

**URGENSI PENATAAN ULANG KONSEP DESENTRALISASI  
ASIMETRIS DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

**TESIS**



**OLEH:**

**NAMA : MUHAMMAD ADDI FAUZANI, S.H.**

**NO. POKOK MHS : 18912025**

**BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
PROGRAM MAGISTER FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2020**

HALAMAN PERSETUJUAN



**URGENSI PENATAAN ULANG KONSEP DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM  
NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

Oleh :

Nama Mhs. : **Muhammad Addi Fauzani, S.H.**  
No. Pokok Mhs. : **18912025**  
BKU : **HTN/HAN**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada  
Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

**Yogyakarta, 28 September 2020**


Pembimbing :

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum**

**(28 September 2020)**

**Mengetahui,  
Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia**



  
**Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph. D**

HALAMAN PENGESAHAN



**URGENSI PENATAAN ULANG KONSEP DESENTRALISASI  
ASIMETRIS DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

Oleh :

Nama Mhs. : Muhammad Addi Fauzani, S.H.  
No. Pokok Mhs. : 18912025  
BKU : HTN/HAN

Telah dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Akhir/Pendadaran  
pada Tanggal 7 Oktober 2020 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 8 Oktober 2020

Tim Penguji

Pembimbing :

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

(23 November 2020)

Penguji I :

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

(23 November 2020)

Penguji II :

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

(23 November 2020)

Mengetahui,

Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



Agus Priyanta, M.A., M.H., Ph. D

## MOTTO & PERSEMBAHAN

*“Memayu Hayuning Bawana”*

"الْعِلْمُ صَيْدٌ وَالْكِتَابَةُ قَيْدُهُ قَيْدٌ صِيُودَكَ بِالْحَبَالِ الْوَاتِقَةَ  
فَمِنَ الْحَمَاقَةِ أَنْ تَصِيدَ غَزَالَةً وَتَتْرُكَهَا بَيْنَ الْخَلَائِقِ طَالِقَةً"

*“Ilmu adalah buruan dan tulisan adalah ikatannya*

*Ikatlah buruanmu dengan tali yang kuat*

*Termasuk kebodohan kalau engkau memburu kijang*

*Setelah itu kamu tinggalkan terlepas begitu saja.”*

(Imam Syafi'i)

Persembahan:

Bapak Agus Widodo Saputro

Ibu Hariningsih

Kakak Laifa Humairo dan Dimas Setiawan

Adik Nuha Fidarain

Almamaterku

Bangsa dan Negaraku

Agamaku



## PERNYATAAN ORISINALITAS

### *Bismillahirrahmanirrahim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Muhammad Addi Fauzani, S.H.

No. Mhs. : 18912025

Adalah benar-benar mahasiswa Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

### **URGENSI PENATAAN ULANG KONSEP DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Studi Hukum Program Magister FH UII. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat);
3. bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta  
Pada Tanggal : 24 September 2020  
Yang Membuat Pernyataan,



**Muhammad Addi Fauzani, S.H.**

## KATA PENGANTAR

*Allhamdulillahirobbil alamin*, segala puji dan syukur ke hadirat Allah SWT. Shalawat dan salam tercurahkan kepada Rasulullah SAW. Berkat limpahan rahmat dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir yang berjudul; “Urgensi Penataan Ulang Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Karya sederhana ini hadir untuk melengkapi potret terhadap dinamika pengaturan desentralisasi asimetris dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bagaimanapun, dinamika pengaturan desentralisasi asimetris dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia bertujuan untuk menjamin dan melindungi pengakuan terhadap fakta heterogenitas karakteristik daerah di Indonesia. Jaminan dan perlindungan tersebut harus harus senantiasa dijaga agar amanah tujuan negara beserta jaminan hak-hak dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetap terlaksana.

Sebagai manusia biasa, penulis tentu sangat menyadari bahwa tesis ini jauh dari kesempurnaan. Namun demikian, dengan iringan do'a dan harapan, semoga tesis ini mempunyai nilai manfaat bagi siapa saja yang membacanya. Ucapan terimakasih juga penulis haturkan kepada seluruh pihak yang telah berjasa membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung, secara materil maupun moril. Oleh karena itu, perkenankan penulis untuk menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Keluarga: Bapak Agus Widodo Saputro, S.H., M.H., Ibu Dra. Hariningsih., M.Ud., Kakak Laifa Humairo, Dimas Setiawan, dan Adik Nuha Fidaraini dari penulis;
2. Prof. Dr. Ni'matul Huda S.H., M.Hum sebagai guru dan dosen pembimbing penulis;
3. Prof. Fathul Wahid, S.T., M. Sc., Ph. D sebagai rektor Universitas Islam Indonesia;
4. Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H. sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
5. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. sebagai Ketua Program Studi Hukum Program Magister;
6. Kepada alm. Prof. Dr. Cornelis Lay, MA., Prof. Dr. Djohermansyah Djohan, MA., Prof. Dr. Muhammad Fauzan, S.H., M.Hum., Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Siti Zuhro, MA., Prof. Syarif Hidayat, Ph. D., yang mau menyempatkan diri untuk memberikan ilmunya guna kepentingan wawancara dengan penulis;
7. Keluarga Besar Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII);
8. Keluarga Besar Pondok Pesantren Universitas Islam Indonesia;
9. Tiyas Kurnia Sari yang telah membantu dalam mengumpulkan data dan merapikan tata tulis; dan
10. Segenap pihak yang telah memberikan dukungan yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Dalam penulisan tugas akhir ini, penulis menyadari akan keterbatasan yang ada. Maka, semua kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Semoga penulisan karya sederhana ini mendapat Ridha Allah SWT dan dapat mewarnai dinamika keilmuan. Akhirnya, penulis mendo'akan agar semua pihak yang telah memberikan bantuan dalam penyusunan tugas akhir ini diberikan nilai lebih dihadapan Allah SWT. Amin.

Yogyakarta, 24 September 2020



**Muhammad Addi Fauzani, S.H.**



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
MOTTO & PERSEMBAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR GAMBAR, GRAFIK, TABEL, DAN BAGAN .....	xiii
ABSTRAK.....	xv
<b>BAB I.....</b>	<b>1</b>
<b>PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	16
C. Tujuan Penelitian .....	16
D. Manfaat Penelitian .....	17
E. Tinjauan Pustaka .....	17
F. Kerangka Teori.....	22
1. Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia .....	23
2. Otonomi Daerah .....	23
3. Desentralisasi Asimetris .....	29
G. Metode Penelitian.....	36
H. Kerangka Penelitian .....	39
<b>BAB II .....</b>	<b>41</b>
<b>TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA KESATUAN DAN OTONOMI DAERAH .....</b>	<b>41</b>
A. KONSEP NEGARA KESATUAN .....	41
1. Negara Kesatuan Prespektif Teori .....	41
2. Negara Kesatuan <i>Original Intens Founding Fathers</i> .....	49
3. Negara Kesatuan Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 .....	55
B. KONSEP OTONOMI DAERAH.....	68
1. Otonomi Daerah Prespektif Teori dan Praktek .....	68
2. Problem Pengaturan Otonomi Daerah di Indonesia.....	80

3. Desentralisasi Asimetris Prespektif Teori dan Praktek.....	85
4. Desentralisasi Asimetris Prespektif <i>Original Intens Founding Fathers</i> .	101
5. Pengaturan Desentralisasi Asimetris dalam Sejarah Ketatanegaraan Pasca Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	106
<b>BAB III.....</b>	<b>151</b>
<b>ANALISIS DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA DAN PERBANDINGAN BERBAGAI NEGARA .....</b>	<b>151</b>
<b>A. DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM BINGKAI DAERAH ISTIMEWA DAN OTONOMI KHUSUS DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA (NKRI).....</b>	<b>151</b>
1. Prinsip Dasar Permusyawaratan dan Hak Asal-Usul Daerah .....	151
2. Analisis Model dan Pengaturan Daerah Istimewa dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	159
a. Analisis Model Daerah Istimewa.....	159
b. Analisis dan Evaluasi Pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta.....	171
3. Analisis Model dan Pengaturan Daerah Khusus dan Otonomi Khusus dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	175
a. Analisis Model Daerah Khusus dan Otonomi Khusus .....	176
b. Analisis dan Evaluasi Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. ....	181
c. Analisis dan Evaluasi Pengaturan Daerah Istimewa dan Diberi Kewenangan Khusus Pemerintahan Aceh.....	193
d. Analisis dan Evaluasi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. ....	203
4. Pengakuan Perluasan Tipologi Asimetris dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.....	219
5. Kompabilitas Paradigma Asimetris dalam NKRI.....	227
<b>B. PERBANDINGAN KONSEP DESENTRALISASI ASIMETRIS DI BEBERAPA NEGARA .....</b>	<b>242</b>
1. Jepang.....	242
2. China .....	250
4. Kolombia.....	259
5. Swedia dan Finlandia .....	264
6. Filipina .....	268
<b>BAB IV .....</b>	<b>275</b>

<b>ANALISIS URGENSI DAN KONSEP PENATAAN ULANG DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA .....</b>	<b>275</b>
<b>A. URGENSI PENATAAN ULANG DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA .....</b>	<b>275</b>
1. Amanah Pasal 18A ayat (1) dan 18B ayat (1) UUD NRI 1945 .....	275
2. Politik Hukum Menjaga Keutuhan Negara bukan Akselerasi Pembangunan Daerah .....	285
3. Pengaturan <i>Status Quo</i> yang Bersifat Sporadis Tanpa Adanya <i>Grand         Desain</i> dan <i>Umbrella Act</i> yang jelas. ....	292
4. Kecenderungan Resentralisasi Pasca Reformasi.....	300
5. Penetapan bersifat Sentralistis, tertutup Ruang Aspirasi secara Demokratis. .....	310
6. Tidak Adanya Indikator dan Parameter yang Jelas dalam Menetapkan Daerah Menjadi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus.....	327
7. Belum Optimalnya Mekanisme Pengawasan dan Evaluasi. ....	331
8. Terjadi Perluasan Tipologi Desentralisasi Asimetris.....	334
<b>B. KONSEP PENATAAN ULANG DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA .....</b>	<b>343</b>
1. Perbandingan Dengan Penetapan Desa Adat, Penetapan Kawasan Ekonomi Khusus, Kawasan Strategis Nasional. ....	354
2. Pembukaan Ruang Aspirasi secara Demokratis.....	366
3. Penentuan Indikator dalam Menetapkan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus.....	368
a. Asas dan Prinsip Penetapan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus	368
b. Syarat Menjadi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus.....	372
c. Tipologi Asimetri Kewenangan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus .....	376
1. Politik .....	386
3. Administratif .....	390
4. Ekonomi .....	391
5. Pariwisata .....	393
6. Terluar dan Perbatasan.....	394
7. Daerah Kepulauan.....	400
8. Rawan Bencana.....	402
d. Pengawasan, Jangka Waktu dan Evaluasi .....	404

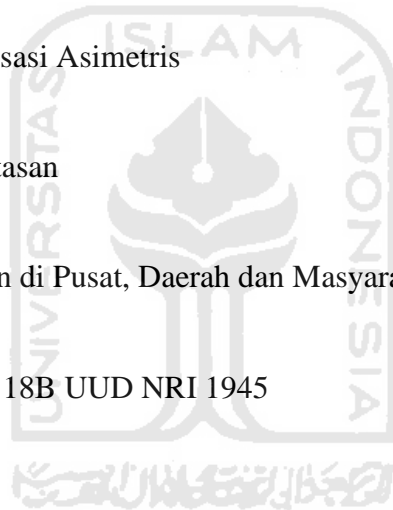
4. Pembentukan Undang-Undang Payung tentang Desentralisasi Asimetris dan Undang-Undang Penetapan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus	415
a. Mekanisme dan Bentuk Produk Hukum Penetapan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus	417
1. Penetapan melalui Mekanisme <i>Top Down</i>	417
2. Pengusulan Mekanisme <i>Bottom Up</i>	423
3. Bentuk Produk Hukum Penetapan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus	429
b. Lembaga yang Berwenang Mengusulkan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus	435
c. Integrasi Pengelolaan Kawasan ke Dalam Daerah yang Menganut Desentralisasi Asimetris	445
<b>BAB V</b>	<b>459</b>
<b>PENUTUP</b>	<b>459</b>
A. KESIMPULAN	459
B. SARAN	461
DAFTAR PUSTAKA	462



## DAFTAR GAMBAR, GRAFIK, TABEL, DAN BAGAN

Gambar 1.1; 4.3	
Perbandingan Materi Perda yang Dibatalkan	8; 304
Grafik 1.2; 4.4	
Rata-rata Pertumbuhan Ekonomid di Enam Pulau Besar di Indonesia Triwulan I Tahun 2016-Triwulan I Tahun 2018	10; 307
Gambar 1.3; 4.5	
Klasterisasi Perda yang Dibatalkan	11; 308
Gambar 1.4; 4.9	
Peta Persebaran Kawasan Ekonomi Kawasan Khusus di Indonesia	15; 335
Gambar 1.5; 2.1; 4.11	
<i>Fully Asymmetrical Decentralization (Horizontal)</i>	33; 95; 375
Gambar 1.6; 2.2	
<i>Asymmetric Treatment by Rural and Urban Designation</i>	34; 97
Gambar 1.7; 2.3; 3.3	
<i>Special Autonomy as One Form of Asymmetry</i>	34; 98; 230
Tabel 2.4	
Dimensi Implementasi Desentralisasi Asimetris	141
Gambar 3.1	
Peta Persebaran <i>Zelfbesturende Landschappen</i> atau Swapradja	165
Tabel 3.2	
Perbandingan Perluasan Pengaturan Desentralisasi Asimetris sesuai Konstitusi	226
Tabel 3.4	
Perbedaan Aturan Otonomi Khusus di Beberapa Negara	272
Gambar 4.1	
Peta Persebaran Penduduk Miskin 2019	290
Tabel 4.2	
Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Beberapa Indikator Ekonomi Makro di Beberapa Negara	291

Tabel 4.6	
Perbandingan Perimbangan Pembagian Dana	317
Bagan 4.7	
Langkah Daerah dalam Mendapat Pengakuan Desentralisasi Asimetris	326
Bagan 4.8	
Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa	331
Tabel 4.10	
Perbedaan Prosedur Pengajuan	362
Tabel 4.12	
Tipologi Potensi Daerah di Indonesia	377
Gambar 4.13	
Bandul Politik Desentralisasi Asimetris	380
Tabel 4.14	
Keadaan Kawasan Perbatasan	394
Tabel 4.15	
Problematika Pengawasan di Pusat, Daerah dan Masyarakat	406
Tabel 4.16	
Saran Amandemen Pasal 18B UUD NRI 1945	428



## ABSTRAK

Penelitian ini menarik untuk dikaji disebabkan memiliki rumusan masalah sebagai berikut. *Pertama*, apa urgensi penataan ulang desentralisasi asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)? *Kedua*, bagaimana konsep penataan ulang desentralisasi asimetris dalam NKRI? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian ini sebagai berikut. *Pertama*, pengaturan tentang desentralisasi asimetris telah dibentuk semenjak Negara Indonesia berdiri. Pengakuan terhadap desentralisasi asimetris mengalami pasang surut dalam konstitusi Indonesia, terakhir diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945. Terhadap pembahasan urgensi penataan ulang desentralisasi asimetris dalam NKRI, dapat diuraikan sebagai berikut. 1) Konsep desentralisasi asimetris merupakan amanah dari Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945. 2) Politik hukum pembentukan bertujuan untuk menjaga keutuhan negara bukan akselerasi pembangunan daerah. 3) Pengaturan desentralisasi asimetris *status quo* bersifat sporadis, tidak memiliki *grand desain* dan undang-undang payung (*umbrella act*). 4) Terjadinya resentralisasi pasca reformasi. 5) Penerapan daerah dengan konsep desentralisasi asimetris pada *status quo* bersifat sentralistis, tidak dibuka ruang aspirasi secara demokratis. 6) Tidak adanya indikator dan parameter yang jelas dalam hal negara menetapkan daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus. 7) Belum optimalnya mekanisme pengawasan dan evaluasi. 8) Terjadinya perluasan konsep desentralisasi asimetris. Hasil penelitian yang *kedua*, konsep penataan ulang desentralisasi asimetris diwujudkan dengan membandingkan mekanisme penetapan entitas lain. Perlu menetapkan asas, prinsip, syarat, dan indikator serta tipologi yang digunakan dalam penetapan daerah istimewa dan daerah khusus, yang akhirnya dapat ditetapkan dalam suatu undang-undang tentang pengakuan dan penghormatan daerah istimewa dan daerah khusus. Tipologi dengan model *special autonomy* yaitu politik, sejarah dan budaya, administratif, ekonomi, pariwisata, daerah terluar dan perbatasan, daerah kepulauan, rawan bencana. Usulan pengawasan dan evaluasi yang berkonsekuensi pada penambahan urusan, stagnansi urusan, dan penarikan urusan pada desentralisasi asimetris dilakukan setiap 20 tahun sekali. Mekanisme penetapan daerah istimewa dan daerah khusus dapat melalui mekanisme *top down* dan *bottom up*. Untuk mencegah politik hukum otonomi daerah yang zig-zag khususnya politik hukum desentralisasi asimetris diperlukan amandemen konstitusi. Diperlukan integrasi pengelolaan kawasan ke dalam daerah yang menganut desentralisasi asimetris. Daerah dapat menerapkan prinsip *propper governance* dan *reinventing government*. Saran yang dapat diberikan, *pertama*, kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), agar melakukan amandemen terhadap Pasal 18B UUD NRI 1945. *Kedua*, kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah (dalam hal ini Presiden), dan Dewan Perwakilan Daerah, agar membentuk Undang-Undang tentang Pengakuan dan Penghormatan atas Daerah Istimewa dan Daerah Khusus.

**Kata Kunci:** Penataan ulang; Desentralisasi asimetris; Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Ni'matul Huda menyebutkan, bahwa Moh. Yamin sebagai peletak pondasi konsep pemerintahan daerah dan orang yang pertama membahas masalah pemerintahan daerah dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) memaparkan sebagai berikut.<sup>1</sup>

Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintah Urusan Dalam, Pengreh Praja.

Pada kesempatan itu pula Mohammad Yamin melampirkan suatu rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang Pemerintah Daerah yang diuraikan sebagai berikut.<sup>2</sup>

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang sifatnya istimewa.

Pada prakteknya, konsep dasar yang menjadi pijakan dalam konstitusi tersebut ternyata sulit diterjemahkan dalam undang-undang. Djohermansyah Djohan mengungkapkan, bahwa proses mencari format pemerintahan daerah yang ideal di Indonesia telah berlangsung sejak diproklamasikannya kemerdekaan yang diawali dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Kedudukan Komite Nasional Daerah, dan disusul silih berganti dengan diterbitkannya beberapa undang-undang dan peraturan lainnya, hingga saat ini

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 1.

