memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur sendiri urusannya, namun sistem pemerintahan terpusat yang sering disebut dengan sentralisasi ini memiliki beban berat karenan segala urusan dijalankan oleh pemerintah pusat. Selain itu sistem pemerintahan terpusat atau sentralisasi tersebut dinilai akan menimbulkan gesekan di beberapa negara yang memiliki wilayah yang cukup luas serta memiliki banyak budaya. Hal ini terjadi terhadap Filipina dimana terdapat minoritas merasa kebijakan yang diatur secara terpusat tidak dapat memenuhi

kebutuhan mereka dan tidak membawa dampak positif terhadap bagi minoritas.

Jong S. Jun dan Deil S. Wright (1996) mempertautkan fenomena antara globalisasi dan desentralisasi. Kedua penulis ini berpendapat bahwa, globalisasi menjadikan pelaku-pelaku ekonomi bergerak secara langsung masuk ke daerah-daerah dari suatu negara. Globalisasi mendorong terbukanya potensi lokal, yang mendorong setiap daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah untuk merespon perkembangan global. Dikatakan secara lengkap berikut ini:

When country's political, economic, and development activities become globalized, the national government may no longer be the dominant entity.... Global changes occurring today are creating new, complex, and decentralized system of networks that are radically different from the old centralized system of governance which controlled the process of international activities and decision making. Global changes influence the functions and actions of local administrators. And, as local administrators become more conscious of global influences, they become prepared to take innovative actions without

the supervision of the national government. Promoting economic development opportunities by working with with foreign business enterprises and socio-cultural exchange programs area only two examples. Thus, the decentralization of governmental processes in the context of intergovernmental relations provides unlimited opportunities for promoting local actions in the global environment.local administrators can learn to become effective in solving local problems and active in promoting international activities. Centralized governments, in general, respond slowly not only to domestic but also to international problem. (Cheema, 1983)

Oleh karena itu, terdapat beberapa negara yang membagi sebagian kewenangan negaranya kepada daerah. Hal ini dinilai dapat mempermudah kinerja pemerintah pusat dan pemerintah daerah karena terdapat pembagian kewenangan. Prinsip-prinsip *good governance* seperti keefektivitasan dan keefisienan tentu akan dapat terwujud. Adanya pembagian kewenangan kepada daerah tersebut selanjutnya disebut sebagai desentralisasi.

Secara lebih jauh, muncul istilah desentralisasi asimetris merupakan turunan atau salah satu jenis desentralisasi. Desentralisasi asimetris adalah pemberlakuan kewenangan khusus kepada wilayah-wilayah tertentu dalam suatu negara yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan berbagai permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu, munculnya desentralisasi asimetris juga karena adanya keunikan dan kekhasan dari sebuah daerah. Untuk mengakui dan melindungi kekayaan yang ada di daerah tertentu, maka pemerintah pusat memberikan desentralisasi khusus kepada daerah-daerah tertentu yang memang dianggap istimewa atau khusus. Pemberlakuan desentralisasi asimetris (*assymetric decentralization*) atau otonomi asimetris (*assymetric authonomy*) diaktualisasikan melalui pemberian status otonomi khusus seperti Aceh, Papua, dan Yogyakarta. Penerapan kebijakan tersebut merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan daerah istimewa. Desentralisasi asimetris diberlakukan di daerah tertentu yang memuat beberapa hal seperti otonomi khusus dalam hal

ekonomi, politik, kebijakan fiskal, kesejarahan, administratif, sampai budaya dan kearifan lokal. Secara lebih jauh, tulisan ini akan membahas mengenai pengalaman dari beberapa negara di dunia yang juga menerapkan desentralisasi asimetris seperti halnya Indonesia. Maka dari itu, tulisan ini akan menjelaskan mengenai desentralisasi yang diberikan oleh pemerintah Filipina kepada penduduk muslim di wilayah Filipina Selatan.

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai penyelesaian permasalahan isu insurjensi di Filipina Selatan, sebaiknya kita harus mengetahui terlebih dahulu faktor-faktor yang menyebabkan munculnya kelompok-kelompok insurjensi tersebut. Berawal dari suku bangsa Moro yang merupakan sebuah suku yang terdapat di Filipina bahkan Indonesia. Di Indonesia bangsa Moro tersebar di Kepulauan Moro Tai Maluku, Kecamatan Moro Kabupaten Karimun, Sumatera dan Kepulauan Riau. Sedangkan di Filipina tersebar di beberapa wilayah seperti Mindanao, Kepulauan Sulu, Palawan dan Basilan. Namun sebagian besar mereka berdiam di Mindanao Filipina. Mindanao merupakan pulau terbesar kedua di Filipina dimana memiliki 19 juta

penduduk dan kurang lebih 5 jutanya merupakan muslim. Hal ini dikarenakan Mindanao yang terletak di wilayah Filipina Selatan adalah kawasan hunian bersejarah bagi mayoritas kaum muslim.

Bermula pada tahun 1565 Filipina diduduki oleh Spanyol dan mereka telah mengetahui bahwa diwilayah tersebut sebagian penduduk setempat telah menganut agama islam. Mereka mengidentifikasi penduduk tersebut dan menerapkan politik *divide & rule* (pecah belah & kuasai) serta *mission-sacre* terhadap orang-orang islam. Bahkan penduduk Islam diberi julukan sebagai "Moor" (Moro) yang artinya orang buta huruf, jahat, tidak bertuhan dan tukang bunuh. Sejak saat itu julukan Moro melekat pada penduduk islam di kawasan Filipina Selatan. Pada saat Spanyol datang, yang dipimpin oleh Miguel Lopez Legaspi menghentikan perkembangan dakwah islam di berbagai kawasan di Filipina bahkan Manila. Hal ini menyebabkan terjadinya pertempuran selama berabad-abad masa pendudukan Spanyol di Filipina.