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 2.



berlaku Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014).<sup>3</sup>

Setiap undang-undang pemerintahan daerah yang baru pada dasarnya merupakan koreksi dan penyempurnaan dari undang-undang dan peraturan lama, yang dianggap tidak sesuai lagi dengan amanah konstitusi dan perkembangan zaman, sehingga kesan *trial and error* dalam pengaturan pemerintahan daerah sangat kuat.<sup>4</sup> Begitu seterusnya, undang-undang pemerintahan daerah baru selalu memuat ketentuan-ketentuan baru guna memenuhi tuntutan faktual masyarakat lokal sebagai *stakeholder* dan kehendak pemerintah pusat sebagai *shareholder*. Dampaknya, implementasi kebijakan otonomi daerah dipenuhi dengan eksperimen.<sup>5</sup>

Eksperimen tersebut secara normatif terlihat dalam bentuk pergeseran politik hukum kedudukan dan kewenangan yang selalu terjadi dalam setiap perubahan undang-undang Pemerintahan Daerah. Hal ini diimplementasikan terakhir oleh UU 23/2014 dalam bentuk penarikan kembali kewenangan yang sebelumnya telah dimiliki oleh pemerintah daerah ke pemerintah pusat. Bahkan setiap perubahan yang dilakukan terhadap undang-undang pemerintah daerah terkesan meresentralisasi sistem kewenangan yang dimiliki pemerintahan daerah ke pusat.<sup>6</sup>

Sedikit contoh tentang eksperimen dalam desentralisasi adalah urusan yang berpotensi meningkatkan kesejahteraan rakyat yaitu sektor pertambangan,

---

<sup>3</sup>Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. v.

<sup>4</sup>Yusron, *Beragam Praktek Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018), hlm.137.

<sup>5</sup> Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14. No. 4 Desember 2017, hlm. 839-840.

<sup>6</sup>Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 143-144.

perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan dan pariwisata oleh UU 23/2014, beberapa urusan tersebut yang selama ini dikelola oleh Kabupaten/Kota seperti pertambangan, pendidikan menengah, dan kehutanan sekarang dibagi menjadi urusan antara Pemerintah Provinsi dan Pusat. Pengambilalihan kewenangan tersebut akan memberi dampak yang tidak menguntungkan bagi pemerintah kabupaten/kota seperti berkurangnya Pendapatan Asli Daerah (PAD).<sup>7</sup>

Pola eksperimen tersebut menunjukkan, bahwa sebenarnya negara Indonesia tidak memiliki *grand design* pola pengaturan hubungan pusat dan daerah, bahkan Abdul Gaffar Karim menyatakan, bahwa tidak ada aspek pemerintahan yang sering diubah selain pengaturan Pemerintahan Daerah ini. Ia mengakhiri dengan mempertanyakan pilihan antara merombak kembali UU agar sesuai dengan logika negara kesatuan yang dianut Indonesia atau merombak logika negara kesatuan agar sesuai dengan peraturan ketika itu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1999) yang federalistis.<sup>8</sup>

Praktek desentralisasi yang bersifat eksperimen tersebut tentunya harus dibenahi bukan dengan meniadakan desentralisasi karena memang desentralisasi sangat penting dalam hal mewadahi kepentingan daerah tetapi dengan cara melakukan reformulasi desentralisasi secara bertahap dalam otonomi daerah. Ni'matul Huda menyatakan, bahwa desentralisasi harus dipandang secara lebih realistis, bukan sebagai sebuah pemecahan umum bagi masalah-masalah keterbelakangan, tetapi sebagai satu cara yang dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas dan kepercayaan dari berbagai tingkat pemerintahan dalam kondisi baik.

---

<sup>7</sup> Sakinah Nadir, "Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa", *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 1 No. 1 Tahun 2013, hlm.7.

<sup>8</sup> Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan III (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 57.

Kelemahan-kelemahan potensial pada sistem administrasi pemerintahan yang terlalu sentralistis biasanya harus diimbangi dengan sistem yang lebih desentralistis, dengan memperluas wewenang atau otonomi pemerintahan lokal.<sup>9</sup> Sehingga, desentralisasi setidaknya meningkatkan dan memberikan tekanan pada lembaga-lembaga Pemerintah Pusat. Akhirnya, mau atau tidak mau, hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah akan didiskusikan dengan wakil daerah.<sup>10</sup>

Purwo Santoso menyatakan, bahwa perubahan mendasar dan mendadak tentang pembukaan keran otonomi daerah yang seluas-luasnya yang terjadi saat reformasi lebih digerakkan oleh kemarahan terhadap sentralisme yang berselingkuh dengan otoritarianisme, dari pada digerakkan oleh keperluan untuk mengoptimalkan peran daerah dalam mencapai tujuan Indonesia. Dalam kemarahan itu, undang-undang yang diberlakukan yakni UU 22/1999 tidak dilengkapi dengan skenario dan manajemen transisi yang memadai. Bukan hanya lokus penyusunan undang-undang pemerintahan daerah, yang biasanya berada di Departemen Dalam Negeri, bergeser ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Meskipun dilafalkan sebagai ‘pelimpahan’ kewenangan, desentralisasi sebetulnya lebih dirasakan sebagai ‘relokasi’ kewenangan ke daerah-daerah, kalau bukan ‘penjarahan’ kewenangan daerah melalui jalur hukum. Harap dicatat, setelah UU 22/1999 ditetapkan, Undang-undang Dasar, khususnya yang mengatur

---

<sup>9</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2010), hlm. 43.

<sup>10</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 331.

pemerintahan daerah, juga diubah secara mendasar. Di sana ada frase yang bersifat mengunci, bahwa otonomi daerah diberikan secara ‘seluas-luasnya’.<sup>11</sup>

Senada dengan hal di atas, Leo Agustina menyebutkan bahwa motif balas dendam mewarnai desentralisasi yang sifatnya eksperimen. Hal ini disebutkan karena niat masyarakat di daerah lokal tersebut sebenarnya bukanlah untuk memajukan daerahnya tetapi balas dendam atas kemiskinan yang pernah dirasakan. Model pembangunan yang meminggirkan orang daerah selama orde baru telah mencetuskan idea atau model pembalasan atas kemiskinan di masa lalu. Mereka yang tinggal di daerah kaya sumber daya alam tidak segan-segan melakukan eksploitasi alam. Sehingga karena mental dan manajemen yang kurang dalam hal penerapan desentralisasi justru menimbulkan kerusakan alam.<sup>12</sup>

Realitas daerah bahwa belum semua daerah siap untuk melaksanakan Kebijakan Otonomi Daerah. Selain itu kurangnya sumber daya manusia yang cukup memadai serta belum terbiasanya Daerah menerima kewenangan yang begitu luas. Ditambah lagi dengan alasan bahwa segala sesuatunya harus tetap berada dalam konteks Negara Kesatuan dalam rangka menjaga keutuhan wilayah dan mewujudkan tujuan negara. Mahfud MD pun mengungkapkan bahwa semenjak dibukanya otonomi yang seluas-luasnya, karena tidak adanya niat, kesiapan dan manajemen yang baik di daerah, sehingga justru dibajak oleh oknum-oknum yang memanfaatkannya untuk mencari uang.<sup>13</sup> “Penyeragaman urusan” pemerintahan daerah seperti formula yang digariskan dalam Undang-Undang Pemerintahan

---

<sup>11</sup> Purwo Santoso, “Undang-Undang Sebagai Sandaran Nasib Daerah?: Refleksi Desentralisasi di Indonesia,” *Proceeding Seminar Nasional "UU Pemda: Solusi atau Masalah Yang Baru?"* Bandar Lampung, 30 April 2015, hlm. 4-5.

<sup>12</sup> Leo Agustina, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, (Bandung: Alfabeta, 2014), hlm. 265.

<sup>13</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 168.

Daerah selama ini juga tidak sesuai dengan kemampuan daerah yang secara nyata berbeda satu dengan lainnya. Penelitian menunjukkan bahwa kemampuan daerah untuk melaksanakan fungsi lintas sektor dalam satu wilayah provinsi sangat berbeda satu sama lain<sup>14</sup>.

Di Indonesia, saat ini desentralisasi asimetris sebenarnya telah diterapkan tetapi hanya dilakukan karena beberapa alasan sebagai berikut.

1. Alasan politis, kasus Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh; dan Papua dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
2. Alasan pengakuan historis seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Alasan administratif seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI) dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Alasan ekonomi secara samar muncul dalam beberapa konsep, yang sayangnya tidak terintegrasi seperti Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas seperti Batam dan Kawasan Ekonomi Khusus.

Sehingga selain daerah yang telah disebutkan tersebut, desentralisasi menggunakan konsep desentralisasi simetris. Padahal sebenarnya, apabila melihat praktek di

---

<sup>14</sup> Ari Darmastuti, "Local Autonomy and Inter-Sector Performance Based Government in Lampung Province, *Journal of Government and Politics*" Volume 5 Number 2 August 2014, hlm. 7.

Jepang dan China, desentralisasi asimetris lebih fokus berbasis pada alasan ekonomi. Di Jepang, daerah-daerah melakukan amalgamasi, sehingga indikator ekonomi makro jumlah penduduk, penyerapan tenaga kerja, dan kapasitas ekonomi meningkat, maka akan diberikan otonomi yang lebih besar. Sedangkan di China, daerah-daerah pantai atau pelabuhan yang memiliki potensi ekonomi tinggi, diberikan status sebagai daerah dengan kewenangan khusus.<sup>15</sup>

Adapun di Indonesia, daerah-daerah dengan potensi sumber daya alam yang tinggi yang menghasilkan kontribusi bagi pendapatan daerah yang tinggi pula, justru mendapat perlakuan berupa penghapusan DAU (dana alokasi umum). Provinsi seperti Kalimantan Timur dan Riau, adalah contoh daerah yang sering melakukan “protes” kepada pusat karena merasa diperlakukan tidak adil. Sedangkan daerah yang miskin sumber daya seperti provinsi Nusa Tenggara (Barat dan Timur), justru menerima bagian dana perimbangan yang lebih besar. Secara konseptual, pengaturan ini adalah penerapan prinsip pemerataan (*equalization*) sebagai implikasi logis dari corak negara kesatuan. Namun di sisi lain, kebijakan tersebut juga dapat menimbulkan kecemburuan dari daerah yang memiliki potensi ekonomi cukup besar, namun justru menerima disinsentif berupa pengurangan atau bahkan penghapusan DAU. Kondisi ini sangat berlawanan dengan sistem yang diterapkan di Jepang.<sup>16</sup>

Puncaknya, sikap intervensi Pemerintah Pusat terhadap eksistensi desentralisasi yang berbasis pada alasan ekonomi adalah dengan pembatalan 3.143 Peraturan Daerah (Perda). Dari jumlah tersebut, jumlah Perda yang dibatalkan yang

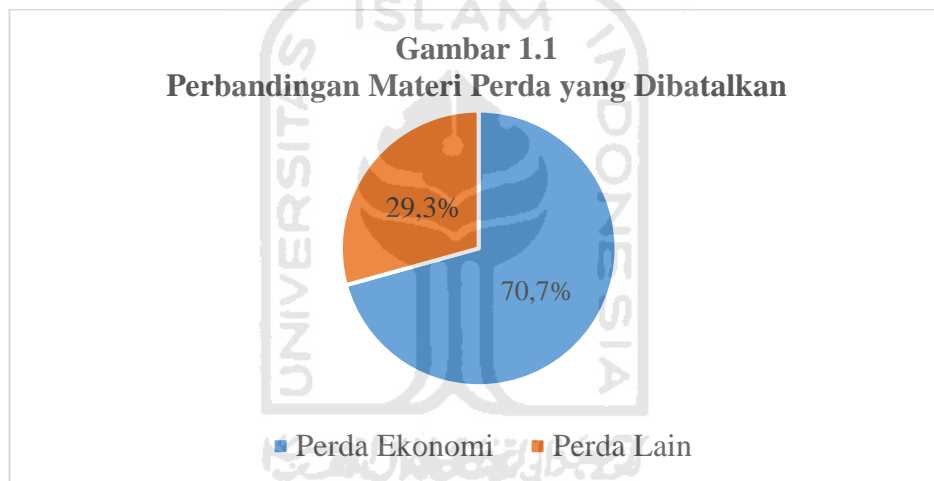
---

<sup>15</sup> Tri Wido W. Utomo, Peran Pemerintah Pusat Dalam Memperkuat Desentralisasi: Kasus Jepang Dan Pelajaran Untuk Indonesia, *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 10. No. 3 Tahun 2014, hlm. 293.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 294.

berkaitan dengan ekonomi daerah yaitu 2.225 Perda. Atau 70,7% Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat erat kaitannya dengan ekonomi daerah. Hal tersebut diuraikan sebagai berikut.<sup>17</sup>

1. Perda yang berkaitan dengan retribusi berjumlah 1.135 Perda.
2. Perda yang berkaitan dengan pajak berjumlah 430 Perda.
3. Perda yang berkaitan dengan tambang, mineral, batubara berjumlah 208 Perda.
4. Perda yang berkaitan dengan air berjumlah 221 Perda,
5. Perda yang berkaitan dengan izin gangguan usaha berjumlah 231 Perda.<sup>18</sup>



Menurut Leo Agustina, Pemerintah Pusat mendalihkan memiliki alasan dalam pembatalan Perda-Perda tersebut. Empat perihal yang menyebabkan Perda dibatalkan, sebagai berikut.<sup>19</sup>

1. Perda dan Perkada tersebut menghambat investasi (perizinan, retribusi, jasa usaha, IMB, sumbangan pihak ke-3, dan lainnya);
2. Perda dan Perkada tersebut bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi dan kepentingan umum;

<sup>17</sup> Data diolah dari Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Daftar Perda/Perkada Yang Dicaput/Direvisi oleh Menteri Dalam Negeri*, 2016.

<sup>18</sup> Litbang Kemendagri, "Perda Menghambat Investasi?", *Media BPP 72 Tahun Cita-Cita Desentralisasi*, Volume 2 No. 4 Agustus 2017, hlm. 25.

<sup>19</sup> Leo Agustina, "Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah: Satu Analisis Singkat, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 3. No. 1, April 2017, hlm. 16.

3. Perda dan Perkada tersebut bertentangan dengan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Putusan Mahkamah Konstitusi (sumber daya air, menara telekomunikasi, BUMD, dan pengalihan urusan); dan
4. Perda dan Perkada lainnya yang dirasa tidak perlu karena merupakan norma awam yang berlaku di masyarakat.

Sebagian besar menanggapi pembatalan Perda secara negatif. Kepala Dinas

Pendapatan Kota Medan misalnya, menyatakan bahwa pembatalan Perda Kota Medan akan berimbas pada hilangnya potensi pendapatan asli daerah (PAD) hingga Rp. 35 miliar per tahun. Menurutny lebih lanjut, hilangnya potensi tersebut akan berimplikasi pada belanja proyek. Hal yang sama juga dinyatakan Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (PPKAD) Pemerintah Kabupaten Simalungun, Mixnon Andreas Simamora, yang sudah menghitung-hitung, setidaknya terdapat PAD yang berkurang hingga Rp. 50 miliar lebih. Lebih lanjut ia menyatakan bahwa target PAD Kabupaten Simalungun dari pajak daerah (termasuk di dalamnya Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tahun 2016 ini sebesar Rp. 50 miliar, pajak retribusi jasa usaha sebesar Rp. 1 miliar, dan pajak retribusi jasa umum sebesar Rp. 5,5 miliar. Tidak jauh berbeda dengan Kota Medan dan Kabupaten Simalungun, Bupati Sergai, Soekirman, mengatakan hal yang lebih kurang sama bahwa dari 8 Perda yang dibatalkan oleh Kemendagri, PAD Kabupaten Sergai diperkirakan akan hilang mencapai Rp. 58,7 miliar. Demikian pula halnya dengan Surakarta, akibat pencabutan atau pembatalan Perda di Surakarta menyebabkan hilangnya pendapatan daerah hingga Rp. 227,7 miliar.<sup>20</sup>

Pembatalan Perda yang didengungkan dengan tujuan mendorong investasi sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi belum memberikan pengaruh yang signifikan apabila melihat pertumbuhan ekonomi secara regional. Pertumbuhan

---

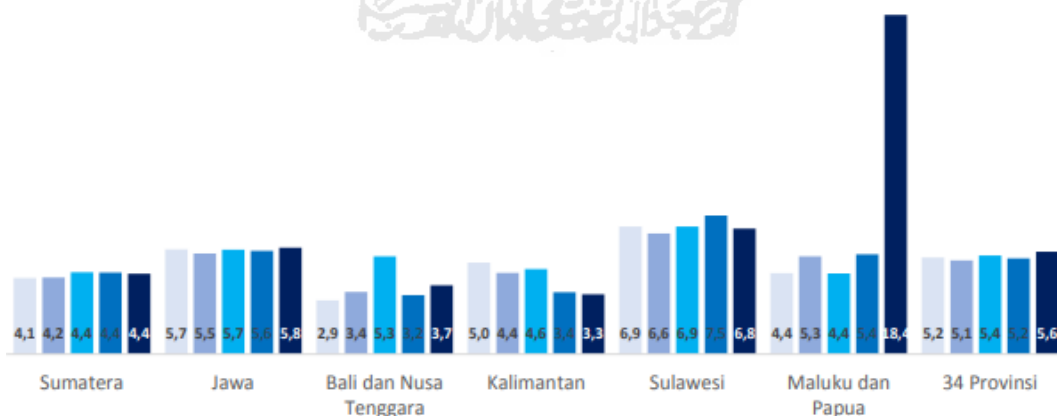
<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 18.



ekonomi secara regional cenderung stagnan. Regional Sumatera masih stagnan dengan data sebelumnya, regional Kalimantan dan Sulawesi mengalami penurunan, Jawa, Bali dan Nusa Tenggara naik tipis. Hanya Maluku dan Papua yang mengalami kenaikan pesat. dilihat sejak diselenggarakannya pembatalan Perda tersebut dapat dilihat di bawah ini. Maluku dan Papua mengalami pertumbuhan yang paling tinggi sejak tahun 2011. Pertumbuhan ini bukan disebabkan adanya pembatalan Perda, tetapi lebih dipengaruhi oleh produksi pertambangan Biji Logam yaitu tembaga dan emas yang tumbuh tinggi didukung dengan perpanjangan izin ekspor PT Freeport Indonesia. Selain itu, juga didorong oleh pertumbuhan produksi yang tinggi karena ada beberapa kabupaten yang sudah memasuki masa panen dan peningkatan barang muat pada angkutan laut dan udara.<sup>21</sup> Data tersebut dapat dilihat dalam gambar sebagai berikut.