Setelah Filipina merdeka pada tahun 1946 dan pulau Mindanao dan Sulu dijadikan bagian dari Republik Filipina,

hubungan antara muslim Filipina dan negara Timur Tengah semakin kuat. Hal ini disebabkan oleh sejarah proses islamisasi di Filipina Selatan seperti para pedagang Arab yang menikahi anak dari orang-orang tertentu sehingga persekutuan politik dengan kerajaan islam dalam menghadapi kristenisasi Barat. Hubungan muslim Filipina dengan Timur Tengah ditandai dengan pengiriman para pelajar Mindanao ke Universitas Al-Azhar Kairo dan semakin banyaknya beasiswa yang disediakan oleh negara-negara Arab. Kedekatan dengan komunitas muslim ini memberikan keuntungan terhadap umat islam di Mindanao dan Sulu. Seperti contoh ketika terdapat media massa melaporkan adanya pembantaian kaum muslim, Libya langsung bereaksi dan berinisiatif membawa kasus ini ke hadapan OKI (Organisasi Konferensi Islam).

Namun pada pertengahan tahun 1950 an sekitar satu dekade setelah Filipina merdeka, umat muslim Mindanao masih hidup dibawah garis kemiskinan. Bahkan Thomas McKenna dalam bukunya yang berjudul "*Muslim Rebels and Rulers*" seorang pensiunan tetara mengatakan bahwa semakin kuatnya cengkeraman

penduduk Kristen atas sendi-sendi perekonomian membuat muslim Filipina semakin tersisih. Akhirnya pada tahun 1957 Pemerintah Filipina membentuk Komisi Integrasi Nasional (CNI) yang salah satu proyeknya yang pertama adalah mengirim muslim Filipina dari selatan ke pusat kota agar mendapatkan pelajaran agar dapat berintegrasi dengan kehidupan nasional. Proyek kedua yaitu dengan menyediakan program beasiswa pendidikan islam untuk memperkuat iman para muslim Filipina ke Timur Tengah. (McKenna, 1998)

Tapi hal itu justru ternyata menumbuhkan benih separatis. Salah satunya yaitu Nur Misuari yang mengikuti program beasiswa CNI untuk belajar di University of the Philippines. Setelah ia lulus, ia mengajar dan menjadi salah satu penggagas Liga Muslim News. Tulisan-tulisan yang dihasilkan oleh Misuari menginspirasi para pemuda muslim Filipina dengan pemahaman pemberontakan senjata. Konflik yang berkepanjangan akhirnya terjadi kurang lebih selama 4 dekade dan membawa Filipina Selatan ke jurang kemiskinan. Tidak hanya itu, konflik didukung oleh maraknya persenjataan yang diorganisasi oleh MNLF. MNLF merupakan

Moro National Liberation Front yang dibentuk oleh Misuari dengan tujuan membentuk negara sendiri. Dalam perjalanannya MNLF menjadi cikal bakal terbentuknya kelompok lain seperti MILF, BIFF, Abu Sayyaf. (Samosir, 2016)

Semakin banyaknya gerakan-gerakan separatis muslim Filipina Selatan membuat Presiden Filipina, Ferdinand Marcos akhirnya mendeklasrasikan darurat militer dan menginstruksikan warga sipil untuk menyerahkan senjatanya kepada pemerintah ditahun 1972. Ada saat itu MNLF merupakan satu-satunya organisasi dengan ideologi yang kuat dan dapat memasok senjata. Diduga MNLF mendapatkan pasokan senjata dan amunisi dari negara-negara muslim yang memiliki kedekatan. Tidak lama setelah darurat militer dilaksanakan, Misuari meninggalkan Filipina Selatan dan mengontrol MNLF dari Manila dan Libya. MNLF dijalankan melalui dua sayap yaitu melalui sayap politik dan sayap militer.

Pada awalnya MNLF yang bertujuan untuk membentuk negara sendiri berubah ketika pemerintah Filipina mulai bernegosiasi dengan MNLF pada 1975. Setahun berselang, kesepakatan tercapai

yang disebut dengan kesepakatan Tripoli yang ditanda tangani pada tanggal 23 Desember 1976. Kesepakatan tersebut berisi pembentukan pemerintahan otonomi di Filipina Selatan yang mencakup 13 provinsi. Otonomi penuh diberikan pada bidang pendidikan dan pengadilan, sementara bidang pertahanan dan politik luar negeri tetap menjadi wewenang pemerintahan pusat di Manila. Namun dalam perkembangannya kesepakatan Tripoli dikhianati oleh Ferdinand Marcos dengan mengadakan referendum di 13 provinsi yang tercantum dalam kesepakatan Tripoli. Referendum tersebut sebenarnya digunakan untuk membatalkan kesepakatan Tripoli secara halus. Maka dari itu timbul kembali konflik hingga perjuangan bersenjata yang dilakukan MNLF. Sadar bahwa referendum tersebut justru memperkeruh konflik akhirnya penduduk muslim di Filipina Selatan hanya dapat menjadi mayoritas di kawasan otonomi ARMM (*Autonomous Region in Muslim Mindanao*) yang dibentuk pemerintah Filipina pada tahun 1989. Dalam kesepakatan antara MNLF dan pemerintah Filipina ini penduduk diperbolehkan menyatakan pilihannya

untuk bergabung dalam wilayah otonomi muslim yang terbagi menjadi 4 yaitu Manguindanao, Lana del Sur, Sulu dan Tawi-Tawi yang seluruhnya dipimpin oleh Misuari. (Siapa yang Bertarung di Selatan Filipina, 2016)

Belum cukup sampai disitu, terdapat beberapa sebagian pejuang muslim yang tidak merasa puas dengan hasil kesepakatan tersebut dan membentuk kelompok baru bernama *Moro Islamic Liberation Front (MILF)*. MILF dipimpin oleh seorang bernama Salamat yang mengelaborasi MILF dengan mengadopsi ajaran Mujahidin dan memiliki objektivitas dalam berjihad untuk meninggikan firman Allah dan mendirikan negara islam. Setelah bertahun-tahun angkat senjata, pada 1997 MILF akhirnya menyepakati perjanjian gencatan perang dengan pemerintah di bawah pimpinan Presiden Fidel V. Ramos. Namun hanya berselang 3 tahun, pada tahun 2000 Presiden Joseph Estrada membatalkan perjanjian gencatan senjata, namun keadaan kembali membaik pada masa pemerintahan Gloria Arroyo yang membentuk sebuah pembicaraan damai dan gencatan senjata. Beberapa tahun berselang muncul aksi-skasi teror dan

pengeboman di berbagai tempat di Filipina, kejadian ini diduga dilakukan oleh MILF dan disinyalir terlibat dengan aliran dana Osama Bin Laden dan Jamaah Islamiah Asia Tenggara yang berafiliasi dengan Al-Qaidah. Iqbal pun akhirnya menyodorkan formula baru perjanjian, yaitu pendirian semacam negara bagian seperti di Amerika Serikat, tak sepenuhnya lepas dari pemerintah pusat. Pihak MILF mengatakan bahwa MILF bukan meminta suatu kemerdekaan melainkan kebijakan khusus yang menjadikan wilayah tersebut menjadi negara bagian dan tidak memiliki kewenangan atas pertahanan nasional, kebijakan luar negeri dan mata uang yang sudah dikontrol pemerintah pusat. Namun, negara bagian ini akan memiliki pasukan bersenjata untuk keamanan internal.

Berbekal draf tersebut, perundingan damai antara pemerintah dan MILF akhirnya membuahkan perjanjian damai pada 2012, disebut *Framework Agreement of the Bangsamoro (FAB)*. Kedua perjanjian tersebut merupakan embrio lahirnya sebuah entitas baru bernama Bangsamoro dengan wilayah utama ARMM dan kemungkinan perluasan jika 10 persen warga di sekitar daerah tersebut ingin

bergabung. Lahirnya entitas baru tersebut nantinya akan disahkan dalam landasan akta hukum *Bangsamoro Basic Law (BBL)* yang harus disetujui terlebih dahulu oleh Kongres Filipina. Namun hingga kini, BBL tak kunjung disahkan karena masih ada beberapa elemen yang menurut Kongres harus direvisi. Hingga kini, pemerintah dan MILF masih terus mendesak agar Kongres segera meloloskan BBL. (MILF Akhirnya Tandatangani Pakta Perdamaian, 2012)

Menyerahnya pemimpin MILF dalam memperjuangkan kemerdekaan penuh, justru membuat MILF terbelah. Tepat setelah MILF dan pemerintah menandatangani MOA-AD pada 2008, Umbra Kato memimpin kontingen MILF dari kubunya untuk menyerang warga-warga sipil. Desember 2010, Kato akhirnya memisahkan diri dari MILF dan bersama dengan para pendukungnya melanjutkan perjuangan mendapatkan kemerdekaan penuh di bawah bendera *Bangsamoro Islamic Freedom Fighters (BIFF)*. Beberapa media melansir, Kato mengaku bahwa BIFF memiliki lima ribu personel. Namun, pemerintah mengatakan bahwa BIFF hanya memiliki kekuatan 300 orang. MILF baru mengetahui mengenai keberadaan BIFF

pada Agustus 2011 dan mengatakan bahwa kelompok pecahan tersebut hilang komando. Pada 2012, BIFF pun menolak penandatanganan perjanjian kerja sama dan bertekad untuk terus melanjutkan perjuangan. Ketika pada Januari 2014 FAB benar-benar disahkan, pasukan bersenjata Filipina melancarkan Operasi Kuda Hitam melawan BIFF. Tentara berhasil mengepung markas besar BIFF di Barangay Ganta, Maguindanao, yang diperkirakan menampung 500 militan. Sebulan kemudian, salah satu komandan MNLF, Habib Mujahab Hashim, mengonfirmasi bahwa BIFF beraliansi dengan kelompoknya. Kato sendiri tewas pada April 2015, karena sakit. Raga boleh mati, tapi semangat Kato terus hidup dalam BIFF. Abu Misri selaku juru bicara BIFF mengatakan bawa BIFF tidak membutuhkan BBL lagi dan akan terus melakukan perlawanan bersenjata sampai mendapatkan kemerdekaan. Hingga kini BIFF merupakan salah satu kelompok yang masih aktif menebar teror di selatan Filipina. (*Bangsamoro Islamic Freedom Fighters* [BIFF], n.d.)