**Grafik 1.2**

**Rata-rata Pertumbuhan Ekonomi di Enam Pulau Besar Indonesia pada Triwulan I Tahun 2016-Triwulan I Tahun 2018 (Persen)<sup>22</sup>**

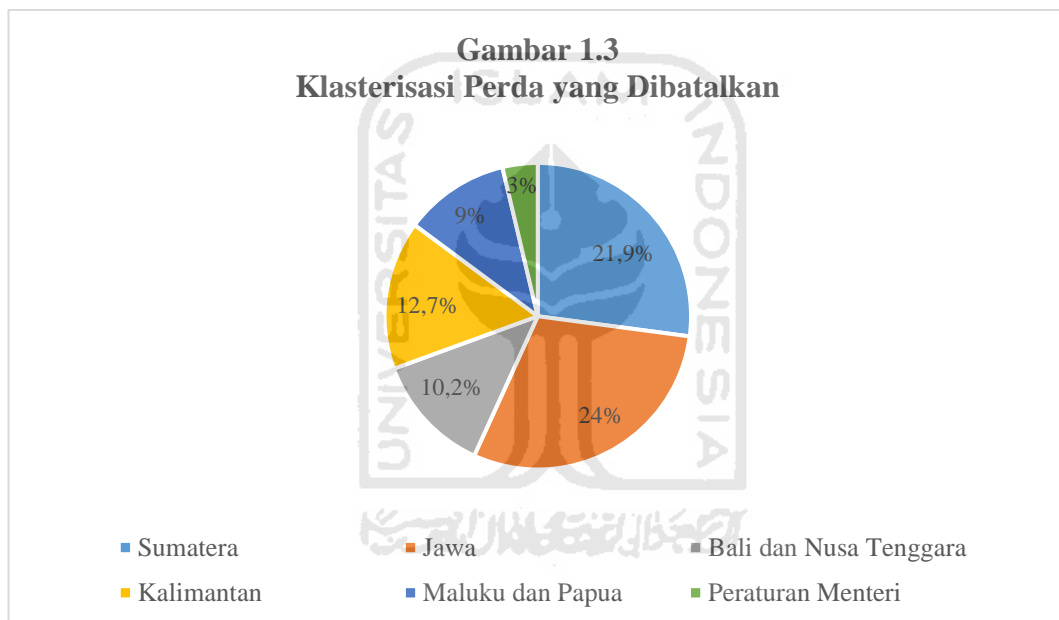


<sup>21</sup> Kementerian PPN Bappenas, *Perkembangan Ekonomi Indonesia dan Dunia Triwulan I Tahun 2018*, Vol. 2. No. 1, Mei 2018, hlm. 34-35.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 32.

Klasterisasi Perda yang dibatalkan berdasarkan regional Perda tersebut dibentuk dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Sumatera sejumlah 689 Perda (21,9%).
2. Jawa sejumlah 757 Perda (24%).
3. Bali dan Nusa Tenggara sejumlah 322 Perda (10,2%).
4. Kalimantan sejumlah 401 Perda (12,7%).
5. Maluku dan Papua sejumlah 286 Perda (9%).
6. Sisanya adalah Peraturan Menteri.<sup>23</sup>



Berdasarkan data tersebut, Jawa dan Sumatera sebagai regional dengan pembatalan Perda yang tinggi seharusnya diikuti dengan pertumbuhan ekonomi yang pesat. Sebaliknya, Maluku dan Papua, sebagai regional dengan pembatalan Perda yang paling rendah seharusnya pertumbuhannya tidak sepesat Jawa dan Sumatera. Tetapi ternyata pertumbuhan ekonomi terjadi sebaliknya.

<sup>23</sup> *Loc, Cit.*, Data diolah dari Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Daftar Perda/Perkada Yang Dicabut/Direvisi oleh Menteri Dalam Negeri*, 2016.

Di lain hal, penerapan desentralisasi asimetris dengan alasan ekonomi ternyata justru dapat dijumpai dalam kebijakan di sektor ritel. Pemerintah Indonesia mendorong perkembangan ritel berjaringan dengan menerbitkan kebijakan yang pro terhadap liberalisasi ritel, yakni Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 96 Tahun 2000 dan Keppres Nomor 118 Tahun 2000 yang kemudian diubah beberapa kali, yang terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal (Perpres 44/2016). Kedua kebijakan awal tersebut mengeluarkan sektor ritel dari *negative list* bagi penanaman modal asing dan membuka kembali pintu kepemilikan ritel bagi pemodal asing hingga saat ini yang sebelumnya ditutup. Bahkan dalam Perpres 44/2016, penanaman modal asing dapat sebesar 67% pada penggunaan ruangan sebesar minimal 400 m<sup>2</sup> dan maksimal 2.000 m<sup>2</sup>. Sebelumnya dalam Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2014, *department store* dengan luas lantai penjualan 2.000 m<sup>2</sup> tertutup sepenuhnya bagi asing.<sup>24</sup>

Kebijakan lokal sejatinya justru tidak sejalan dengan semangat kebijakan nasional yang mengusung liberalisasi ritel tersebut. Beberapa daerah lain yang tidak sejalan walau dengan bentuk yang berbeda-beda. Kota Padang merupakan salah satu kasus dari tren serupa yang ditunjukkan oleh beberapa daerah di Indonesia, di antaranya sebagai berikut.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Nanda Aisyah dkk, "Analisis Kebijakan Daftar Negatif Investasi Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 Terhadap Pengusaha Ritel Indonesia", *Nagari Law Review*, Vol. 1, No. 2., April 2018, hlm 127.

<sup>25</sup> Monica Balqis, "Faktor-faktor Penghambat Ritel Berjaringan Masuk ke Kota Padang sampai Tahun 2017", *Jurnal Politik*, Vol. 3, No. 2., Februari 2018, hlm 267-268.

1. Kabupaten Kulon Progo,<sup>26</sup> Kabupaten Bantul,<sup>27</sup> Kabupaten Gunungkidul,<sup>28</sup> dan Kabupaten Sleman<sup>29</sup> menerapkan kebijakan zonasi yang mengatur jarak minimal antara pasar tradisional dan ritel modern. Perda-Perda tersebut sebenarnya juga merupakan turunan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern yang mengatur tentang pertimbangan jarak dalam pembangunan pasar modern tetapi masih sangat abstrak.
2. Kabupaten Landak memutuskan untuk tidak mengeluarkan izin bagi pendirian gerai minimarket selama masa kepemimpinan Bupati Adrianus Sidot.
3. Kabupaten Sragen menerapkan pembekuan izin bagi jaringan minimarket seperti Indomaret dan Alfamart sejak tahun 2014. Karena itu kebijakan pelarangan total menjadi satu-satunya langkah yang diambil pemerintah daerah.

Paradigma *asymetrical decentralization* yang lebih luas tidak hanya pada alasan politis, historis, dan administratif. Juga tidak terbatas pada daerah-daerah yang telah diakui dengan undang-undang. Sehingga tidak menutup kemungkinan membuka kembali alasan lain untuk dijadikan dasar dalam penentuan desentralisasi asimetris khususnya alasan ekonomi.

---

<sup>26</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional Serta Penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern..

<sup>27</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pasar.

<sup>28</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, Dan Toko Modern.

<sup>29</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern. Lihat juga Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Desentralisasi asimetris secara legal-konstitusional sebenarnya memiliki akar yang kuat pada konstitusi dan spirit yang inherent dalam praktek desentralisasi Indonesia sejak awal kemerdekaan, tetapi tidak dirumuskan secara tajam dalam regulasi-regulasi nasional mengenai desentralisasi. Bahkan penafsiran atas UU 5/1974 yang sentralistis sekalipun mengindikasikan adanya ruang bagi bekerjanya desentralisasi asimetris, sekalipun gagal diwujudkan. Secara empiris selain daerah yang telah disebutkan, yang telah menerapkan model desentralisasi asimetris, sejumlah daerah, telah muncul keinginan yang kuat untuk mendapatkan status "istimewa" atau "khusus" sebagaimana dimunculkan oleh forum 7 provinsi daerah kepulauan, serta Bali.<sup>30</sup>

Demikian pula, terdapat banyak desain kelembagaan yang berangkat dari cara pandang *asymmetrical decentralization* ini. Kita mengenal adanya pengembangan ragam zona spesifik seperti Kapet (Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu), pusat-pusat pertumbuhan, Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas seperti Batam,<sup>31</sup> Bintan,<sup>32</sup> Karimun,<sup>33</sup> Sabang,<sup>34</sup> berikut "kota-kota mandiri", yang terakhir Kawasan Ekonomi Khusus (KEK),<sup>35</sup> dan lain-lain yang berangkat dari logika *asymmetrical decentralization*. Saat ini terdapat 13 KEK yang tersebar di seluruh Indonesia, KEK yang telah beroperasi:<sup>36</sup>

---

<sup>30</sup> Cornelis Lay, "Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia", Seminar 50 Tahun Kagama, Yogyakarta 20 Desember 2008, hlm. 4.

<sup>31</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

<sup>32</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan.

<sup>33</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun.

<sup>34</sup> Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang Menjadi Undang-Undang.

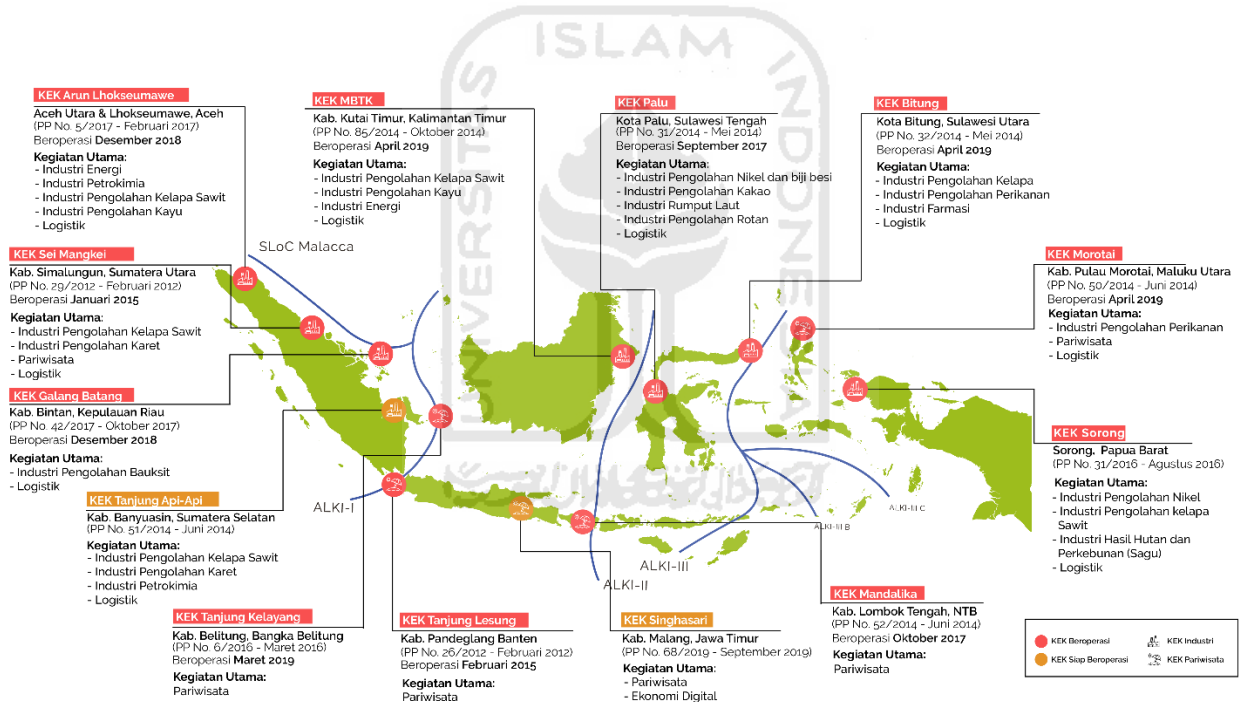
<sup>35</sup> Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.

<sup>36</sup> Diakses dari <http://kek.go.id/peta-sebaran-kek> diakses pada 22 Oktober 2019.

1. KEK Sei Mangkei
  2. KEK Tanjung Lesung
  3. KEK Palu
  4. KEK Mandalika
  5. KEK Galang Batang
  6. KEK Arun Lhokseumawe
  7. KEK Tanjung Kelayang
  8. KEK Bitung
  9. KEK Morotai
  10. KEK Maloy Batuta Trans Kalimantan (MBTK)
  11. KEK Sorong
- KEK dalam Tahap Pembangunan :

1. KEK Tanjung Api-Api
2. KEK Singhasari

**Gambar 1.4**  
**Peta Persebaran Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia<sup>37</sup>**



Hanya saja, praktek-praktek pengaturan daerah atau kawasan secara asimetris di atas belum terintegrasi sebagai bagian dari rezim desentralisasi yang dikembangkan di Indonesia. Masing-masingnya menjadi rezim desentralisasi yang

<sup>37</sup> Diakses dari <http://kek.go.id/peta-sebaran-kek> pada 22 Oktober 2019.

berdiri sendiri-sendiri, tanpa kaitan antara satu dengan lainnya.<sup>38</sup> Ni'matul Huda berpendapat bahwa idealnya desentralisasi asimetris untuk Indonesia tidak berdasarkan atas tuntutan sporadik dari daerah, tetapi merupakan desain yang dipersiapkan dengan matang yang mempertimbangkan seluruh aspek yang berbasis pada kemampuan dan keunikan daerah.<sup>39</sup> Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid pun berpendapat bahwa hanya orang yang di daerah tersebut yang paling tahu tentang apa yang mereka butuhkan, apa yang menjadi prioritas, kekuatan dan kelemahan potensi daerahnya.<sup>40</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam tulisan ini adalah sebagai berikut.

1. Apa urgensi penataan ulang desentralisasi asimetris dalam Negara Kesatuan Republik di Indonesia?.
2. Bagaimana konsep penataan ulang desentralisasi asimetris dalam otonomi daerah di Indonesia?.

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini ini adalah untuk mengetahui:

1. urgensi penataan ulang desentralisasi asimetris dalam Negara Kesatuan Republik di Indonesia;

---

<sup>38</sup> Cornelis Lay, "Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia", Seminar 50 Tahun Kagama, Yogyakarta 20 Desember 2008, hlm. 4.

<sup>39</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 69.

<sup>40</sup> Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan ke-X, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 279.

2. konsep penataan ulang desentralisasi asimetris dalam otonomi daerah di Indonesia.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berangkat dari uraian permasalahan pada latar belakang, rumusan masalah, serta tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat setidaknya beberapa hal sebagai berikut:

##### **1. Secara Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran dalam pengayaan teori otonomi daerah.
- b. Sebagai cakrawala pengetahuan yang bersifat inovatif bagi penulis dalam hal penelitian terutama dalam wacana penataan ulang konsep desentralisasi asimetris.

##### **2. Secara Praktis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah untuk memotret urgensi penataan ulang desentralisasi asimetris di Indonesia.
- b. Penelitian ini diharapkan menjadi pedoman dalam menata ulang konsep desentralisasi asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Berikut beberapa penelitian tentang desentralisasi asimetris yang dapat diperbandingkan dan dijadikan tinjauan pustaka agar orisinalitas penelitian ini tetap dapat dipertahankan. *Pertama*, penelitian tentang, “Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia”. Penelitian yang ditulis oleh Cornelis Lay tersebut dipublikasikan dalam Seminar 50 Tahun Kagama di Yogyakarta pada 20 Desember 2008. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini yaitu



penelitian tersebut memiliki objek penelitian tentang desentralisasi asimetri yang telah diterapkan di Indonesia sampai pada tahun 2008. Di samping itu, Cornelis Lay memberikan kemungkinan alternatif desain desentralisasi asimetri lain yang telah diberlakukan di dunia agar dapat diterapkan di Indonesia. Sedangkan dalam penelitian ini, lebih fokus kepada menggali urgensi dan konsep penataan ulang desentralisasi asimetris di Indonesia dari prespektif hukum dengan bahan hukum sampai pada tahun 2020.<sup>41</sup>

*Kedua*, penelitian tentang, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”. Penelitian yang ditulis oleh Robert Endi Jaweng tersebut dipublikasikan di Jurnal Analisis CSIS Vol. 40, No. 2 Juni 2011. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini yaitu penelitian tersebut memiliki objek penelitian desentralisasi asimetris yang telah diterapkan di Indonesia dengan pendekatan kritis dengan pendekatan politik. Sedangkan dalam penelitian ini, lebih fokus kepada menggali urgensi dan konsep penataan ulang desentralisasi asimetris di Indonesia dari prespektif hukum dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>42</sup>

*Ketiga*, penelitian tentang, “Asimetri Desentralisasi”. Penelitian yang ditulis oleh Purwo Santoso tersebut merupakan makalah yang disampaikan dalam Seminar yang diselenggarakan Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) pada 20 November 2012. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini yaitu penelitian tersebut lebih pada mendorong mengakomodir dan mengakui penerapan desentralisasi asimetris yang sudah ada disebabkan keterbatasan pemerintah pusat

---

<sup>41</sup> *Op. Cit.*, Cornelis Lay, “Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia”, ..., hlm. 1.

<sup>42</sup> Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, *Jurnal Analisis CSIS*, Vol. 40, No. 2 Juni 2011, hlm. 1.

dalam melaksanakan kewenangannya, sehingga pendekatan yang digunakan adalah politik. Sedangkan dalam penelitian ini, lebih fokus kepada menggali urgensi dan konsep penataan ulang desentralisasi asimetris di Indonesia dari prespektif hukum dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>43</sup>

*Keempat*, penelitian tentang, “Desentralisasi Asimetris di Indonesia”. Penelitian yang ditulis oleh Bayu Dardias Kurniadi tersebut merupakan makalah yang disampaikan dalam Seminar yang diselenggarakan Lembaga Administrasi Negara pada 26 November 2012. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini yaitu penelitian tersebut terfokus pada praktek yang telah ada dan diatur dalam undang-undang dengan data yang digunakan sampai tahun 2012.<sup>44</sup> Sedangkan dalam penelitian ini lebih fokus kepada menggali urgensi dan konsep penataan ulang desentralisasi asimetris di Indonesia dari prespektif hukum dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mengolah bahan hukum sampai tahun 2020.

*Kelima* penelitian tentang, “Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Penelitian yang ditulis oleh Bayu Krisnapati pada tahun 2012 tersebut merupakan Tesis di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini yaitu penelitian tersebut menganalisis penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia dan ragam bentuk pengaturan dalam berbagai undang-undang, belum menganalisis perluasan konsep desentralisasi asimetris. Sedangkan penelitian ini lebih fokus kepada menggali urgensi dan konsep penataan ulang desentralisasi asimetris di Indonesia

---

<sup>43</sup> Purwo Santoso, “Asimetri Desentralisasi”, makalah yang disampaikan dalam Seminar oleh Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) pada 20 November 2012, hlm. 1.

<sup>44</sup> Bayu Dardias Kurniadi, “Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, makalah yang disampaikan dalam Seminar oleh Lembaga Administrasi Negara pada 26 November 2012, hlm. 1.

dari prespektif hukum dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, di dalam sub bab nya telah menganalisis perluasan konsep desentralisasi asimetris yang dianut di Indonesia.<sup>45</sup>

*Keenam*, penelitian tentang, “Desentralisasi Asimetris dalam NKRI”. Penelitian yang ditulis oleh Ni’matul Huda tersebut dipublikasikan oleh Nusa Media Bandung pada 2014. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini yaitu penelitian tersebut menganalisis penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia dan ragam bentuknya serta masukan atas kekurangan penerapan desentralisasi asimetris yang telah diterapkan. Sedangkan penelitian ini lebih fokus kepada menggali urgensi dan konsep penataan ulang desentralisasi asimetris di Indonesia dari prespektif hukum dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>46</sup>

*Ketujuh*, penelitian tentang, “Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh, dan Papua dalam Periode 1950-2012.” Penelitian yang ditulis oleh Anthon Raharusun tersebut dipublikasikan oleh Genta Publishing pada 2014.<sup>47</sup> Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini yaitu penelitian tersebut menganalisis praktek desentralisasi asimetris yang ada di Yogyakarta, Aceh dan Papua dan fokus pada Periode 1950 hingga 2012. Sedangkan penelitian ini akan lebih fokus kepada menggali urgensi dan konsep penataan ulang desentralisasi

---

<sup>45</sup> Bayu Krisnapati, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Tesis Universitas Islam Indonesia, 2012, hlm. 1.