Sedangkan pada November 2013, terjadi gonjang-ganjing kepemimpinan di

tubuh BIFF. Seorang komandan BIFF, Mohammad Ali Tambako, akhirnya membentuk kelompok sempalan di bawah bendera Justice for Islamic Movement. Merujuk pada laporan *Terrorism Research and Analysis Consortium*, Tambako merupakan penyedia tempat berlindung bagi beberapa teroris terkemuka di Filipina, termasuk Basit Usman. (*Justice For Islamic Movement* (JFIM), n.d.) Sementara separatis sibuk mencari cara memisahkan diri dari pemerintahan Filipina, kelompok Ansar Khalifah Filipina (AKP) muncul dan mendeklarasikan sebagai perpanjangan tangan ISIS untuk membangun khilafah di Asia Tenggara. Dengan kaitan dengan beberapa kelompok militan lawas, seperti Mujahidin Indonesia Timur (MIT), AKP yang juga disokong oleh *Justice for Islamic Movement*, Khalifah Islamiyah Mindanao, dan Abu Sayyaf terus membangun kekuatan dengan perekrutan pemuda di Mindanao. Bahkan pada Desember 2015, angkatan bersenjata Ansar Khalifah Filipina (AKP) menewaskan setidaknya sembilan orang, termasuk satu pelatih Indonesia bernama Ibrahim Ali Sucipto dari kelompok teror Mujahidin Indonesia Timur dan beberapa lainnya merupakan siswa berasal

dari Cotabato, Filipina. (Ansar Al-Khilafah In The Philippines: Name Change Rather Than Game Changer – Analysis, 2015)

Jalan damai melalui otonomi khusus sebenarnya telah disepakati pada masa pemerintahan Presiden Benigno Aquino dalam upaya mengakhiri pemberontakan pada masa pemerintahannya ia telah mengirimkan kepada parlemen usulan undang-undang yang memberi otonomi kepada minoritas Muslim,. Pengajuan ke kongres itu dilihat sebagai hal signifikan karena berarti *Aquino dan Moro Islamic Liberation Front (MILF)* telah mencapai kesepakatan, setelah perundingan penuh ketegangan selama berbulan-bulan, terkait landasan hukum otoritas pemerintahan Muslim di bagian selatan negara itu, Mindanao. Aquino yang pada saat itu masih menjabat sebagai Presiden menyerukan diterimanya aturan yang ia usulkan itu “sesegera mungkin” yang akan memungkinkan para pemimpin MILF memerintah di wilayah yang luasnya mencapai sepersepuluh daratan Filipina. Ia mengatakan langkah ini akan memperbaiki kehidupan jutaan umat Islam Filipina yang termasuk diantara penduduk termiskin di negara berpenduduk mayoritas Katolik

yang total populasinya mencapai 100 juta jiwa. Menurut jadwal pakta perdamaian, aturan itu diharapkan bakal diloloskan parlemen sebelum akhir tahun 2015, memberi Aquino waktu untuk menempatkan pemerintah daerah sebelum enam tahun masa jabatannya berakhir pada pertengahan 2016. Setelah undang-undang baru itu diloloskan, warga setempat harus memberikan persetujuan lewat referendum yang dijadwalkan berlangsung tahun depan. Perjanjian ini secara terpisah menyerukan kepada MILF untuk melucuti senjata di bawah pengawasan internasional. (Muslim Filipina Diberi Otonomi Khusus, 2014)

Pakta perdamaian dengan itu menjadi landasan bagi terbentuknya sebuah wilayah otonomi khusus di Mindanao, namun Aquino pekan lalu menggambarkannya sebagai sebuah “percobaan gagal“ karena korupsi besar-besaran dan kemiskinan yang memburuk. Rencana otonomi baru di wilayah ini akan menggantikan yang lama. Selain itu potensi penentangan dari kelompok politisi Katolik dan para pimpinan bisnis. Rancangan otonomi khusus ini harus mendapatkan persetujuan dari parlemen nasional Filipina

yang didominasi para politisi Katolik. Namun bagaimanapun, para pemimpin MILF, pemerintah dan pengamat independen telah memperingatkan bahwa jalan menuju perdamaian masih penuh dengan hambatan, dan penandatanganan kesepakatan tidak menjamin berakhirnya konflik. Pernyataan tersebut didukung oleh pernyataan Direktur Eksekutif sementara *Anti-Terrorism Council-Program Management Center (ATC-PMC)*, AED Oscar F. Valenzuela saat sesi tanya jawab dengan penulis pada kuliah umum di Kantor Kepresidenan Filipina Malacanang Palace. Ia mengatakan bahwa "hingga saat ini jalan terbaik yang dapat ditempuh pemerintah Filipina adalah dengan melanjutkan strategi desentralisasi di Filipina Selatan dan memberikan otonomi khusus karena lokasi mereka yang cukup jauh dari pemerintah pusat". (Valenzuela, 2016)

Dalam menganalisis permasalahan yang terjadi di Filipina Selatan tersebut, program desentralisasi masih dianggap menjadi kunci dalam penyelesaian. Namun dalam perkembangannya desentralisasi tidak begitu saja berdiri tunggal. Ada dan dimunculkan varian lain dari pelaksanaan desentralisasi, yaitu desentralisasi asimetris

(*asymmetric decentralization*). Istilah desentralisasi asimetris menjadi hal yang menarik karena memang istilah ini tidak begitu jamak digunakan dalam berbagai wacana dan kajian. Dimensi terminologinya menjelaskan jika desentralisasi asimetris dapat diartikan sebagai transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah tertentu dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam NKRI. Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa yang berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri dari pangkuan ibu pertiwi. Dia mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintah lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap pemerintahan nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik seperti yang dipraktikkan di beberapa negara antara lain wilayah Quebec di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Gunie, dan

Bosque di Spanyol. Mereka misalnya, boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar. (Huda, 2014)

Sedangkan cara pemberiannya berbeda-beda tergantung tendensi masing-masing daerah yang pertama adalah *soft approach*, misalnya untuk Indonesia terdapat pada Daerah Istimewa Yogyakarta dan DKI Jakarta, kedua melalui *hard approach*, misalnya Aceh dan Papua yang tekanan sparatis dan konfliknya tinggi. Ada beberapa hal yang patut digaris bawahi dari pemaknaan dari desentralisasi asimetris ini. Desentralisasi asimetris diberikan sebagai jalan tengah dari potensi negatif (konflik SARA, spartisme, kesenjangan sosial, masalah pemerataan pembangunan) yang berkembang di dalam sosio-kultural masyarakat setempat. Pola pelaksanaan pemerintahan lokal ini yang sedikit tidak mainstream, terbungkus dalam penggunaan istilah daerah khusus, otonomi khusus dan daerah istimewa, istilah tersebut yang jamak digunakan. Desentralisasi asimetris muncul sebagai solusi atas kenyataan bahwa penerapan desentralisasi di masing-masing daerah ternyata tidak dapat dilaksanakan secara

merata diseluruh Provinsi di Indonesia. Desentralisasi asimetris menjadi alternatif dari konsep desentralisasi yang salah satunya diterapkan di Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta), Otonomi Khusus (Otsus) Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), dan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). (Mandasari, 2014)

Desentralisasi Asimetris Suku Moro di Filipina Selatan sempat dilakukan dengan bantuan beberapa lembaga internasional dengan 4 negara perwakilan yaitu Jepang, Inggris, Turki, dan Saudi Arabia serta adanya negara fasilitator (Malaysia), pada akhirnya disetujui kerangka perjanjian damai antara MILF dengan pemerintah Filipina. Kerangka perjanjian damai yang diumumkan kepada dunia internasional oleh Presiden Benigno Aquino III tersebut hanyalah merupakan awal kesepakatan atau titik terang awal. Meskipun demikian, sebelum ada pembicaraan yang lebih jelas dan kesepakatan final pada tahun 2016 (bersamaan dengan habisnya masa bakti Presiden Benigno Aquino III) tercapai, MILF menolak menyerahkan senjatanya. Meskipun demikian, pada akhirnya lagi-lagi kesepakatan atau pemberian daerah

khusus tersebut dinilai belum mampu menjawab segala keinginan suku Moro.

Saat ini pemerintahan Filipina telah digantikan oleh Rodrigo Duterte yang telah memenangkan pemilu pada pertengahan 2016 lalu. Pada kampanyenya, Duterte telah bersumpah untuk bersikap keras pada kejahatan, seperti yang ia lakukan pada saat menjabat sebagai walikota Davao. Dia berjanji akan mengubah sistem politik Filipina untuk mengurangi kekuatan elit yang telah mengakar di pemerintahan. Selain itu ia menawarkan kebijakan keamanan yang bertentangan, dalam menanggulangi ancaman yang sedang berlangsung dari kelompok-kelompok militan di Filipina Selatan. Rodrigo Duterte merupakan Presiden pertama yang berasal dari Filipina Selatan dimana ia menjabat sebagai walikota Davao selama puluhan tahun. Duterte secara jelas berniat untuk mengakhiri perang puluhan tahun dengan pemberontak selatan dan militan komunis pusat pemerintahannya. Dia juga jelas melihat kebutuhan untuk dilakukan desentralisasi asimetris, baik untuk mengurangi kekuatan elit dan untuk mengakhiri pemberontakan di selatan. Desentralisasi kekuasaan politik dan

ekonomi di Indonesia sejak tahun 1998 adalah sebuah inspirasi yang jelas untuk Duterte, menurut beberapa penasihatnya; sebelum akhir rezim Suharto, Indonesia adalah salah satu negara yang paling terpusat di wilayah ASEAN. Hari ini, Indonesia merupakan salah satu negara yang paling *federalized* di Asia Tenggara, dan negara-negara lain di wilayah ASEAN seperti Myanmar yang juga sedang melihat Indonesia sebagai model potensial desentralisasi. Ditulis dalam catatan artikel baru Wall Street Journal, Duterte bermaksud untuk mengubah konstitusi untuk mengubah Filipina menjadi negara yang lebih federal, mengusulkan referendum nasional untuk ini perubahan konstitusi pada 2019. Duterte akan menghadapi rintangan yang signifikan karena dapat dilihat bahwa Presiden Filipina sebelumnya belum mampu mendorong melalui perubahan konstitusi. Namun, ide desentralisasi ini dinilai masuk akal di negara majemuk Filipina dan desentralisasi telah berjalan cukup efektif di Indonesia dalam membina sistem politik dan mempromosikan daya saing ekonomi. Duterte juga secara jelas bahwa ia berniat untuk meneruskan kebijakan ekonomi

pemerintahan Aquino, yang harus meyakinkan kepada investor dalam dan luar negeri. Bagaimanapun pemerintahan Duterte, berharap untuk menggeser ekonomi Filipina dengan cara yang membawa pertumbuhan yang lebih luas. Duterte telah berjanji untuk menggunakan kekuasaannya untuk mendorong pertumbuhan yang tidak hanya memperluas ekonomi tetapi membantu mengurangi Filipina ketimpangan pendapatan yang tinggi. Menurut penasihat ekonomi Duterte, Ernesto Pernia strategi seperti itu termasuk mendorong investasi di selatan dan daerah terpencil lainnya, dan dalam membuat perekonomian lebih bergantung pada ekspor pertanian dan manufaktur, ketimbang konsumsi. Saat ini ia mencatat, ekonomi sangat tergantung pada kegiatan konsumsi dan tidak menciptakan cukup lapangan kerja, terutama mengingat angka kelahiran yang tinggi di Filipina. Pemerintah juga rupanya berencana untuk membuat zona ekonomi khusus baru, yang dirancang untuk menarik investasi, di daerah lain selain Metro Manila dan Luzon Tengah. (*Philippines: Duterte's Policies Take Shape*, 2016)