<sup>46</sup> *Op. Cit.*, Ni’matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 1.

<sup>47</sup> Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Studi terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh, dan Papua dalam Periode 1950-2012*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 1.

asimetris di Indonesia dari prespektif hukum dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan bahan hukum yang digunakan sampai tahun 2020.

*Kedelapan*, penelitian tentang, “Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi”. Penelitian yang ditulis oleh Andhika Yudha Pratama tersebut dipublikasikan oleh Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Vol. 28. No. 1 Februari 2015.<sup>48</sup> Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini yaitu penelitian ini memotret pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia khususnya pada era demokrasi. Sedangkan penelitian ini, lebih fokus kepada menggali urgensi dan konsep penataan ulang desentralisasi asimetris di Indonesia dari prespektif hukum dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

*Kesembilan*, penelitian tentang, “Gagasan Otonomi Khusus bagi Provinsi Kalimantan Timur dalam NKRI”. Penelitian yang ditulis oleh Suryo Hilal tersebut merupakan Tesis di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia pada 2017.<sup>49</sup> Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini yaitu penelitian ini memberikan gagasan penerapan desentralisasi asimetris dalam bentuk otonomi khusus kepada Provinsi Kalimantan Timur. Sedangkan penelitian ini lebih fokus kepada menggali urgensi dan konsep penataan ulang desentralisasi asimetris di Indonesia dari prespektif hukum dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>48</sup> Andihika Yudha Pratama, “Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi” *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 28. No. 1, Februari 2015, hlm. 1.

<sup>49</sup> Suryo Hilal, *Gagasan Otonomi Khusus bagi Provinsi Kalimantan Timur dalam NKRI*, Tesis Universitas Islam Indonesia, 2017, hlm. 1.

*Kesepuluh*, penelitian tentang, “Perbandingan Kebijakan Desentralisasi Asimetris antara Filipina Selatan dan Indonesia”. Penelitian yang ditulis oleh Hafiza Khaerina tersebut dipublikasikan di Jurnal Prodi Peperangan Asimetris, Vol. 3, No. 2, Juni 2017. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini yaitu penelitian tersebut merupakan studi komparasi penerapan desentralisasi asimetris antara Filipina dan Indonesia.<sup>50</sup> Sedangkan penelitian ini menggunakan perbandingan yang lebih luas. Kajiannya lebih fokus kepada menggali urgensi dan konsep penataan ulang desentralisasi asimetris di Indonesia dari prespektif hukum dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

*Kesebelas*, penelitian tentang, “Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”. Penelitian yang ditulis oleh Gunawan A Tauda tersebut dipublikasikan di Jurnal *Administrative Law & Governance*, Vol. 1, No. 4, November 2018.<sup>51</sup> Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini yaitu penelitian tersebut menganalisis penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia dan ragam bentuknya. Sedangkan penelitian ini lebih fokus kepada menggali urgensi dan konsep penataan ulang desentralisasi asimetris di Indonesia dari prespektif hukum dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan beberapa penelitian yang dihimpun tersebut, tidak terdapat kesamaan yang substansial antara penelitian tersebut di atas dengan penelitian yang

## **F. Kerangka Teori**

---

<sup>50</sup> Hafiza Khaerina, “Perbandingan Kebijakan Desentralisasi Asimetris antara Filipina Selatan dan Indonesia”, *Jurnal Prodi Peperangan Asimetris*, Vol. 3, No. 2, Juni 2017, hlm. 1.

<sup>51</sup> Gunawan A Tauda, “Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Jurnal Administrative Law & Governance*, Vol. 1, No. 4, November 2018, hlm. 1.

Adapun kerangka teori yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

## **1. Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Konsep negara kesatuan (*unitary state*) merupakan suatu konsep negara yang tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan yang mempunyai kedaulatan sendiri yang terbagi. Hal ini yang disebutkan oleh CF Strong, bahwa hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.<sup>52</sup> Pemerintah pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam lapangan pemerintahan. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada Pemerintah Pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, akan tumpang tindih dalam melaksanakan kewenangannya.<sup>53</sup>

Menurut Ateng Safrudin, negara kesatuan adalah negara yang mempunyai konstitusi yang memberikan hak dan kewajiban menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan kepada Pemerintah Pusat.<sup>54</sup>

## **2. Otonomi Daerah**

---

<sup>52</sup> CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, (Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004) hlm. 115.

<sup>53</sup> 3 Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 114.

<sup>54</sup> 3 Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 114.

Otonomi daerah, secara harfiah berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* dan *nomos*, *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang. Sehingga otonomi memiliki makna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*) namun dalam perkembangannya, mencakup pemerintahan sendiri (*zelfstuur*).<sup>55</sup> Ni'matul Huda berpendapat bahwa otonomi daerah adalah tatanan yang berhubungan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab serta mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ini berarti bahwa konsep otonomi daerah yang diartikannya merupakan pembagian wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri dengan tetap memerhatikan aturan yang telah diatur oleh pemerintah pusat.<sup>56</sup> Rondinelli dan Cheema mendefinisikan otonomi daerah sebagai perpindahan wewenang atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintah serta manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke tingkat daerah.<sup>57</sup>

Menurut Busrizalti, otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspek aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap-tiap daerah terakomodir dengan baik. Otonomi daerah memungkinkan “kearifan lokal” masing-masing daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai prakasa dan inisiatif masyarakat di daerah.<sup>58</sup>

Memahami otonomi daerah harus senantiasa berorientasi kepada pemahaman umum tentang otonomi itu sendiri, yang dalam perspektif pemerintahan bisa

---

<sup>55</sup> Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan ke I, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2017), hlm 14.

<sup>56</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm 84.

<sup>57</sup> Agus Dwiyanto, dkk., *Reformasi; Tata Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003), hlm. 18.

<sup>58</sup> H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm 71.

direfleksikan dengan beberapa pemahaman. Samsul wahidin membagi perspektif otonomi daerah menjadi dua yaitu, perspektif kewenangan dan perspektif administrasi pemerintahan daerah. Dalam perspektif kewenangan, otonomi daerah itu bernakna sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan catatan sebatas mana luasnya, dan seberapa bcrat kualitasnya, masih belum ada ukuran dan tentunya tidak ada ukuran pasti. Batas-batas itu tergantung dengan situasi, kondisi dan pemahaman yang di dasarkan pada kepentingan pelaksana, yang mempunyai kewenangan untuk itu, sebagai aplikasi dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang melimpahkan atau memberi kewenangan tersebut.<sup>59</sup>

Otonomi daerah adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Untuk mewujudkan keadaan tersebut, berlaku proposisi bahwa pada dasarnya segala persoalan sepatutnya diserahkan kepada daerah untuk mengidentifikasi, merumuskan, dan memecahkan, kecuali untuk persoalan-persoalan yang memang tidak mungkin diselesaikan oleh daerah itu sendiri dalam persepektif keutuhan negara-bangsa. Bukan sebaliknya, yaitu proposisi bahwa seluruh persoalan pada dasarnya harus diserahkan kepada pemerintah pusat, kecuali untuk persoalan tertentu yang telah dapat ditangani oleh daerah.<sup>60</sup>

Konsep dan ruang lingkup otonomi daerah menurut Bagir Manan di dalam otonomi daerah, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain yang berhubungan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau

---

<sup>59</sup> Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintnhan Daerah; Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm 1-2.

<sup>60</sup> Faisal H. Basri, *Otonomi Atau Federalisme*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Harapan, 2000), hlm 160.



cara menentukan urusan rumah tangga daerah. cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Menurut Bagir Manan yang tergolong otonomi terbatas apabila mencakup hal dibawah ini: <sup>61</sup>

- a. urusan urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula;
- b. apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya;
- c. sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.

Dalam arti ketatanegaraan, otonomi sering dikaitkan dengan desentralisasi.

Desentralisasi memiliki makna pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara. <sup>62</sup> Dalam hal ini, Yamin menulis bahwa: <sup>63</sup>

“Susunan tata negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan pada bagian pusat sendiri dan pula membutuhkan pembagian kekuasaan itu antara pusat dan daerah. Asas demokrasi dan desentralisasi tenaga pemerintahan ini berlawanan dengan asas hendak mengumpulkan segala-galanya pada pusat pemerintahan.”

Bahkan jauh sebelum Indonesia merdeka, Moh Hatta telah mengatakan

keterkaitan otonomi dan desentralisasi dengan demokrasi, Hatta menulis: <sup>64</sup>

“Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap

---

<sup>61</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2005), hlm. 37.

<sup>62</sup> Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: Almuni, 2004), hlm. 121.

<sup>63</sup> Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Keenam, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 145.

<sup>64</sup> Moh Hatta, “Ke Arah Indonesia Merdeka”, dalam Kumpulan Karangan, Jilid I, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 103.

tempat, di kota, desa dan di daerah.... Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan zelfbestuur (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi).... Keadaan seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam suatu negeri tidak sama, melainkan berlain-lainan.

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*Staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Paling tidak ada dua alasan dasar susunan ketatanegaraan dalam perumahan Indonesia merdeka yaitu demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas kesatuan.<sup>65</sup>

Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid mengatakan:<sup>66</sup>

“Bahwa kata kunci dari otonomi adalah kewenangan, seberapa besarkan kewenangan yang dimiliki oleh daerah di dalam menginisiatifkan kebijakan, mengimplementasikannya dan memobilisasi dukungan sumber daya untuk kepentingan implementasi. Dengan kewenangan maka daerah akan menjadi kreatif untuk menciptakan kelebihan dan insentif kegiatan ekonomi dan pembangunan daerah. Dengan kewenangan dan kreatifitas maka uang dapat dicari. Kalau tidak ada kewenangan, maka bagaimana memobilisasi sumber daya, termasuk sumber daya keuangan. Dan tentu saja bagaimana meningkatkan pendapatan keuangan daerah.”

Dalam perspektif administrasi pemerintah daerah, otonomi daerah bisa dimaknai sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Ada juga yang mengartikan sebagai suatu kebebasan atau kemandirian, namun bukan kemerdekaan. Pada perspektif lain, otonomi daerah juga dipandang sebagai suatu hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri. Hak itu sumbernya adalah delegasi kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat, sebagai refleksi komitmen bersama yang harus senantiasa dijadikan sebagai

---

<sup>65</sup> *Op. Cit.*, Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, ..., hlm. 25.

<sup>66</sup> *Op. Cit.*, Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, ..., hlm. X.

landasan utama pelaksanaan pemerintahan. Pemerintah pusat adalah representasi negara kesatuan yang punya otoritas tunggal, dalam arti secara struktural berada di atas pemerintah daerah.<sup>67</sup>

Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur yaitu: *pertama*, pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; *kedua*, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas-tugas itu.<sup>68</sup>

Secara normatif, otonomi daerah dalam UU 22/1999 adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan.<sup>69</sup> Sedangkan dalam UU 32/2004, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>70</sup> Terakhir, dalam UU 23/2014 otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan

---

<sup>67</sup> *Op. Cit.*, Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintah Daerah Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, ..., hlm 3.

<sup>68</sup> *Op. Cit.*, Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, ..., hlm. 128.

<sup>69</sup> Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>70</sup> Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>71</sup>

### 3. Desentralisasi Asimetris

Pemberian otonomi yang berbeda atas suatu daerah atau suatu wilayah dari beberapa daerah merupakan praktik penyelenggaraan pemerintah yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federalif.<sup>72</sup>

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. Djohermansyah Djohan dalam Ni'matul Huda lebih komprehensif dalam memberikan pemahaman terkait desentralisasi asimetris. Ia menyebutkan bahwa 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

---

<sup>71</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>72</sup> Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Studi Terhadap Forma Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012, ...*, hlm 99.

New Gunie, dan Bosque di Spanyol. Mereka misalnya, boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.<sup>73</sup>

Secara umum pengadopsian model desentralisasi asimetris didasarkan kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola ke ragaman lokal. Format pengorganisasian negara dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik/pemerintah. Menurut Tarlton:<sup>74</sup>

Pembeda inti antara desentralisasi biasa (simetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*), dan keumuman (*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetrik ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the component units*” di sini, hubungan simetris antara setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama”.

Sementara, dalam pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”. Berbedanya derajat otonomi kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horisontal (antar daerah) maupun vertikal (dengan pusat). Khusus mengenai pola asimetris, Tarlton menekankan:<sup>75</sup>

“*in the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of feature which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole*”.

---

<sup>73</sup> *Op. Cit.*, Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, ..., hlm. 64.

<sup>74</sup> *Op. Cit.*, Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, ..., hlm. 162.

<sup>75</sup> *Ibid*, hlm. 162.

Tarlton membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua jenis *asyimmetrical federation*, yaitu *asimetri de jure* dan *asimetri de facto* yang ditandai dengan perbedaan pada tingkat otonomi. Istilah *asimetris de jure* mengacu pada kondisi dimana terdapat penegakan praktek asimetrisme dalam konstitusi. Artinya, dalam konstitusi yang sah sudah ditekankan bahwa terdapat unit-unit konstituen yang diperlakukan berbeda di bawah hukum yang sudah ditetapkan. Dalam federasi *asimetri de jure*, kebijakan dan penentuan perlakuan asimetri kepada masing-masing daerah ditentukan oleh beberapa syarat yang ditetapkan pusat. Adapun istilah federasi *asimetri de facto*, mengacu pada perbedaan praktek nyata atau hubungan antar daerah yang muncul karena keadaan sosial, budaya dan ekonomi. Pada pengaplikasian federasi *asimetris de facto*, tidak ada keterjaminan hukum atau standar yang relevan, melainkan pada prakteknya sudah lazim dan diterima.<sup>76</sup>

Kemajemukan merupakan suatu realitas sosial bangsa Indonesia yang tidak dapat dipungkiri dan dihindari lagi keberadaannya. Kemajemukan bangsa Indonesia terlihat dari beragamnya suku, agama, ras, bahasa, maupun agama. Realitas sosial bangsa Indonesia yang beragam dimanifestasikan oleh para pendiri NKRI menjadi filsafat dasar '*bhineka*', sedangkan cita-cita persatuan bangsa-bangsa menjadi satu bangsa Indonesia dimanifestasikan menjadi filsafat dasar '*tunggal ika*'. Sehingga jika keduanya digabung menghasilkan suatu semboyan filosofis bangsa Indonesia yakni "*Bhineka Tunggal Ika*", yang mengandung arti secara singkat *satu kesatuan dalam keanekaragaman*. Secara filosofis hal tersebut menunjukkan pengakuan dan penghormatan bangsa Indonesia atas keragaman dan

---

<sup>76</sup> *Ibid*, hlm. 163.

adanya kesadaran bahwa keragaman tersebut dipandang sebagai suatu “energi sosial”.<sup>77</sup>

Berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris di atas merupakan instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi beberapa tantangan fundamental yang dihadapi suatu negara-bangsa. Sejumlah literatur mengindikasikan skema kebijakan ini dimaksudkan untuk menjawab tantangan-tantangan atau untuk mencapai tujuan-tujuan yang secara tipologis oleh Cornelis Lay dapat dibedakan ke dalam lima tipe berikut ini. *Pertama*, tantangan yang bersifat politik, terutama yang terkait dengan “*regional questions*”. *Kedua*, sebagai instrumen kebijakan untuk mengakomodasi keunikan budaya dan perbedaan alur kesejarahan. *Ketiga*, kebijakan untuk menjembatani tantangan yang bercorak teknokratik-manajerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan. *Keempat*, kebijakan yang dirancang untuk memperkuat kapasitas *competitiveness* sebuah negara bangsa dalam kerangka persaingan global dan regional yang semakin keras. *Kelima*, kebijakan yang dirancang sebagai instrumen untuk meminimalisasi “resiko”, misalnya bagi kawasan-kawasan perbatasan yang mengandung resiko bagi keamanan negara dan keutuhan teritorial negara-bangsa, kawasan dengan resiko pengulangan bencana yang tinggi, ataupun kawasan dengan siklus “rawan pangan” yang *ajeg*.<sup>78</sup>

Faktor-faktor yang seharusnya diperhatikan dalam menentukan desentralisasi karena sangat mempengaruhi penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia

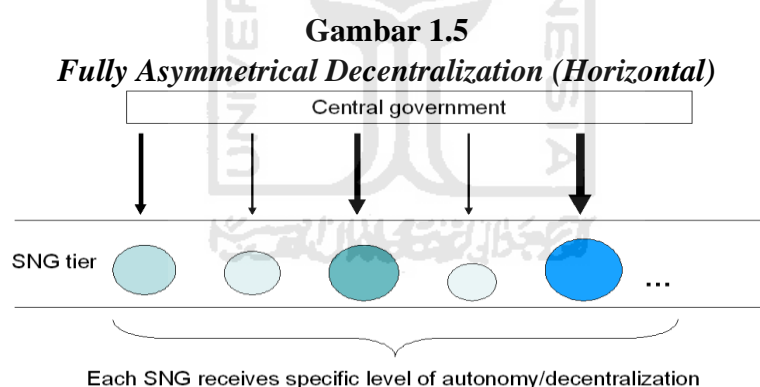
---

<sup>77</sup>Irene Mariane, *Kearifan Lokal Pengelolaan Hutan Adat*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 59.

<sup>78</sup> *Op. Cit.*, Cornelis Lay, “Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia”, ..., hlm. 6-11.

menurut Ferizaldi sebagai berikut:<sup>79</sup> 1) Manusia pelaksana 2) Keuangan atau Modal 3) Peralatan atau Perlengkapan 4) Organisasi dan Manajemen. Sementara itu, Ryass Rasyid menyatakan bahwa kegagalan implementasi otonomi daerah di Indonesia disebabkan oleh beberapa hal berikut:<sup>80</sup> 1) Faktor Kepemimpinan. 2) Faktor Keuangan. 3) Intervensi politik terhadap birokrasi. 4) Isolasi, kerusakan dan bencana alam.

Cornelis Lay melanjutkan diskursus desentralisasi asimetris dengan membaginya ke dalam tiga tipologi. *Pertama*, adalah tipologi yang menekankan bahwa setiap daerah adalah unik dalam dirinya sendiri dan karenanya setiapnya harus diperlakukan secara istimewa pula. Konsekwensinya, variasi daerah atau kawasan yang dirancang berdasarkan prinsip asimetris ini adalah setara dengan jumlah daerah atau kawasan yang ada dalam sebuah negara bangsa.<sup>81</sup>



*Kedua*, tipologi desentralisasi asimetris yang dirancang berdasarkan pembedaan baik secara dikhotomis maupun gradual corak dan perkembangan sosio-ekonomi dan kultural masyarakat. Secara sederhana desain desentralisasi

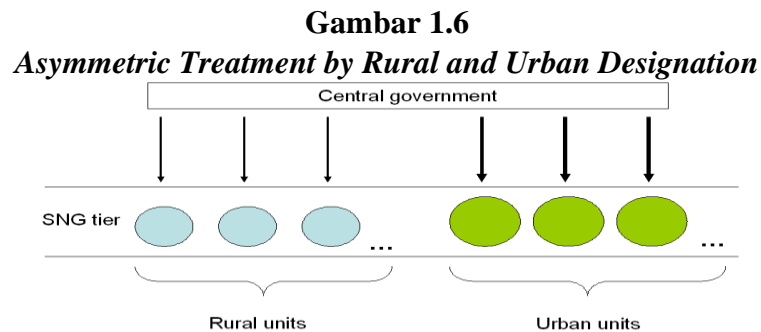
<sup>79</sup>Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah*, (Lhokseumawe: Unimal Press, 2016), hlm. 90-93.

<sup>80</sup>*Ibid*, hlm. 94.

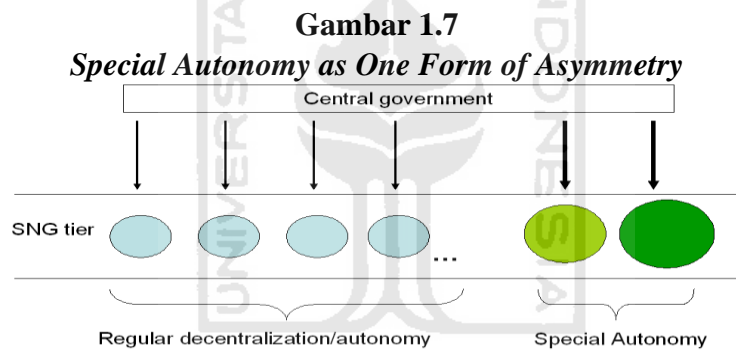
<sup>81</sup> *Op. Cit.*, Cornelis Lay, "Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia", ..., hlm. 12.



asimetris disusun berdasarkan perbedaan antara daerah atau kawasan yang bercorak perkotaan dan yang bercorak pedesaan.<sup>82</sup>



*Ketiga*, tipologi yang menekankan asimetris sebagai perbedaan dengan daerah/kawasan lainnya. Desentralisasi asimetris merupakan “pengecualian” pelaksanaan “normal” di kawasan di luarnya.<sup>83</sup>



Tulia G Faletti menyatakan bahwa desentralisasi merupakan suatu proses. Artinya, dia tidak dibentuk oleh pemerintah pusat melainkan terbentuk oleh pemerintah daerah itu sendiri, meskipun, campur tangan pemerintah pusat tetap harus ada. Dia menyatakan:<sup>84</sup>

*”...the truth is that a de facto transfer (of national schools) was already taking place, without recognition in the distribution of revenues. In practice... every time there was a problem a national school, people come to the provincial government to ask for solution”*

<sup>82</sup> *Ibid*, hlm. 12.

<sup>83</sup> *Ibid*, hlm. 12.

<sup>84</sup> Tulia G Faletti, “A Sequential Theory of Decentralization: Latin America Cases in Comparative Perspective”, *Jurnal American Political Science Review*, Vol. 99. No. 3 Tahun 2005, hlm. 342.

Cara pemberiannya berbeda-beda tergantung tendensi masing-masing daerah, yaitu *pertama*, melalui *carasoft*, misalnya untuk Daerah Istimewa Yogyakarta dan DKI Jakarta; *kedua*, melalui *cara hard*, 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 Propinsi 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).<sup>85</sup>

Zaenal Arifin Muchtar kemudian sedikit memodifikasi desain Tulia G. Faletti yang menuliskan tentang *Sequential Decentralization* tersebut dengan menerapkannya dalam konteks Indonesia, sebagai berikut:<sup>86</sup>

“Bayangan sederhananya adalah seluruh daerah di Indonesia adalah asimetris. Nah, tugas negara adalah mengevaluasi dan melihat kemampuan daerah untuk menentukan derajat yang bisa di-sequential-kan. Misalnya saja, tahapan desentralisasi dibagi menjadi enam, dari yang paling devolutif hingga desentralisasi yang sederhana semisal hanya dalam bentuk desentralisasi birokrasi. Enam level inilah yang dibuat oleh negara dan setiap provinsi akan mendapatkan posisinya berdasarkan kriteria yang ditentukan pusat bahwa

---

<sup>85</sup> *Op. Cit.* Andihika Yudha Pratama, “Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi” ..., hlm. 8.

<sup>86</sup> Diakses dari <https://kumparan.com/zainal-muchtar/perihal-menata-regulasi-2> pada 5 Oktober 2019.

untuk kemampuan daerah seperti itu maka daerah tersebut berada pada level mana. Level inilah yang akan dievaluasi setiap jangka waktu tertentu untuk menentukan bahwa daerah tersebut akan naik level atau malah turun level. Level inilah yang akan menentukan urusan dan kewenangan yang diserahkan bahkan hingga dana transfer daerahnya. Bisa jadi bahkan hingga menentukan pemilihan langsung atautkah pejabatnya ditunjuk saja oleh Pusat. Dengan model tersebut maka sederhananya otonomi akan ada di provinsi dan kabupaten kota juga akan dilakukan leveling berdasarkan evaluasi pemerintah provinsi. Provinsi akan memilih mana daerah yang sudah mampu untuk menjalankan urusan yang dipegang oleh provinsi. Tulisan ini terlalu sederhana untuk menjelaskan ide dibalik konsepsi *asymetrical sequential decentralization* ini. Mungkin akan dibahas dalam tulisan lain. Tetapi pada intinya, dengan konsepsi ini Perda provinsi-lah yang akan mendapatkan posisi yang boleh diatur berdasarkan level otonominya. Makin tinggi levelnya maka akan diberikan kesempatan makin besar untuk mengatur daerahnya sendiri. Sedangkan makin rendah levelnya maka kewenangan mengeluarkan Perda juga mengecil karena disesuaikan dengan levelnya.”

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian pustaka (*Library Research*), yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepuustakaan),<sup>87</sup> baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

### **2. Metode Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) model pendekatan yang terdiri atas pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>88</sup> *Pertama*, menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan ini diterapkan karena akan meneliti peraturan perundang-undangan yang terkait dengan obyek penelitian. *Kedua*, pendekatan

---

<sup>87</sup> Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hlm. 11.

<sup>88</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 93.

konseptual (*conceptual approach*), karena penelitian ini nantinya akan dimulai dengan melakukan identifikasi terhadap prinsip-prinsip atau pandangan doktrin yang sudah ada untuk kemudian memunculkan gagasan baru.

### **3. Objek Penelitian**

Objek dari penelitian ini adalah sebagai berikut yaitu urgensi dan konsep penataan ulang desentralisasi asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **4. Sumber Data Penelitian**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer dan sumber data sekunder sebagai berikut.

#### **a. Sumber Data Primer**

- i. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) setelah amandemen;
- ii. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- iii. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang Menjadi Undang-Undang.
- iv. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- v. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- vi. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

- vii. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- viii. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.
- ix. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- x. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- xi. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.
- xii. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan.
- xiii. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun.
- xiv. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
- xv. Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional Serta Penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
- xvi. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pasar.
- xvii. Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, Dan Toko Modern.

- xviii. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern.

#### **b. Sumber Data Sekunder**

Yakni bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengetahuan baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (idea). Bahan sekunder ini mencakup sebagai berikut.<sup>89</sup>

- i. Buku-buku;
- ii. Makalah seminar;
- iii. Laporan penelitian; dan Lain-lain.

#### **5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Mengingat bahwa penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian pustaka (*Library Research*), maka analisis data yang akan digunakan adalah analisis kualitatif. Kemudian, data yang ada akan dianalisis menggunakan metode berfikir deduktif.

#### **H. Kerangka Penelitian**

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, definisi operasional, metode penelitian dan kerangka penelitian.

---

<sup>89</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 51.

Bab II Tinjauan umum, merupakan bab yang di dalam bagian ini penulis menyajikan teori-teori yang bersumber dari undang-undang maupun literatur-literatur mengenai otonomi daerah dan desentralisasi asimetris.

Bab III dan IV Analisis dan Pembahasan, merupakan bab, dimana penulis akan memaparkan hasil penelitian yang berupa gambaran penulis tentang analisis terhadap desentralisasi asimetris dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, urgensi dan konsep penataan ulang desentralisasi asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bab V Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif dan dilengkapi dengan saran sebagai bahan rekomendasai dari hasil penelitian.



## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA KESATUAN DAN OTONOMI

#### DAERAH

#### A. KONSEP NEGARA KESATUAN

##### 1. Negara Kesatuan Prespektif Teori

Anthon Raharusun menyatakan, bahwa secara historis, eksistensi bentuk negara kesatuan pada realitanya bukanlah barang baru, karena bentuk negara kota (polis) pada zaman Yunani Kuno sebenarnya telah berbentuk negara kesatuan. Meskipun memang, negara kesatuan modern yang tertua baru muncul di Eropa seperti Inggris dan Perancis. Anthon Raharusun menukil pernyataan C.F. Strong, menyatakan bahwa “... we consider states with states with very ancient noots, such as Great Britain dan France...” (“... negara-negara yang mempunyai akar sejarah yang sangat tua seperti Inggris dan Perancis...”).<sup>90</sup> Begitu pula eksistensi bentuk negara federal, C.F. Strong menyatakan bahwa:

*Federalism, in some form or other, has its roots in the remote past, for it was not unknown among the City-States of Ancient Greece. We find it again in the Middle Ages among some of the cities of Italy, since the thirteents century its history has been continuous in the development of Swiss Confederation, which was born when the three Forest Conatons banded themselves together for protection in 1291. It is the basic of the political organization of several states to-day-states as divergent in situation and tradition as Yugoslavia and the United States, Mexico, and Australia-...*<sup>91</sup>

Pernyataan C.F. Strong tersebut, salah satunya menyebutkan bahwa federalisme telah ada sejak dahulu yaitu sejak zaman negara kota Yunani Kuno.

---

<sup>90</sup> Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh, dan Papua dalam Periode 1950-2012)*, yang menukil dalam C.F. Strong, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of the History and Existing Form*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 95.

<sup>91</sup> *Ibid.*



Federalisme juga muncul kembali pada abad pertengahan di beberapa kota Italia, yang kemudian berkembang dalam konfederasi Swiss abad ke-13 yang lahir ketika Kanton Hutan bergabung dalam menciptakan perlindungan tahun 1921. Organisasi politik ini merupakan cikal bakal bagi beberapa negara, seperti Yugoslavia, Amerika Serikat, Mexico, dan Australia.

Hendra Nustjahjo menyatakan, bahwa susunan negara ada yang berbentuk serikat dan kesatuan. Senada dengan hal tersebut, Hendratno yang menukil pernyataan Sri Soemantri Martosoewignyo, menyatakan bahwa bentuk negara meliputi negara serikat dan negara kesatuan.<sup>92</sup> Rusdianto Sesung yang menukil pernyataan Ramlan Surbakti dan Edie Toet Hendratno, membagi susunan negara menjadi 2 bentuk, yaitu bentuk susunan negara kesatuan dan bentuk susunan negara federasi.<sup>93</sup> Soehino, menyatakan apabila ditinjau dari segi susunannya, maka akan ditemukan dua jenis susunan negara, yakni negara yang bersusun tunggal disebut negara kesatuan dan negara yang bersusun jamak disebut negara federasi.<sup>94</sup> Sedangkan Jimly Asshiddiqie, menguraikan lebih komprehensif terkait bentuk negara yang terbagi ke dalam tiga macam, yaitu kesatuan, serikat, dan konfederasi.<sup>95</sup>

Miriam Budiardjo menytir pandangan E. Utrecht, menyatakan bahwa dari segi politik, terdapat perbedaan prinsipiil antara negara kesatuan dan federasi. Miriam Budiardjo mengemukakan, bahwa pada permulaan perkembangan

---

<sup>92</sup> Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, (Jakarta: Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, 2009), hlm. 44.

<sup>93</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*, (Bandung: PT. Refika Anditama, 2013), hlm. 9.

<sup>94</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Ctk. 7, (Jakarta: Raja Grasindo, 2010), hlm. 216.

<sup>95</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 211.

kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dilenyapkan. Apabila ternyata kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hidup negara yang baru bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi.<sup>96</sup>

C.F. Strong menyatakan secara tegas terkait hakikat negara kesatuan sebagai berikut.<sup>97</sup>

*...the essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in order words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of unitary state does not admit of any other law-making body than the central one.*

Pernyataan C.F. Strong tersebut, memiliki makna bahwa hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undangundang pusat.

Bonar Simongkir menyitir pendapat L.J. Van Apeldoorn, yang menyatakan bahwa negara kesatuan ialah negara dengan dasar sentralisasi kekuasaan. Suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat.

---

<sup>96</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 144.

<sup>97</sup> CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, (Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004), hlm. 115.

Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri, dengan kata lain provinsi hanya sebagai alat pelaksana dari urusan penyelenggaraan pemerintahan pusat.<sup>98</sup>

Ni'matul Huda mengungkapkan, bahwa dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*enheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah pemerintah pusat.<sup>99</sup>

Masih menurut Ni'matul Huda, meminjam pandangan dari dua ahli yaitu Fred Isjwara dan Abu Daud Busroh, menurut Fred Isjwara bahwa nilai penting dalam negara kesatuan yaitu terdapat baik persatuan (*unity*) maupun kesatuan (*union*). Sedangkan menurut Abu Daud Busroh, bahwa negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat, yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.<sup>100</sup>

Ahmad Sukardja menyebutkan, bahwa Pemerintah pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam lapangan pemerintahan. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, maka unit-unit

---

<sup>98</sup> Bonar Simorangkir, *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, 2000), hlm. 1.

<sup>99</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ke-9 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 100.

<sup>100</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 2.

pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada Pemerintah Pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, akan tumpang tindih dalam melaksanakan kewenangannya.<sup>101</sup>

Lukman Santoso menyatakan, bahwa negara kesatuan adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat dengan adanya satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Sedangkan negara serikat (federasi) adalah suatu negara yang merupakan gabungan beberapa negara atas yang menjadi negara-negara bagian daripada negara serikat itu. Di samping itu, Thorsten V. Kalijarvi dalam Astim Riyanto mengemukakan, bahwa berdasarkan letak kekuasaan tertinggi pemerintahan-pemerintahan dapat digolongkan ke dalam pemerintahan negara kesatuan atau negara-negara dengan sentralisasi kekuasaan dan pemerintahan negara yang bersistem federal atau desentralisasi kekuasaan. Meskipun demikian, dikarenakan keadaan, perkembangan, dan kebutuhan dapat juga negara kesatuan dengan desentralisasi, dengan tetap kedaulatan intern dan eksternnya tidak terbagi dan kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi oleh kekuasaan lain.<sup>102</sup>

Ditinjau dari Prinsip pembagian kewenangan pada negara kesatuan adalah *pertama*, kekuasaan atau kewenangan dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan. *Kedua*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun untuk mengintervensi

---

<sup>101</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 114

<sup>102</sup> Lukman Santoso, *Hukum Pemerintahan Daerah (Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia)*, Ctk. 1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 20.

dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagi hal. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, saat daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang diserahkan atau dialihkan kepada daerah dapat kembali ditarik oleh pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan tersebut.<sup>103</sup>

Anthon Raharusun menukil pernyataan Thorsten, yang melihat bahwa pada negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten:

Negara kesatuan atau negara dengan sentralisasi kekuasaan ialah negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah bagian-bagian dengan negara itu. Pemerintah bagian negara-negara itu hanyalah bagian pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.<sup>104</sup>

Suatu negara kesatuan berdiri atas asas kesatuan (*principle of unity*) atau asas negara kesatuan (*principle of unitary state*). Pada negara kesatuan dengan sentralisasi atau yang murni berpijak pada asas sentralisasi (pemusatan kekuasaan). Baru apabila suatu negara kesatuan yang mengadopsi asas desentralisasi (penyerahan kekuasaan) dan asas dekonsentrasi (pelimpahan kekuasaan) dari negara serikat maka menjadi negara kesatuan dengan desentralisasi.

Senada dengan hal tersebut, Mahfud MD menyebutkan, bahwa negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk, yaitu sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik dan desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait dengan bentuk, susunan, dan pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara.

---

<sup>103</sup> Shahid Javed, Guillermo E. Perry, William R. Dinger, *Beyond The Centre; Decentralizing The State*, dalam Lukman Santoso, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.*, hlm. 23.

<sup>104</sup> Anthon Raharusun, *Desentralisasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 98.

Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat kekuasaan tersebut dapat dibagi-bagi ke daerah atau diipusatkan dalam pemerintah pusat. *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. Dalam sistem ini, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yaitu daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dinamakan daerah otonom.<sup>105</sup>

Anthon Raharusun juga menyatakan, bahwa kajian pemerintahan negara kesatuan terformat dalam dua sendi utama, yaitu sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik dan sistem pemerintahan yang bersifat desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi-bagi ke daerah kekuasaan atau dipusatkan di pemerintah pusat. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.<sup>106</sup>

Negara kesatuan dan negara federal bukan merupakan suatu yang harus dikonfrontasikan secara langsung. Hal itu lebih sebagai pilihan yang sangat berbeda

---

<sup>105</sup> Moh Mahfud MD, *Membangun...*, *Op. Cit.* hlm. 221.

<sup>106</sup> Anthon Raharusun, *Desentralisasi...*, *Op. Cit.* hlm. 118.

mengenai pengaturan kekuasaan nasional. Perbedaan antara negara kesatuan dan negara federal menurut Kranenburg yang diuraikan oleh Ni'matul Huda menyatakan bahwa perbedaan tersebut dapat dilihat dari dua kriteria, yaitu:<sup>107</sup>

1. Negara-bagian suatu federasi memiliki “*pouvoir constituent*” yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan, organisasi bagian-bagian negara (pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat;
2. Dalam negara federal, wewenang untuk membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu persatu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendah (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.

Ni'matul Huda menyitir pandangan Van Der Pot yang menyatakan, bahwa setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Pemerintahan sentralisasi dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh dan dari pusat pemerintahan atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan kewenangan pusat di daerah disebut dengan dekonsentrasi. Sedangkan desentralisasi dapat dijalankan oleh organ oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri bersifat otonom.<sup>108</sup>

Pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal. Hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi

---

<sup>107</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2010), hlm. 26.

<sup>108</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa Khusus dan Otonomi Khusus, ..., Op. Cit.*, hlm. 6.

teritorial merupakan satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan Pusat dan Daerah atas dasar federal yaitu hubungan dua subjek hukum yang sama-sama berdiri.<sup>109</sup>

Ni'matul Huda kemudian menguraikan, bahwa adapun hal yang membedakan antara hubungan satuan otonomi teritorial dengan atas dasar federal adalah:<sup>110</sup>

- a. Undang-undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah.
- b. Pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi.
- c. Pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang diciptakan atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus Pusat maupun atas dasar semacam *concurrent power*.
- d. Membiarkan suatu urusan yang secara tradisional dikenal sebagai fungsi yang pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi.