Desentralisasi politik bertujuan untuk memberikan warga dan perwakilan lokal mereka lebih banyak kekuatan. Federalisme dalam kekuasaan pengalihan tanggung jawab untuk keputusan tertentu dari tingkat nasional ke tingkat sub-nasional seperti pemerintah daerah atau negara. Dalam memutuskan sejauh mana desentralisasi, organisasi manajemen biasanya menggunakan ukuran dan keragaman sebagai tolak ukur. Semakin besar ukuran dan semakin besar keragaman, semakin besar tingkat desentralisasi. Di sebagian besar negara, komposisi geografis negara seringkali didasarkan pada pembentukan sejarah atau alam. Di Filipina, daerah menjadi dasar alami untuk federalisme atau desentralisasi. Bahkan, desentralisasi atau regionalisasi sudah diterima sebagai fakta oleh para pembuat keputusan. Sebagai contoh, tidak ada tingkat upah minimum nasional yang ditetapkan pada tingkat yang berbeda secara regional. Ini adalah penerimaan yang ada pertimbangan ekonomi yang berbeda antara daerah yang berbeda. Tingkat pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) mungkin merupakan tujuan yang dapat diterima. Karena Filipina adalah

sebuah negara yang terlalu terpusat dalam setiap aspek - politik, ekonomi, sosial, budaya - setiap masalah Metro Manila mengambil persepsi menjadi isu nasional. Sementara itu, masalah yang menimpa daerah lain, di mana mayoritas orang Filipina hidup, menjadi masalah sekunder. Jika perencanaan ekonomi menjadi desentralisasi, ini tidak berarti bahwa tidak ada kebutuhan untuk perencanaan terpusat. Jelas, akan selalu ada kebutuhan untuk kebijakan moneter dan fiskal terpusat. Namun, keragaman ekonomi dan geografis bangsa membutuhkan rencana pembangunan ekonomi daerah yang harus dilaksanakan juga secara regional daripada secara nasional. Terdapat pandangan bahwa satuan pemerintah dapat digunakan menjadi kendaraan untuk merealisasikan desentralisasi. Namun dalam tidak semua tugas harus didesentralisasikan. Pada umumnya permasalahan baru justru dapat terjadi dalam kebijakan desentralisasi, seperti keputusan atau tugas apa yang dapat didesentralisasikan. Maka dari itu pemerintah harus menetapkan tujuan serta mengatur strategi dalam mencapai tujuan tersebut. Beberapa persoalan seperti pertahanan nasional, perawatan

kesehatan, pendidikan serta pertanian di daerah harus dipastikan saling berkesinambungan jika didesentralisasi. Desentralisasi di Filipina akan berhasil jika kebijakan tersebut dapat terlaksana dengan cepat dan lebih efisien dibandingkan dengan sentralisasi. Bahkan akan ada kasus di mana itu akan menjadi kombinasi keduanya sentralisasi dan desentralisasi.

Federalisme sebagai desentralisasi, bukan hanya sebagai model politik, mungkin cara terbaik untuk memulai perdebatan tentang federalisme di negeri ini (*Federalism as decentralization*, 2016)

Jika dibandingkan, Indonesia justru telah lebih dulu mengalami ancaman insurjensi dan mengambil desentralisasi. Maka dari itu Indonesia dianggap sebagai *role of model* bagi beberapa negara di ASEAN dalam menyelesaikan konflik insurjensi di negaranya. Dalam perspektif historis, Aceh yang dikenal pula dengan sebutan Serambi Mekah juga mempunyai catatan yang kurang begitu harmonis dengan NKRI. Bukti historis tersebut dapat disebutkan dalam beberapa konflik yang telah terjadi di Aceh sejak sebelum 1949 oleh Daud Bereuh, kemudian Kartosuwiryo

dengan Negara Islamnya hingga yang terakhir dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Tuntutan untuk menegakkan syariat Islam di atas hukum dan konsensus nasional, bahkan di beberapa sisi cenderung berdampak destruktif seiring munculnya disintegrasi didalamnya. Berbagai upaya deliberatif atau menggunakan *soft power* dengan cara diplomasi hingga operasi militer melalui penetapan Daerah Operasi Militer (DOM) telah ditempuh untuk meredam konflik serta guna menjaga keutuhan NKRI. Setidaknya pergolakan di Aceh dengan sparatismenya menjadi potensi besar bagi perpecahan NKRI dan yang pastinya melelahkan bagi pemerintah pusat dalam upaya holistiknya. Terlepas dari perihal konflik yang melekat selama ini, eksistensi Aceh memang harus tetap dijaga dengan cara apapun. Secara yuridis perihal keistimewaan Aceh diatur melalui UU RI No.8 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Hal yang mendasar dari UU ini adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber

ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam dan sumber daya manusia, menumbuhkembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh, memfungsikan secara optimal DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat. (Huda, Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otsus, 2014, pp. 238-239)

Selain yang telah disebutkan di atas, sebagai penunjang pelaksanaan otonomi daerah di Aceh dibentuklah Wali Naggroe dan Tuha Nanggroe yang merupakan lembaga adat yang mengiringi kehidupan adat di Aceh. Sebagai penguat dari UU No.8 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam maka dikeluarkanlah UU No.11 Tahun 2006. Namun ada hal menarik yang terjadi dalam sejarah Aceh hingga

mendapatkan identitas kesitimewaan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Presiden Soekarno pernah menyebutkan Aceh sebagai “Daerah Modal” bagi perjuangan mencapai kemerdekaan Indonesia. Kenapa demikian, perihal tersebut berkenaan dengan sumbangan Aceh sebagai pengembang dalam bidang bahasa dan budaya yang ketika itu memang efektif untuk membangun integrasi nasional. Dengan akulturasi tata adat setempat dengan syariat Islam yang begitu kental dari awal republik ini berdiri hingga sekarang, Aceh adalah provinsi satu-satunya di Indonesia yang menjalankan syariat Islam sebagai norma masyarakat secara penuh. Setidaknya otoritas serta kewenangan inilah yang secara spesifik tertuang dalam UU No. 11 Tahun 2006. Lebih lanjut dan spesifik terdapat beberapa aspek kehidupan yang didasarkan atas syariat Islam, antara lain partai politik lokal, penerapan syariat Islam di bidang ibadah, muamalah, ahwal aslyakshiyah, jinayah, qadha’, dan dakwah. Selain itu, melalui UU No.11 Tahun 2006 dinyatakan bahwa pemerintah pusat tidak dapat leluasa memberikan kebijakan administratif berkaitan dengan Aceh tanpa konsultasi

dan persetujuan kepala pemerintahan Aceh. Hal ini yang dianggap oleh pengkaji Aceh sebagai penanda meningkatnya bargaining position Aceh dimata pemerintah pusat. (Pratama, 2016)