## **2. Negara Kesatuan *Original Intens Founding Fathers***

Pada saat para Pendiri Negara (*the Founding Fathers*) Indonesia membahas rancangan Undang-Undang Dasar sebuah negara yang akan didirikan, dibicarakan pula bentuk negara yang akan dipilih. Pembahasan terkait bentuk negara ini merupakan salah satu pembahasan yang menyita waktu dan energi yang cukup banyak, mengingat bentuk negara merupakan bagian terpenting dari negara yang akan didirikan ketika itu. Seperti yang diuraikan oleh Sri Soemantri yang menyebutkan, bahwa dalam teori hukum tata negara dikenal adanya bentuk negara konfederasi, federasi, dan bentuk negara kesatuan.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan...*, *Op. Cit.* 22-23.

<sup>110</sup> *Ibid*, hlm. 23-24.

<sup>111</sup> T. Sri Soemantri M, *Otonomi Daerah*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014), hlm. 3.



Muhammad Yamin yang disitir oleh Bayu Krisnapati menguraikan, bahwa pada awal mula sidang BPUPKI, mengenai teori-teori negara ditujukan buat bangsa Indonesia, Supomo memberikan tinjauannya sebagai berikut.<sup>112</sup>

Sebagai tuan-tuan telah mengetahui, dalam ilmu negara kita menghadapi beberapa teori, beberapa aliran pikiran tentang negara. Marilah dengan singkat meninjau teori-teori negara itu.

1. Ada satu pikiran yang menyatakan, bahwa negara itu sendiri atas dasar teori perseorangan, teori individualistis, sebagai diajarkan oleh Thomas Hobbes dan John Locke (abad ke-17), Jean Jacques Rousseau (abad ke-18), Herbert Spencer (abad ke-19), H.J. Laski (abad ke-20). Menurut aliran pikiran ini, negara ialah masyarakat hukum (*legal society*) yang disusun atas kontrak antara seluruh seseorang dalam masyarakat itu (*contract social*). Susunan hukum negara yang berdasar individualisme terdapat di Eropa Barat dan Amerika.
2. Aliran pikiran lain tentang negara ialah teori golongan dari negara (*class theory*) sebagai diajarkan oleh Marx, Engels dan Lenin. Negara dianggap sebagai alat dari suatu golongan (sesuatu *klasse*) untuk menindas *klasse* lain. Negara ialah alatnya golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi yang paling kuat untuk menindas golongan-golongan lain, yang mempunyai golongan yang lembek. Negara kapitalis, ialah perkakas *bourgeoisie* untuk menindas kaum buruh, oleh karena itu Marxisme menganjurkan revolusi politik dari kaum buruh untuk merebut kekuasaan negara kaum buruh dapat menindas kaum *bourgeoisie*.
3. Aliran pikiran lain lagi dari pengertian negara lain, teori yang dapat ditanamkan teori integralistik yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Muller, Hegel dan lain-lain (abad 18 dan 19). Menurut pikiran ini negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Negara ialah suatu susunan yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Yang terpenting dalam negara berdasarkan aliran pikiran integralistik ialah kehidupan bangsa seluruhnya. Negara tidak menihak kepada suatu golongan yang paling kuat, atau yang paling besar, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, akan tetapi negara menjamin keselamatan hidup bangsa seluruhnya sebagai persatuan yang tak dapat dipisah-pisahkan. Sekarang tuan-tuan akan membangunkan Negara Indonesia atas aliran pikiran mana?

---

<sup>112</sup> Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, (Jakarta: Prapanca, 1959), hlm. 410 dalam Bayu Krisnapati, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Tesis Universitas Islam Indonesia, 2012.

Yamin menguraikan lebih lanjut bahwa Supomo memberikan pilihan terhadap bentuk negara kesatuan bagi Indonesia, mula-mula Supomo menjabarkan aliran-aliran pikiran tentang negara kemudian disesuaikan kandungan nilainya yang kira-kira paling baik bagi bangsa Indonesia. Kesesuaian itu didasarkan pada riwayat hukum (*Rechtsgeschiedte*) dan lembaga sosial (*sosiale structuur*) yang ada dalam suatu negara, dalam hal ini tentunya negara Indonesia. Setelah Soepomo mempertimbangkan, kemudian terbentuklah (*Staatsidee*) negara kesatuan bagi Indonesia. Negara kesatuan tersebut disandingkan dengan pelengkap atau unsur-unsur yang mempengaruhinya, yaitu hubungan negara dengan agama, bentuk pemerintahan, dan hubungan negara dan kehidupan ekonomi.<sup>113</sup>

Sebelum terjadinya kesepakatan terhadap negara kesatuan, gagasan bentuk negara federal sesungguhnya pernah mengemuka dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Hal ini diuraikan oleh Despan Heryansyah bahwa Moh. Hatta lah yang mula-mula memiliki gagasan mengenai bentuk negara federal ini. Namun, gagasan dari Bung Hatta tidak mendapatkan respon positif dari peserta sidang lain. Pada Sidang Pertama tanggal 29 Mei 1945, yang membicarakan tentang dasar negara Indonesia, Moh. Yamin telah berbicara mengenai hal itu secara mendalam dan cukup lama. Yamin dengan tegas mengatakan bentuk negara Indonesia yang merdeka-berdaulat itu ialah suatu republik Indonesia yang tersusun atas paham unitaris.<sup>114</sup> Salah satu alasan Yamin bahwa pada masa itu, lebih baik semua tenaga

---

<sup>113</sup> *Ibid*, hlm. 23-24.

<sup>114</sup> Despan Heryansyah, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Tesis Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, hlm. 56.

sumber daya manusia dikerahkan ke Pusat. Daerah dalam arti federal tidak mungkin menyelenggarakan pemerintahan, karena sumber daya manusianya kurang.<sup>115</sup>

Ni'matul Huda menyebutkan, bahwa pada sidang lanjutan tanggal 13 Mei 1945, Soepomo dengan tegas menolak bentuk negara federal yang diuraikannya sebagai berikut.<sup>116</sup>

..bahwa negara secara federal kita tolak karena dengan mengadakan federal itu bukanlah mendirikan satu negara, tetapi beberapa negara. Sedangkan kita hendak mendirikan satu negara. Jadi tidak membicarakan “*eenheidsstaat*” atau “*bondstaat*”. Jika benar bahwa *bondstaat* juga satu negara belaka, maka lebih baik kita tidak memakai etiket “*eenheidsstaat* atau *bondstaat*”, oleh karena perkataan-perkataan itu menimbulkan salah paham.

Para pendiri negara yang menjadi anggota Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) menyadari bahwa negara yang akan didirikan itu merupakan kepulauan, yang terdiri dari sekitar 13.500 pulau besar dan kecil. Selain itu, disadari pula bahwa tingkat pendidikan penduduknya masih rendah. Bahkan sebagian besar penduduknya masih buta huruf.<sup>117</sup>

Akhirnya setelah melalui perdebatan yang panjang, dalam sidang BPUPKI disepakati bentuk negara yang dipilih, yaitu negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Pilihan tersebut dilandasi oleh pertimbangan yang mendalam. Hal tersebut juga dinyatakan oleh Abdul Khaliq Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro yang menyimpulkan bahwa perdebatan antara Moh. Hatta, Soepomo, Moh. Yamin diakhiri dengan kesepakatan bahwa sebuah sistem negara kesatuan yang

---

<sup>115</sup> Adnan Buyung Nasution, dkk, *Federalisme untuk Indonesia*, (Jakarta: Kompas, 2000), hlm. 11..

<sup>116</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematikanya*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 47-48.

<sup>117</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Mode Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 5

terdesentralisasi merupakan sistem kenegaraan yang paling cocok untuk struktur unik rakyat Indonesia.<sup>118</sup>

Menurut pandangan Affan Gaffar, pilihan negara kesatuan sebagai bentuk negara merupakan pilihan yang tepat ketimbang federalisme. Affan Gaffar memberikan rasionalisasi bahwa dari hasil kajian yang dilakukan oleh kalangan ilmuwan politik, format pemerintahan negara yang federalistik memerlukan persyaratan tertentu untuk mewujudkan dalam kehidupan sebuah negara. Pemilihan sebuah bentuk negara akan sangat erat kaitannya dengan struktur sosial dan etnisitas masyarakat yang ada dalam masyarakat tersebut. Terlebih memang negara Indonesia terdiri atas beragam suku bangsa yang rentan untuk dipecah belah yang berakhir disintegrasi. Mengingat sebuah negara yang sangat tinggi tingkat homogenitasnya tidak sulit untuk menerapkan federalisme, terutama yang menyangkut derajat pembilahan sosialnya. Sebaliknya, dalam masyarakat yang tinggi tingkat fragmentasi sosial, maka diperlukan sebuah pemerintahan nasional yang memudahkan untuk dipadu satukan agar tidak terpecah belah. Selain itu, format politik dalam sebuah negara juga ikut menentukan terhadap pilihan atas bentuk negara, yaitu menyangkut derajat demokrasi dari negara tersebut.<sup>119</sup>

Miriam Budiardjo sepakat dengan pernyataan tersebut apabila ditinjau dari prespektif integrasi kesatuan-kesatuan politik yang bergabung, karena negara kesatuan, integrasinya lebih kokoh dan kuat dibanding dalam negara federal. Apabila ditinjau dari segi kenegaraan dan hukum, perbedaan antara negara federal dengan negara kesatuan (yang didesentralisir) hanya perbedaan nisbi (relatif) saja.

---

<sup>118</sup> Abdul Khaliq Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Malang: Intrans Publishing, 2019), hlm. 7-8.

<sup>119</sup> Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, ..., Op. Cit.*, hlm. 3.

Miriam Budiardjo menyitir pernyataan Hans Kelsen yang mengemukakan, bahwa dalam hubungan ini, perbedaan antara negara federal dengan negara kesatuan yang didesentralisir itu hanyalah perbedaan dalam tingkat desentralisasi (*Only the degree of decentralization distinguishes a unitary state divided into autonomous provinces from a federal state*).<sup>120</sup>

Negara kesatuan harus diartikan sebagai *unitary*, yakni kesatuan yang tidak menghilangkan keragaman dari unsur-unsur yang menyatu itu. Konsepsi kesatuan di mana di dalamnya terdapat perbedaan-perbedaan. Pengakuan terhadap perbedaan dan keragaman itu, baik yang bersifat lahiriah (situasi dan kondisi masing-masing daerah yang berbeda-beda) maupun batiniah (keragaman pemikiran anak-anak bangsa dalam turut memikirkan nasib bangsanya), hanya mungkin tenwujud bila pemerintahan mendatang menganut sepenuhnya asas-asas konstitusionalisme.<sup>121</sup>

Tidak salah apabila Jimly Asshiddiqie beranggapan, bahwa dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, tetapi di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan perkataan lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang

---

<sup>120</sup> *Loc. Cit.*, Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 144.

<sup>121</sup> Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2007), hlm. 131.

dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.<sup>122</sup>

Masih menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia kita adalah negara kesatuan (*unitary state*), sedangkan persatuan Indonesia adalah prinsip dasar bernegara yang hams dibangun atas dasar persatuan (*unity*), bukan kesatuan (*uniformity*). Prinsip ini dibangun, dikarenakan dalam wilayah Indonesia banyak aneka ragam warna daerah yang berbeda-beda, dengan kata lain bangunan negara kesatuan kita dibangun dengan motto Bhineka-Tunggal Ika (*Unity in Diversity*).<sup>123</sup>

### **3. Negara Kesatuan Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945**

#### **1) Prespektif Normatif**

Pembahasan terkait kesepakatan bentuk Negara Indonesia yang berakhir pada negara kesatuan tercantum dalam UUD NRI Pasal 1 ayat (1) yang menyebutkan, "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik". Yudi Latif menguraikan penjelasan Umum UUD NRI 1945 sebelum amandemen terkait negara kesatuan sebagai berikut.<sup>124</sup>

Pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan... Istilah negara Persatuan di sini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan cita- cita moral. Artinya ialah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Bentuk negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita cita moral negara persatuan itu ialah negara kesatuan. Dalam negara kesatuan tidak ada negara dalam negara, negara dibagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari negara-negara bagian.

Pada perdebatan amandemen UUD 1945 terkait segi fundamental negara, yang salah satunya membahas bentuk negara, Antonius Rahail dari F-KKI

---

<sup>122</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi.....*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 79.

<sup>123</sup> *Ibid*, hlm. 79.

<sup>124</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2015), hlm. 38-39.

berpendapat tentang bentuk negara dikaitkan dengan upaya mendorong gagasan negara federal sebagai berikut.<sup>125</sup>

Berkaitan dengan masalah bentuk negara, FKKI tetap pada pendirian semula, yakni mempertahankan negara kesatuan yang berbentuk republik dan secara tegas menolak bentuk federalisme, apabila upaya perubahan ke bentuk federalisme ini disertai dengan manipulasi keinginan rakyat secara keseluruhan. Bahwa dalam pelaksanaan sehari-hari selama setengah abad lebih sedikit terdapat aneka kekurangan.

Hamdan Zoelva dari Fraksi PBB juga mengungkapkan pandangan fraksinya tentang bentuk negara sebagai berikut.<sup>126</sup>

... 1. Masalah Bentuk Negara. Menurut hemat kami, bukanlah hal yang tabu dan tentunya bukanlah hal yang diharamkan atau melanggar sumpah jabatan untuk membicarakan kembali masalah bentuk negara kita dalam forum persidangan yang sangat terhormat ini. Untuk itu dalam rangka pengambilan keputusan mengenai pilihan bentuk negara ini perlu kiranya kita mendengarkan dengan sungguh-sungguh apa keinginan dari daerah-daerah di seluruh Indonesia. Janganlah kita mengambil keputusan hanya karena tuntutan dari satu atau dua daerah saja, ataukah dari beberapa tokoh politik saja. Fraksi kami mengharapkan agar masalah ini betul-betul kita pikirkan dengan jernih dan jujur dengan memperhatikan dan menghitung berbagai resiko dan konsekuensi logis dari setiap pilihan yang diambil.

F-KB berbicara dalam konteks munculnya wacana negara federal. Dalam memberikan tanggapan terhadap materi amandemen UUD 1945, F-KB melalui juru bicaranya, Yusuf Muhammad, memaparkan bahwa munculnya pandangan negara federal sesungguhnya bukanlah terkait karena bentuk negara kesatuan, melainkan karena tidak terwujudnya prinsip universal dalam kenyataan kekuasaan dan kebijakan politik penguasa selama ini. Perjuangan daerah sebagai inti dan unsur pokok negara bangsa tidak dihargai. Oleh karena itu, orang mulai

---

<sup>125</sup> Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara*, Mahkamah Konstitusi, Edisi Revisi 2010, hlm. 214 .

<sup>126</sup> *Ibid*, hlm. 210.

berbicara wacana federalisme. Artinya, substansi persoalan ini ialah bagaimana membagikan kekuasaan yang adil antara pusat dan daerah serta bagaimana pemerintah pusat dapat memberikan lebih besar lagi pembagian kewenangan di bidang politik, ekonomi, dan lain-lain.<sup>127</sup>

Akar dari persoalan yang menimbulkan munculnya wacana pandangan negara federal sesungguhnya bukanlah terdapat pada bentuk negara kesatuan, akan tetapi lebih pada:

1. Tidak terwujudnya prinsip-prinsip universal dalam kenyataan kekuasaan dan kebijakan politik penguasa negara kita.
2. Karena daerah sebagai inti dan unsur pokok dan pemegang saham terbesar dalam negara bangsa ini ternyata tidak diuwigono dalam sistem kehidupan bernegara kita. Ini rasa bahasanya lain dari pada diorangkan, jadi minta maaf. Jadi daerah-daerah memang merasa tidak diuwigono di dalam sistem kehidupan bernegara kita.

Karena itu substansi persoalan ini adalah:

1. Bagaimana membagikan kekuasaan yang adil antara pusat dan daerah. Daerah-daerahlah yang sesungguhnya harus diberi hak yang semestinya dalam memberikan arah dari perjalanan kehidupan bernegara. Merekalah yang sesungguhnya yang telah menyumbang dan membangun negara bangsa ini, dan karena itu sudah sepatutnya porsi daerah mendapatkan peranan yang signifikan. Peranan dan suara partai dalam sistem legislatif kita semestinya tidak seperti sekarang ini yang terlalu menonjol dibanding peran dan suara daerah.
2. Bagaimana pemerintah pusat dapat memberikan lebih besar lagi pembagian kewenangan dibidang politik, ekonomi dan lain-lain.

Selain kesepakatan mengenai negara kesatuan, pembahasan juga memunculkan gagasan negara federal sebagaimana yang disampaikan oleh Anthonius Rahail dari F-KKI sebagai berikut.<sup>128</sup>

... Yang kedua, bentuk negara federal, perlu dipertimbangkan berkaitan dengan fenomena saat ini di Papua;

Gagasan ini juga didukung untuk dibahas antara lain oleh Valina Singka Subekti dari F-UD sebagai berikut.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> *Ibid*, hlm. 213-214.

<sup>128</sup> *Ibid*, hlm. 218.

<sup>129</sup> *Ibid*, hlm. 218.



... wacana-wacana yang berkembang diluar antara negara berbentuk kesatuan, bentuk negara federal. Itu mungkin bisa apa menjadi masukan untuk kita.

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI ke-20, 24 Februari 2000, Samsi Husairi, dari Universitas Jember memberikan masukan mengenai bentuk negara sebagai berikut.<sup>130</sup>

...usulan substansi yang perlu diubah: 1. Bab I Bentuk dan Kedaulatan. Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Berdasarkan alasan historis bahwa kita telah menjalani bentuk negara federal tetapi kenyataannya masyarakat menghendaki negara kesatuan sehingga akibatnya bentuk negara federal tidak berumur panjang. Satu contoh RIS hanya berumur delapan bulan, maksud saya. Oleh karena itu, kita tetap mempertahankan negara kesatuan seperti komitmen yang disampaikan oleh Bapak Ketua tadi. ...

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI Ke-21, 25 Februari 2000, Ketua Rapat Jakob Tobing menjelaskan dalam pengantar rapatnya sebagai berikut.<sup>131</sup>

Disepakati juga, antara lain bahwa kita akan tetap memakai bentuk negara kesatuan, dan dalam hal ini dia tidak berdiri dalam suatu posisi antagonis kontradiktif dengan ide desentralisasi dan otonomi.

Tidak salah apabila pada akhirnya Rapat BP MPR RI ke-5, 6 Maret 2000, yang dipimpin oleh H. M. Amien Rais dengan agenda mendengarkan laporan pelaksanaan tugas PAH BP MPR RI. Jakob Tobing, Ketua PAH I BP MPR RI, melaporkan adanya kesepakatan sebagai berikut.<sup>132</sup>

Materi-materi yang disampaikan fraksi-fraksi dalam forum tersebut kemudian dikompilasi. Dari hasil kompilasi terdapat pokok-pokok materi sebagai berikut:

A. Materi yang telah menjadi kesepakatan bersama fraksi-fraksi untuk tidak dirubah yaitu:

1. Tidak merubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Tetap dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>130</sup> *Ibid*, hlm. 223.

<sup>131</sup> *Ibid*, hlm. 224.

<sup>132</sup> *Ibid*, hlm. 93.

### 3. Sistem Pemerintahan presidensil.

Pemilihan bangunan negara kesatuan merupakan hasil pertimbangan dan kesepakatan para pendiri negara. Bangunan negara kesatuan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik” tetap dipertahankan oleh MPR yang melakukan perubahan UUD 1945 pada 1999-2002. Ketentuan untuk mempertahankan bentuk itu, diperkuat dengan ditetapkannya Pasal 37 Ayat (5) hasil perubahan keempat (2002) yang berbunyi, ”Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Pada rapat PAH III BP MPR RI ke-1, Hamdan Zoelva dari FPBB menyampaikan sebagai berikut.<sup>133</sup>

Kemudian dalam batang tubuh itu sendiri tidak kita robah mengenai pasal bentuk negara. Jadi, kami pikir bentuk negara itu adalah sudah final, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi, tidak akan kita ubah sampai ke sana. Boleh kita tinjau pasal lain, tapi tidak mengenai itu.

### 4. Problem Penerapan Negara Kesatuan di Indonesia

Atas dasar perdebatan tersebut, bentuk negara yang diakui di negara ini, berdasarkan kesepakatan politik yang dituangkan secara normatif adalah negara kesatuan. Setidaknya ada 3 problem yang muncul terkait konsep Negara Kesatuan. *Petama*, dalam tataran implementasi terhadap Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, yang kemudian diturunkan dalam Pasal 18, 18A, 18B tentang Pemerintah Daerah yang di dalamnya memberikan kewenanga kepada Pemerintah Daerah untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai Urusan Pemerintah

---

<sup>133</sup> *Ibid*, hlm. 185.

Pusat, maka hal ini cenderung kepada konsep yang dianut dalam negara federal, sebagaimana pemahaman umum kewenangan negara federal terbatas pada beberapa urusan seperti politik luar negeri, fiskal moneter, pertahanan, keamanan, dan yustisi, sehingga di luar kewenangan tersebut merupakan negara bagian seperti yang berlaku di Amerika Serikat.

Prakteknya di Indonesia sedikit berbeda, aturan terkait penyebutan urusan mana saja yang merupakan urusan Pemerintah Pusat dan mana saja urusan Pemerintah Daerah diatur dalam undang-undang. Sebagaimana yang telah diuraikan oleh Kranenburg yang disitir oleh Ni'matul Huda menyatakan, bahwa dalam negara federal, wewenang untuk membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu persatu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendahan (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.<sup>134</sup>

Kriteria negara federal tersebut muncul dalam praktek pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pasca reformasi. Meskipun terjadi reduksi istilah dari wewenang menjadi urusan, tetapi UUD NRI 1945 tetap menyebutkan bahwa wewenang dilaksanakan dengan otonomi seluas-luasnya dan dengan pembagian wewenang yang ditetapkan melalui undang-undang. Undang-Undang menyebutkan bahwa urusan pemerintahan absolut adalah meliputi, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter fiskal nasional, dan agama. Artinya, selain urusan pemerintahan absolut tersebut,

---

<sup>134</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah, ..., Op. Cit.*, hlm. 26.

UUD NRI 1945 menghendaki adanya otonomi seluas-luasnya yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah. Terlebih, Pasal 18 ayat (6) memberikan legalisasi terhadap wewenang Pemerintah Daerah dalam menjalankan wewenang otonomi seluas-luasnya dalam bentuk produk hukum peraturan daerah yang menyebutkan, bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Praktek seperti ini merupakan hal yang wajar dalam prinsip demokrasi karena negara kesatuan sulit dipisahkan dengan konsep otonomi daerah dan desentralisasi.

Pandangan berbeda lain diutarakan oleh Edie Toet Hendratno yang mengungkapkan, bahwa Jimly Asshiddiqie menyebutkan, negara Indonesia adalah negara yang berbentuk susunan negara kesatuan (*unitary state*) di mana kekuasaan berada di Pemerintah Pusat, namun kewenangan (*authority*) Pemerintah Pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang. Kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Dengan pengaturan-pengaturan konstitusional yang demikian itu, berarti NKRI diselenggarakan dengan "*federal arrangements*" atau pengaturan dengan menerapkan beberapa prinsip federal. Senada dengan pendapat Jimly Asshiddiqie, Faisal Basri, Andi Samad Thahir, Dwi Andayani, dan Ryaas Rasyid, mengatakan desentralisasi di NKRI yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 mengarah ke sistem federal.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> Edie Toet Hendratno, "Desentralisasi yang Mengarah ke Sistem Federal dan Pengaruhnya terhadap Pelaksanaan Fungsi Negara", *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 4 Nomor 2 Januari 2007, hlm. 7.

Edie Toet Hendratno, menguraikan bahwa sistem federal sedikitnya dilandasi oleh 4 prinsip berikut ini.<sup>136</sup>

- a) Penyerahan sisa atau residu kekuasaan (*reserve of powers*) kepada negara-negara bagian.
- b) Penerapan sistem subsidiaritas dalam hubungan pemerintahan negara federal dan negara-negara bagian.
- c) Hubungan kontraktual atau kesepakatan (*contractual linkage*) antar negara-negara bagian dan negara federal dalam pembagian kekuasaan (*power sharing*) dilandasi oleh kaidah pengaturan diri sendiri (*self rule*) dan pengaturan pembagian nilai (*shared rule*).
- d) Pengakuan terhadap pluralisme yang membentuk *prinsip unity in diversity* (kesatuan dalam keanekaragaman).

Edie Toet Hendartno menyitir pendapat C.F. Strong yang menggambarkan, bahwa pembagian kekuasaan dalam negara federal dilakukan dengan dua cara, tergantung di mana diletakan sisa atau residu atau kekuasaan simpanan (*reserve of powers*).<sup>137</sup>

*The powers may be distributed in one of two ways. Either the constitution states what powers the federal authority shall have and leaves the remainder to the federating units, or it states what powers the federating units shall possess and leaves the remainder to the federal authority. This remainder is generally called 'the reserve of powers.'*

*Pertama*, konstitusi memperinci satu persatu kekuasaan pemerintah federal, sedangkan sisa kekuasaan yang tidak terinci diserahkan kepada negara-negara bagian. Contoh negara-negara federal yang menerapkan sistem ini antara lain Amerika Serikat dan Australia. *Kedua*, konstitusi memperinci satu persatu kekuasaan pemerintah negara-negara bagian, sedangkan sisa yang tidak terinci diserahkan kepada pemerintah federal. Kanada merupakan salah satu contoh negara federal yang menerapkan sistem ini. Berdasarkan cara kedua ini, C.F.

---

<sup>136</sup> *Ibid*, hlm. 10.

<sup>137</sup> *Ibid*, hlm. 10.

Strong berpendapat, bahwa negara federal yang menerapkan sistem peletakan sisa kekuasaannya seperti ini, konstitusinya lebih mendekati konstitusi negara kesatuan.<sup>138</sup>

*where the reserve of powers is with the federal authority, the constitutional approaches more to that of a unitary state than if it is with the states. In other words, such a state less federal*

Berdasarkan uraian C.F. Strong tentang *reserve of powers* tersebut di atas, Edie Toet Hendratno menjelaskan, bahwa pandangan-pandangan yang mengatakan bahwa sistem penyerahan kewenangan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mencerminkan kesamaan dengan sistem pembagian kewenangan (*distribution of powers*) di Negara Federal. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.<sup>45</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berlandaskan prinsip otonomi yang seluas-luasnya menyebutkan Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Dengan kata lain kedua undang-undang tersebut meletakkan sisa atau residu kewenangan (*reserve of powers*) pada Daerah.<sup>139</sup>

Problem *kedua*, terkait perdebatan penerapan negara federal di Indonesia pasca reformasi yang dianggap merupakan barang haram. Padahal, hal ini telah

---

<sup>138</sup> *Ibid*, hlm. 10-11.

<sup>139</sup> *Ibid*, hlm. 11.

disinggung dalam perumusan amandemen seperti yang dilontarkan oleh Hamdan Zoelva. Hamdan Zoelva mengungkapkan, sebagai berikut.<sup>140</sup>

... 1. Masalah Bentuk Negara. Menurut hemat kami, bukanlah hal yang tabu dan tentunya bukanlah hal yang diharamkan atau melanggar sumpah jabatan untuk membicarakan kembali masalah bentuk negara kita dalam forum persidangan yang sangat terhormat ini. Untuk itu dalam rangka pengambilan keputusan mengenai pilihan bentuk negara ini perlu kiranya kita mendengarkan dengan sungguh-sungguh apa keinginan dari daerah-daerah di seluruh Indonesia. Janganlah kita mengambil keputusan hanya karena tuntutan dari satu atau dua daerah saja, ataukah dari beberapa tokoh politik saja. Fraksi kami mengharapkan agar masalah ini betul-betul kita pikirkan dengan jernih dan jujur dengan memperhatikan dan menghitung berbagai resiko dan konsekuensi logis dari setiap pilihan yang diambil.

Terlebih pada saat era reformasi 1998, tuntutan atas negara federal kembali mencuat ke permukaan. Pada saat itu menurut NI'matul Huda, Amien Rais menjadi penggerak bersama Partai Amanat Nasional dengan didampingi beberapa tokoh lain seperti Adnan Buyung Nasution, Ichlasul Amal, Anhar Gonggong, Faisal Basri Sri Soemantri, Ismail Sunny, Romo Mangun Wijaya, dan Dawam Raharjo, mengusung agenda negara federal untuk masa depan Indonesia. Namun, agenda ini mendapatkan penolakan dari banyak pihak, utamanya paling gencar menolak adalah militer dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Dasar dari penolakan ini adalah kekhawatiran jika Indonesia berubah maka akan banyak daerah menuntut untuk memisahkan diri. Sementara Amien Rais sendiri dengan agenda federalnya dituduh melakukan gerakan separatisme. Pada akhirnya, titik temu pergolakan antara tuntutan negara federal dengan mempertahankan negara kesatuan ini, akhirnya dijawab dengan mengakomodir kebijakan otonomi luas. Sehingga, otonomi luas merupakan hasil kompromi

---

<sup>140</sup> Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ..., Op. Cit.*, hlm. 210.

antara tuntutan negara federal dan negara kesatuan murni yang dianggap menjembatani hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah yang selama ini kerap memunculkan polemik.<sup>141</sup>

Seyogyanya, perdebatan pemikiran tentang bentuk negara mana yang cocok untuk negara Indonesia tidak ditutup dengan pelarangan perubahan bentuk negara seperti yang ada dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 yang menyebutkan, bahwa khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan, meskipun sampai penelitian ini dilakukan, bentuk negara yang paling tepat yang didasarkan pada pertimbangan filosofis, sosiologis, yuridis dan politis adalah menggunakan negara kesatuan. Sangat disayangkan perdebatan bentuk negara diakhiri dengan tuduhan membawa agenda gerakan separatisme seperti yang dituduhkan kepada Amien Rais Ketika amandemen UUD 1945 tersebut.

*Ketiga*, pada aspek materi substansi perbandingan konsep negara kesatuan dan negara federal, gagasan negara federal mungkin menjadi diskursus Indonesia ke depan, tetapi masih terlampau jauh untuk menerapkan gagasan federal untuk saat ini, setidaknya sampai penelitian ini dilakukan. Meskipun menurut Despan Heryansyah, terdapat beberapa permasalahan praktek negara kesatuan yang sangat mengesampingkan konsep daerah otonom seperti yang diatur dalam UU 23/2014 yang memiliki kekurangan sebagai berikut.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Ni'matul Huda dkk, "Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Ius Quia Iustum*, Vol. 26. No. 2, Mei 2019, hlm. 241-242.

<sup>142</sup> Despan Heryansyah, "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah, STudi terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi", (Yogyakarta: *Tesis*, Pasca Sarjana Hukum UII, 2016), hlm. 423.



- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah daerah harus berpedoman pada norma, prosedur, dan kriteria yang dibuat oleh pemerintah pusat terlebih dahulu.
- b. Banyaknya kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah namun harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari pemerintah pusat.
- c. Pelaksana dekonsentrasi tidak lagi hanya sampai pada tingkat provinsi, melainkan juga sampai pada tingkat kabupaten/kota.
- d. Wilayah administrasi tidak hanya mencakup pemerintah daerah provinsi, namun juga pemerintah kabupaten/kota, artinya sudah tidak adalah tingkatan pemerintahan yang benar-benar otonom.
- e. Pengawasan yang begitu ketat oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, bahkan pemerintah daerah harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat atas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Edie Toet Hendratno menyitir dari Wiliams S. Livingston berpendapat, bahwa sistem federal diterapkan sebagai solusi terhadap berbagai persoalan atau konflik sosial dan politik, ia menyebutkan sebagai berikut.<sup>143</sup>

*Federalism like most institutional forms, is a solution of, or an attempt to solve, a certain kind of problem of political organization. Federal governments and federal constitutions do not grow simply by accident. They arise in response to certain stimuli; a federal system is consciously adopted as a means of solving the problems represented by these stimuli.*

Senada dengan Livingston, Edie Toet Hendratno juga menguraikan pendapat Daniel J. Elazar sebagai berikut.<sup>144</sup>

*In its quest for a stable and peaceful world humanity today find itself confronted with a number of political problems, many of which are seemingly intransigent, whose source lie in conflicting national, ethnic, linguistic, and racial claims arising out of historical experiences. The federal principle offers one possible resource for resolving these problems.*

Berdasarkan beberapa literatur tersebut, maka tidak dapat dipungkiri bahwa nantinya, meskipun dalam UUD NRI 1945 sudah mengunci bentuk

---

<sup>143</sup> Edie Toet Hendratno, "Desentralisasi yang Mengarah ke Sistem Federal dan Pengaruhnya terhadap Pelaksanaan Fungsi Negara", ..., *Op. Cit.*, hlm. 8.

<sup>144</sup> *Ibid*, hlm. 8.

negara tidak dapat diubah tetapi dengan berbagai pertimbangan, negara federal dapat menjadi diskursus untuk diusulkan kembali.

Menurut Ni'matul Huda, keberadaan negara federal, terutama di masa transisi, juga tidak dapat dipaksakan karena realitas negara Indonesia yang belum begitu siap. Oleh karena itu, dalam konteks ini, gagasan desentralisasi asimetris patut menjadi pertimbangan sebelum menuju ke negara federal penuh. Dalam kasus-kasus tertentu khususnya yang berkaitan dengan kekhasan masalah yang dialami oleh kelompok tertentu di dalam suatu negara, maka desentralisasi yang dibutuhkan tidak bisa sekedar desentralisasi biasa. Tampaknya dibutuhkan cara berpikir baru yang menekankan pada adanya kebutuhan untuk memperhatikan perbedaan antar daerah dan keunikan masing-masing daerah, sekaligus kepentingan objektif Indonesia sebagai sebuah negara bangsa sebagai dasar untuk merancang kebijakan desentralisasi ke depan.<sup>145</sup>

Problem yang dapat dilihat adalah terdiktominya penerapan negara kesatuan dan prinsip desentralisasi. Rasa sentralisasi yang cenderung muncul seiring dengan perubahan UU Pemerintahan Daerah, sebenarnya telah mengkhianati kesepakatan otonomi luas yang diberikan kepada daerah. Terlebih, otonomi luas merupakan titik temu pergolakan antara tuntutan negara federal dengan mempertahankan negara kesatuan ini. Sehingga, otonomi luas merupakan hasil kompromi antara tuntutan negara federal dan negara kesatuan murni yang dianggap menjembatani hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah yang selama ini kerap memunculkan polemik.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Ni'matul Huda dkk, "Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 241-242.

<sup>146</sup> *Ibid*, hlm. 241-242.

## B. KONSEP OTONOMI DAERAH

### 1. Otonomi Daerah Prespektif Teori dan Praktek

Otonomi daerah, secara harfiah berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* dan *nomos*, *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang. Sehingga otonomi memiliki makna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, mencakup pemerintahan sendiri (*zelfstuur*).<sup>147</sup> Ni'matul Huda berpendapat, bahwa otonomi daerah adalah tatanan yang berhubungan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab serta mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ini berarti bahwa konsep otonomi daerah yang diartikannya merupakan pembagian wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri dengan tetap memerhatikan aturan yang telah diatur oleh pemerintah pusat.<sup>148</sup> Rondinelli dan Cheema, mendefinisikan otonomi daerah sebagai perpindahan wewenang atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintah serta manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke tingkat daerah.<sup>149</sup>

Menurut Busrizalti, otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspek aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap-tiap daerah terakomodir dengan baik. Otonomi daerah memungkinkan “kearifan lokal” masing-masing daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai prakasa dan inisiatif masyarakat di daerah.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan ke I, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2017), hlm 14.

<sup>148</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm 84.

<sup>149</sup> Agus Dwiyanto, dkk., *Reformasi; Tata Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003), hlm. 18.

<sup>150</sup> H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm 71.

Memahami otonomi daerah harus senantiasa berorientasi kepada pemahaman umum tentang otonomi itu sendiri, yang dalam perspektif pemerintahan bisa direfleksikan dengan beberapa pemahaman. Samsul Wahidin membagi perspektif otonomi daerah menjadi dua yaitu, perspektif kewenangan dan perspektif administrasi pemerintahan daerah. Dalam perspektif kewenangan, otonomi daerah itu bermakna sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan catatan sebatas mana luasnya, dan seberapa berat kualitasnya, masih belum ada ukuran dan tentunya tidak ada ukuran pasti. Batas-batas itu tergantung dengan situasi, kondisi dan pemahaman yang didasarkan pada kepentingan pelaksana, yang mempunyai kewenangan untuk itu, sebagai aplikasi dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang melimpahkan atau memberi kewenangan tersebut.<sup>151</sup>

Otonomi daerah adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Untuk mewujudkan keadaan tersebut, berlaku proposisi bahwa pada dasarnya segala persoalan sepatutnya diserahkan kepada daerah untuk mengidentifikasi, merumuskan, dan memecahkan, kecuali untuk persoalan-persoalan yang memang tidak mungkin diselesaikan oleh daerah itu sendiri dalam persepektif keutuhan negara-bangsa. Bukan sebaliknya, yaitu proposisi bahwa seluruh persoalan pada dasarnya harus diserahkan kepada pemerintah pusat, kecuali untuk persoalan tertentu yang telah dapat ditangani oleh daerah.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah; Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm 1-2.

<sup>152</sup> Faisal H. Basri, *Otonomi Atau Federalisme*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Harapan, 2000), hlm 160.

Konsep dan ruang lingkup otonomi daerah menurut Bagir Manan, bahwa di dalam otonomi daerah, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain yang berhubungan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Menurut Bagir Manan yang tergolong otonomi terbatas apabila mencakup hal dibawah ini: <sup>153</sup>

- a. urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula;
- b. apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya;
- c. sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.