Pelaksanaan desentralisasi sebagai asas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebuah konsekuensi logis dari penerapan demokrasi di Filipina dan Indonesia yang selalu menuntut perubahan kearah bentuk yang dianggap selalu ideal. Desentralisasi asimetris di Indonesia datang dengan bentuk yang “istimewa” memberikan sebuah sistem berbagai kewenangan dengan pemerintah pusat yang bertujuan untuk menjaga eksistensi daerah tersebut. DKI Jakarta, DIY (Yogyakarta), NAD (Aceh), dan Papua yang diberikan “keistimewaan” memang dirasa perlu juga tidak lepas dari kekurangan dalam pelaksanaannya. DKI Jakarta dengan impian kota bertaraf internasionalnya sehingga pembangunan begitu intens ternyata telah menciptakan kepadatan penduduk yang luar biasa sebagai dampak dari harapan besar kebanyakan orang untuk mencari kesejahteraan di Jakarta. Desentralisasi yang diraih dengan bayaran heroik untuk menurunkan pemerintahan yang

sentralistik, disisi lain bermaksud positif namun disisi lain juga berdampak kurang baik, disatu daerah dapat menuai hasil yang baik sedangkan di daerah lain masih belum mampu membawa perubahan positif, disatu sisi membawa kesejahteraan namun disisi lain juga berpotensi memelihara konflik. Inilah pelaksanaan desentralisasi asimetris dengan segala dampaknya sebagai sistem yang selalu membawa tujuan integrasi bangsa.

Namun berbeda dengan Indonesia, desentralisasi asimetris di Filipina merupakan salah satu alternative dari logika simetris dan uniformitas yang gagal. Selain itu Filipina merupakan salah satu negara dengan aneka ragam suku, adat istiadat, agama cultur. Dari aspek geografi merupakan salah satu negara yang memiliki luas wilayah, baik darat maupun laut yang sangat luas. Memiliki sejarah tata kelola pemerintahan yang bahkan sudah terbentuk sebelum terbentuknya negara Indonesia dan bahkan beberapa daerah telah memiliki struktur pemerintahan yang sama dengan negara federal. Asimetrisme dalam pengaturan hubungan pusat-daerah

sangat jamak dipraktekkan di berbagai negara, baik karena alasan multikulturalisme, solusi atas gerakan segregasi, maupun desain nasional untuk menjawab tantangan pengembangan ekonomi dan globalisasi. Secara garis besar desain desentralisasi asimetris dikembangkan atas dua motivasi dasar yaitu, motivasi politik untuk peredam gejolak pemisah daerah dan pengakuan atas multikulturalisme dan motivasi ekonomi yaitu untuk penguatan kapasitas pemerintahan lokal dan pengembangan kawasan-kawasan ekonomi tertentu. Namun dalam merancang desentralisasi asimetris harus dikembangkan kategori yang jelas, dan berbasis kategori model-model desentralisasi asimetris ini bisa dikembangkan. Desain asimetrisme dirancang untuk menjawab tantangan globalisasi dan tidak hanya menjangkau masalah-masalah lokal, namun juga kebutuhan nasional. Selain menemukan basis kategori asimetrisme sebagaimana dipaparkan di atas, tantangan dalam penataan desain desentralisasi ke depan meliputi: pertama, memastikan agar spirit asimetrisme bisa menjangkau dimensi sektoral dan teritorial (kewilayahan) serta

menjadi paradigma dalam tiga rezim (rezim desentralisasi, rezim sektoral, dan rezim keuangan). Kedua, menemukan jangka waktu pelaksanaan asimetrisme apakah bisa bersifat permanen ataupun bersifat sementara (transisional), tergantung pada motivasi kebijakan dan tensi yang harus dihadapi dalam hubungan nasional-sub nasional. Berkaitan dengan hal ini, sejumlah negara mengembangkan pola desentralisasi asimetris untuk jangka waktu tertentu sebagai bagian dari transisi untuk mencapai kondisi tertentu.

Ketiga, merumuskan instrumen asimetris, apakah berbentuk finansial ataukah fungsional. Asimetris finansial ditandai dengan kebijakan pemerintah nasional untuk menyediakan sumber-sumber keuangan tambahan bagi berjalannya fungsi-fungsi pemerintahan tanpa harus mengintervensi penyelenggaraan pemerintahan di lokal. Desain ini dikembangkan untuk menjawab kebutuhan wilayah yang spesifik secara geografis, yang menuntut kebutuhan-kebutuhan yang spesifik pula. Penguatan di sisi input ini juga dimaksudkan untuk mendorong equalisasi antar wilayah dalam hal terpenuhinya pelayanan masyarakat

secara layak. Keempat, menemukan cakupan asimetrisme yaitu, apakah untuk pemerintahan lokal (kabupaten/kota) atau pemerintahan regional (provinsi). Pilihan cakupan tersebut ditentukan oleh seberapa luas implikasi yang akan diperoleh atau masalah yang harus dijawab, dan desain dasar titik berat otonom yang ditentukan.

Sedangkan dalam model ini desentralisasi asimetris penuh, 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 anarkhisme dalam hubungan pusat daerah. Prasyarat pengembangan model ini adalah kapasitas nasional yang sangat kuat dalam supervisi desentralisasi.

Memang disadari pembentukan otonomi khusus tidak saja harus memenuhi aspek kelayakan namun aspek penting untuk otonomi khusus dihadirkan (aspek visibilitas dan veability)

menjadi bagian yang sangat penting. Oleh karena itu bagi penulis tidak ada kata terlambat bagi daerah lain jika ingin berinovasi dalam mengelola pemerintahannya. Ruang pengelolaan kekuasaan pada saat ini sangat terbuka bagi semua aktor strategis di daerah untuk ikut serta dalam mengelola pemerintahannya. Bukan saatnya lagi mengelola pemerintahan yang sangat terpusat.

Daftar Pustaka

Buku

- Cheema, D. A. (1983). *Decentralization and Development: Policy Implementations in Developing Countries*. London: Sage.
- Huda, N. (2014). *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otsus*. Bandung: Nusa Media.
- McKenna, T. M. (1998). *Muslim Rulers and Rebels*. Los Angeles: University of California Press.

Jurnal

- Mandasari, Z. (2014, Oktober 18). *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI. Kajian Terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta*.
- Pratama, A. Y. (2016). *Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi*. Retrieved from journal.um.ac.id/index.php/jppk/article/view/5434/2019.

Website

- "Kelompok Militer Abu Sayyaf Minta Tebusan 20 Juta Ringgit". (2016, Juni

22). Retrieved from Regional Kompas.com:

http://regional.kompas.com/read/2016/06/22/18351281/.kelompok.militer.abu.sayyaf.minta.tebusan.20.juta.ringgit.?utm_source=RD&utm_medium=inart&utm_campaign=khiprd

Abu Sayyaf Sandera Lagi 7 WNI di Filipina Selatan. (2016, Juni 24). Retrieved from VOA Indonesia: <http://www.voaindonesia.com/a/abu-sayyaf-sandera-lagi-7-wni-di-filipina-selatan/3390435.html>

Ansar Al-Khilafah In The Philippines: Name Change Rather Than Game Changer – Analysis. (2015, November 29). Retrieved from Eurasia Review: <http://www.eurasiareview.com/29112015-ansar-al-khilafah-in-the-philippines-name-change-rather-than-game-changer-analysis/>

Bangsamoro Islamic Freedom Fighters [BIFF]. (n.d.). Retrieved from Global Security: <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/biff.htm>

Federalism as decentralization . (2016, Juni 09). Retrieved from Philstar: <http://www.philstar.com/opinion/2016/06/09/1591121/federalism-decentralization>

Justice For Islamic Movement (JFIM). (n.d.). Retrieved from Terrorism Research & Analysis Consortium: <http://www.trackingterrorism.org/group/justice-islamic-movement-jfim>

MILF Akhirnya Tandatangani Pakta Perdamaian. (2012, Oktober 15). Retrieved from DW: <http://www.dw.com/id/milf-akhirnya-tandatangani-pakta-perdamaian/a-16306316>

Muslim Filipina Diberi Otonomi Khusus. (2014, September 10). Retrieved

- from DW: <http://www.dw.com/id/muslim-filipina-diberi-otonomi-khusus/a-17911959>
- Panglima TNI Ungkap Alasan Terjadi Penyanderaan ABK Lagi.* (2016, Juni 24). Retrieved from Nasional News Viva: <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/790018-panglima-tni-ungkap-alasan-terjadi-penyanderaan-abk-lagi>
- Pemerintah pertimbangkan menebus 10 WNI yang disandera.* (2016, Maret 31). Retrieved from BBC Indonesia: http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/03/160330_indonesia_tebusan_abusayyaf
- Pertemuan Indonesia-Filipina-Malaysia Hasilkan Empat Kesepakatan.* (2016, Mei 06). Retrieved from Tribun Jogja: <http://jogja.tribunnews.com/2016/05/06/pertemuan-indonesia-filipina-malaysia-hasilkan-empat-kesepakatan>
- Philippines: Duterte's Policies Take Shape.* (2016, Juni 05). Retrieved from The Diplomat: <http://thediplomat.com/2016/06/philippines-dutertes-policies-take-shape/>
- Samosir, H. A.* (2016, Januari 13). *Mengurai Akar Konflik Filipina, dari Separatis Hingga ISIS.* Retrieved from CNN Indonesia: <http://www.cnnindonesia.com/interasional/20160112104302-106-103678/mengurai-akar-konflik-filipina-dari-separatis-hingga-isis/>
- Sandera 10 Awak Kapal Indonesia, Abu Sayyaf Minta Tebusan Rp 14,3 Miliar.* (2016, Maret 29). Retrieved from Nasional Kompas.com: <http://nasional.kompas.com/read/2016/03/29/09191801/Sandera.10.Awak.Kapal.Indonesia.Abu.Sayyaf.Minta.Tebusan.Rp.14.3.Miliar>
- Siapa yang Bertarung di Selatan Filipina.* (2016, Januari 13). Retrieved from CNN Indonesia: <http://www.cnnindonesia.com/interasional/20160112151747-106-103767/siapa-yang-bertarung-di-selatan-filipina/>
- Teror ISIS, Mendoktrin Anak dari Usia Sekolah.* (2016, Januari 13). Retrieved from CNN Indonesia: <http://www.cnnindonesia.com/interasional/20160106144705-106-102617/teror-isis-mendoktrin-anak-dari-usia-sekolah/>
- Wawancara**
- Valenzuela, O. F. (2016, Juni 16). *Decentralization Way in South Philippines.* (H. Khaerina, Interviewer).