Dalam arti ketatanegaraan, otonomi sering dikaitkan dengan desentralisasi. Desentralisasi memiliki makna pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara. <sup>154</sup> Dalam hal ini, Yamin menulis bahwa: <sup>155</sup>

Susunan tata negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan pada bagian pusat sendiri dan pula membutuhkan pembagian kekuasaan itu antara pusat dan daerah. Asas demokrasi dan desentralisasi

---

<sup>153</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2005), hlm. 37.

<sup>154</sup> Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: Almuni, 2004), hlm. 121.

<sup>155</sup> Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Keenam, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 145.

tenaga pemerintahan ini berlawanan dengan asas hendak mengumpulkan segala-galanya pada pusat pemerintahan.

Jauh sebelum Indonesia merdeka, Moh Hatta telah mengatakan keterkaitan otonomi dan desentralisasi dengan demokrasi, Hatta menulis sebagai berikut.<sup>156</sup>

Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, desa dan di daerah.... Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi).... Keadaan seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam suatu negeri tidak sama melainkan berlain-lainan.

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*Staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Paling tidak ada dua alasan dasar susunan ketatanegaraan dalam perumahan Indonesia merdeka yaitu demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas kesatuan.<sup>157</sup>

Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid mengatakan:<sup>158</sup>

Bahwa kata kunci dari otonomi adalah kewenangan, seberapa besar kewenangan yang dimiliki oleh daerah di dalam menginisiatifkan kebijakan, mengimplementasikannya dan memobilisasi dukungan sumber daya untuk kepentingan implementasi. Dengan kewenangan maka daerah akan menjadi kreatif untuk menciptakan kelebihan dan insentif kegiatan ekonomi dan pembangunan daerah. Dengan kewenangan dan kreatifitas maka uang dapat dicari. Kalau tidak ada kewenangan, maka bagaimana memobilisasi sumber daya, termasuk sumber daya keuangan. Dan tentu saja bagaimana meningkatkan pendapatan keuangan daerah.

---

<sup>156</sup> Moh Hatta, "Ke Arah Indonesia Merdeka", dalam Kumpulan Karangan, Jilid I, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 103.

<sup>157</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, ..., Op. Cit.*, hlm. 25.

<sup>158</sup> Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, ..., Op. Cit.*, hlm. X.

Dalam perspektif administrasi pemerintah daerah, otonomi daerah bisa dimaknai sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Ada juga yang mengartikan sebagai suatu kebebasan atau kemandirian, namun bukan kemerdekaan. Pada perspektif lain, otonomi daerah juga dipandang sebagai suatu hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri. Hak itu sumbernya adalah delegasi kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat, sebagai refleksi komitmen bersama yang harus senantiasa dijadikan sebagai landasan utama pelaksanaan pemerintahan. Pemerintah pusat adalah representasi negara kesatuan yang punya otoritas tunggal, dalam arti secara struktural berada di atas pemerintah daerah.<sup>159</sup>

Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur yaitu: *pertama*, pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; *kedua*, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas-tugas itu.<sup>160</sup>

Ferizaldi menjelaskan beberapa argumentasi yang menentang pelaksanaan otonomi daerah, dengan alasannya sebagai berikut:<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintah Daerah Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, ..., *Op. Cit.*, hlm 3.

<sup>160</sup> Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 128.

<sup>161</sup> Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*, (Sulawesi: Unimal Press, 2016), hlm. 19-20.

1. Fragmentasi dan Perpecahan, bahwa otonomi daerah tidak dengan sendirinya memposisikan diri lebih baik dalam rangka negara kesatuan nasional, justru bisa memperkuat “parokialisme” “bagi separatisme, diabaikannya kepentingan-kepentingan nasional yang lebih luas dan terciptanya kepentingan-kepentingan daerah yang dangkal. Keruntuhan Uni Soviet, Pemberontakan Moro di Philipina dan Desintegrasi Timor-Timur di Indonesia adalah Contohnya.
2. Merosotnya Kualitas Pemerintahan, Turner dan Hulme menyebutkan berdasarkan hasil penelitian di 166 negara menunjukkan bahwa keterbatasan kapasitas dan kapabilitas pemerintah di daerah akan berpengaruh kepada kualitas pelayanan publik, Tiesman menambahkan bahwa semakin banyak level hirarkhi pemerintahan ke yang lebih rendah akan menyuburkan korupsi sehingga efektifitas pelayanan publik menjadi rendah.
3. Kesenjangan Antar daerah, Smith menyebutkan akan terjadi disparitas di antara provinsi dan antar individu, hal ini disebabkan karena sumber daya alam dan sumber daya manusia yang tidak merata di masing-masing daerah. Kesenjangan antar daerah ini telah dirasakan Indonesia dimasa orde baru, tetapi di masa otonomi daerah dengan UU No. 22 Tahun 1999 kesenjangan tersebut justru semakin bertambah, yang seharusnya dengan adanya otonomi daerah daerah dapat berkompetisi dalam melaksanakan pembangunan dan pelayanan publik.

Secara konstitusional, pengalihan kekuasaan legislatif dari organ negara kepada lembaga dari daerah otonomi tersebut, dapat menentukan tingkat otonomi suatu daerah. Menurut Husni Jalil dkk yang menyitir uraian Lauri Hannikainen, menyatakan bahwa dengan mendasarkan prinsip kedualatan negara, satu atau lebih wilayah dapat diberikan status khusus sebagai daerah otonomi yang berhak menikmati *local self-government* dengan mencakup beberapa kewenangan dan isu tertentu yang penting antara lain sebagai berikut.<sup>162</sup>

4. Status dari daerah otonomi harus ditentukan dalam konstitusi atau UU yang berada diatas ketentuan perundang-undangan di sutau negara. Ini juga bisa didasarkan pada perjanjian antara pemerintah pusat dan masyarakat di daerah tersebut.
5. Daerah otonomi harus mempunyai DPR yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat di daerah tersebut dan memiliki bebarapa kewenangan legislatif yang mandiri.

---

<sup>162</sup> Husni Jalil dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah dalam Prespektif Otonomi Khusus*, (Makasar: CV Social Politic Genius, 2017), hlm. 76-77.



6. Adanya kewenangan eksklusif dari pemerintah otonomi yang meliputi: pendidikan dan kebudayaan, kebijakan kebahasaan, urusan sosial, kebijakan agraria dan sumber daya alam, perlindungan lingkungan, pembangunan ekonomi dan perdagangan daerah, kesehatan, tata ruang, dan transportasi.
7. Daerah otonomi mempunyai kemungkinan untuk menjadi salah satu pihak dalam proses pengambilan kebijakan dalam level nasional.
8. Peradilan lokal harus menjadi bagian dari otonomi dan dapat menikmati kemandirian dari kekuasaan eksekutif dan legislatif.
9. Kewenangan dalam perpajakan akan memberikan dasar kuat bagi pembangunan ekonomi dari daerah otonomi.
10. Daerah otonomi juga harus mempunyai hak untuk bekerja sama dengan daerah atau masyarakat lain di negara tetangga terutama dalam hal ekonomi dan budaya.

Secara normatif, otonomi daerah dalam UU 22/1999 adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan.<sup>163</sup> Sedangkan dalam UU 32/2004, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>164</sup> Terakhir, dalam UU 23/2014 otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>165</sup>

Tata pemerintahan di Indonesia dikenal dengan adanya pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah desa. Struktur pemerintahan di Indonesia ada perbedaan sebelum dan sesudah reformasi. Akan tetapi struktur pemerintahan daerah tidak mengalami perubahan, hanya terjadi perubahan kekuasaan dalam

---

<sup>163</sup> Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>164</sup> Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>165</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

penyelenggaraan pemerintahan yaitu sebelum reformasi menganut asas sentralisasi, sedangkan pasca reformasi menganut asas desentralisasi.<sup>166</sup>

Apabila mengacu terhadap Pasal 18 UUD NRI 1945 setelah amandemen, ditegaskan adanya satuan pemerintahan yang otonom yang terdapat dalam aturan yang menjadi dasar hukum dari keberadaan pemerintah daerah adalah Pasal 18 UUD NRI 1945.

#### Pasal 18

- (1) Pasal Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur undang-undang.
- (2) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah, Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang.

#### Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman Daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

---

<sup>166</sup> Fathur Rahman, *Teori Pemerintahan*, (Malang: UB Pres, 2018), hlm. 137-138.

### Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pasal 18 UUD NRI 1945, sebelum amandemen menyatakan sebagai berikut:

Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-Daerah yang bersifat istimewa.

Mengacu pada pasal tersebut, terlihat bahwa aturan yang ditegaskan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 sebelum amandemen tidak memberikan ketegasan mengenai pemerintah daerah sebagai satuan pemerintahan yang otonom. Dengan mengkaji Pasal 18 UUD NRI 1945 hasil amandemen, Bagir Manan menyatakan, bahwa telah terjadi perubahan mendasar terkait struktur dan substansinya. Secara struktur, Pasal 18 yang tadinya hanya satu pasal menjadi tiga pasal dengan adanya penggantian yang menyeluruh terhadap penjelasannya yaitu termuat dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sedangkan secara substansi, baik secara konseptual dan hukum, pasal-pasal baru tentang Pemerintahan Daerah dalam UUD NRI 1945 memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan yang baru, yaitu terdapat dalam Pasal 18 ayat (2), Pasal 18 ayat (3), Pasal 18 ayat (5), Pasal 18A ayat (1), Pasal 18A ayat (2), Pasal 18B ayat (1), Pasal 18B ayat (2).<sup>167</sup>

Masih menurut Bagir Manan, bahwa Pasal 18 UUD 1945 yang telah diamandemen lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan

---

<sup>167</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, ..., Op. Cit.*, hlm. 1-3.

daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan, bahwa asas dekonsentrasi adalah instrumensentralisasi, karena itu sangat keliru kalau ditempatkan dalam sistematik pemerintahan daerah yang merupakan antitesis dari sentralisasi.<sup>168</sup>

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi dalam konteks sistem penyelenggaraan pemerintahan sering digunakan secara bersamaan. Kedua istilah tersebut secara akademik terdapat perbedaan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan. Bahkan menurut banyak kalangan, otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada daerah. Otonomi daerah diartikan sebagai manifestasi desentralisasi. Otonomi dalam makna sempit diartikan sebagai “mandiri” sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai “berdaya”. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. jika daerah sudah mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar.<sup>169</sup>

Desentralisasi merupakan penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, maupun penyelenggaraan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga sendiri. Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaan diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah, didalam meningkatkan daerah-

---

<sup>168</sup> *Ibid*, hlm. 1-3.

<sup>169</sup> Dede Rosyada, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civil Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2003), Edisi Revisi hlm.149.

daerah mencapai daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.<sup>170</sup>

Kebijakan desentralisasi dilaksanakan dengan prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah dengan menumbuhkembangkan kualitas demokrasi di daerah, meningkatkan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Prinsip otonomi luas ini, yaitu pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan undang-undang. Kewenangan yang dimiliki oleh daerah ini, yakni membentuk, menjalankan, serta melaksanakan kebijakan daerah dalam rangka memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.<sup>171</sup>

Menurut Henry Maddick dalam Juanda menyatakan, bahwa desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Penyerahan urusan pemerintahan lebih lanjut menurut Siswanto Sunarno menjelaskan bahwa desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkup pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Desentralisasi seringkali disebut pemberian otonomi. Dengan kata lain, bahwa desentralisasi merupakan pengotonomian menyangkut proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu.<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> *Ibid*, hlm.150.

<sup>171</sup> Sunarno Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, ( Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 25.

<sup>172</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: PT. Alumni, 2008), hlm. 52.

Sistem daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi, pemerintahan daerah melakukan urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengurus, sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri, sehingga dikenal tiga ajaran dalam pembagian penyelenggaraan pemerintah negara, yakni: (1) ajaran rumah tangga materiil; (2) ajaran rumah tangga formil; dan (3) ajaran rumah tangga riil. Lebih lanjut ketiga ajaran rumah tangga ini dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie, sebagai berikut.<sup>173</sup>

- a. Ajaran rumah tangga materiil, untuk mengetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat. Urusan rumah tangga ini melihat materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintahan pusat atau daerah masing masing. Dengan demikian pemerintah pusat dinilai tidak akan mampu menyelenggarakan sesuatu urusan dengan baik karena urusan itu termasuk materi yang dianggap hanya dapat dilakukan oleh daerah, atau sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mampu menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi yang harus diselenggarakan oleh pusat.
- b. Ajaran rumah tangga formil, merupakan urusan rumah tangga daerah dengan penyerahannya didasarkan atas peraturan perundang-undangan, sehingga hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah dipertegas rinciannya dalam undang-undang.
- c. Ajaran rumah tangga riil, yaitu urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan riil atau keadaan yang nyata, dengan didasarkan pertimbangan Untuk mencapai manfaat yang sebesar-besarnya, sesuatu urusan yang merupakan wewenang pemerintah daerah dikurangi, karena urusan itu menurut keadaan riil sekarang berdasarkan kebutuhan yang bersifat nasional. Akan tetapi sebaliknya suatu urusan dapat pula dilimpahkan kepada daerah untuk menjadi suatu urusan rumah tangga daerah, mengingat manfaat dan hasil yang akan dicapai jika urusan itu tetap diselenggarakan oleh pusat akan menjadi berkurang dan penambahan atau pengurangan suatu wewenang harus diatur dengan undang-undang atau peraturan peraturan lainnya.

Desentralisasi mencakup transfer kekuasaan, otoritas dan tanggung jawab atas urusan-urusan atau fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah.

---

<sup>173</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT.Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 423.

Melalui pelaksanaan pemerintahan negara yang sebelumnya terpusat, maka setelah diterapkan desentralisasi kewenangan pemerintah pusat tersebut dibagikan ke masing-masing daerah, baik pemerintahan provinsi maupun kabupaten/kota. Desentralisasi ditentukan bahwa pemerintahan daerah memiliki otonomi untuk menentukan daerahnya masing-masing sebagaimana hukum mengaturnya, baik dalam bentuk konstitusi maupun undang-undang.<sup>174</sup>

Landasan pemikiran adanya teori pemerintahan daerah dibangun dari teori pembagian kekuasaan, terutama pembagian kekuasaan eksekutif dan legislatif, konsep negara kesatuan, dan teori rumah tangga daerah yang diaplikasikan terhadap obyek pembahasan berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan asas otonomi dan tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah.<sup>175</sup> Negara hukum dengan konsep pembagian kekuasaan dimungkinkan adanya penyelenggaraan suatu urusan tidak terpusat pada satu lembaga dan terselenggaranya fungsi kontrol terhadap kekuasaan itu. Oleh sebab itu, sendi negara hukum, sendi negara kesatuan, dan sendi demokrasi tidak hanya terdapat pada pemerintah pusat saja, melainkan juga terdapat dalam pemerintah daerah yang diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>176</sup>

## **2. Problem Pengaturan Otonomi Daerah di Indonesia**

Berdasarkan latar belakang masalah dan tinjauan tentang otonomi daerah, beberapa problem dapat dimunculkan yang kemudian akan dijawab dalam bab pembahasan yaitu sebagai berikut. *Pertama*, tidak adanya *grand design* atau *blue*

---

<sup>174</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), hlm 142.

<sup>175</sup> Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2005), hlm. 19-20.

<sup>176</sup> *Ibid*, hlm. 25.

*print* penataan otonomi daerah. Bahkan setiap undang-undang pemerintahan daerah yang baru pada dasarnya merupakan koreksi dan penyempurnaan dari undang-undang dan peraturan lama, yang dianggap tidak sesuai lagi dengan amanah konstitusi dan perkembangan zaman, sehingga kesan *trial and error* dalam pengaturan pemerintahan daerah sangat kuat.<sup>177</sup> Begitu seterusnya, undang-undang pemerintahan daerah baru selalu memuat ketentuan-ketentuan baru guna memenuhi tuntutan faktual masyarakat lokal sebagai *stakeholder* dan kehendak pemerintah pusat sebagai *shareholder*. Dampaknya, implementasi kebijakan otonomi daerah dipenuhi dengan eksperimen.<sup>178</sup>

Eksperimen tersebut secara normatif terlihat dalam bentuk pergeseran politik hukum kedudukan dan kewenangan yang selalu terjadi dalam setiap perubahan undang-undang Pemerintahan Daerah. Hal ini diimplementasikan terakhir oleh UU 23/2014 dalam bentuk penarikan kembali kewenangan yang sebelumnya telah dimiliki oleh pemerintah daerah ke pemerintah pusat. Bahkan setiap perubahan yang dilakukan terhadap undang-undang pemerintah daerah terkesan meresentralisasi sistem kewenangan yang dimiliki pemerintahan daerah ke pusat.<sup>179</sup>

Terjadi praktek resentralisasi yang dituangkan dalam UU 23/2014. Menurut Despan Heryansyah, terdapat beberapa permasalahan praktek negara kesatuan yang sangat mengesampingkan konsep daerah otonom seperti yang diatur dalam UU 23/2014 yang memiliki kekurangan sebagai berikut.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> Yusron, *Beragam Praktek Desentralisasi dan Otonomi Daerah, ...*, *Op. Cit.*, hlm.137.

<sup>178</sup> Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," ..., *Op. Cit.*, hlm. 839-840.

<sup>179</sup> Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia, ...*, *Op. Cit.*, hlm. 143-144.

<sup>180</sup> Despan Heryansyah, "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah, Studi terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi", ..., *Op. Cit.*, hlm. 423.



- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah daerah harus berpedoman pada norma, prosedur, dan kriteria yang dibuat oleh pemerintah pusat terlebih dahulu.
- b. Banyaknya kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah namun harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari pemerintah pusat.
- c. Pelaksana dekonsentrasi tidak lagi hanya sampai pada tingkat provinsi, melainkan juga sampai pada tingkat kabupaten/kota.
- d. Wilayah administrasi tidak hanya mencakup pemerintah daerah provinsi, namun juga pemerintah kabupaten/kota, artinya sudah tidak adalagi tingkatan pemerintahan yang benar-benar otonom.
- e. Pengawasan yang begitu ketat oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, bahkan pemerintah daerah harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat atas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.<sup>181</sup>

Praktek resentralisasi yang muncul tersebut, melanggar original intens yang melahirkan ketentuan dalam konstitusi yang menyatakan bahwa otonomi seluas-luasnya yang merupakan titik temu pergolakan antara tuntutan negara federal dengan mempertahankan negara kesatuan. Otonomi luas merupakan hasil kompromi antara tuntutan negara federal dan negara kesatuan murni yang dianggap menjembatani hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah yang selama ini kerap memunculkan polemik.<sup>182</sup>

Praktek desentralisasi yang bersifat eksperimen tersebut tentunya harus dibenahi bukan dengan meniadakan desentralisasi karena memang desentralisasi sangat penting dalam hal mewedahi kepentingan daerah tetapi dengan cara melakukan reformulasi desentralisasi secara bertahap dalam otonomi daerah. Ni'matul Huda menyatakan, bahwa desentralisasi harus dipandang secara lebih realistis, bukan sebagai sebuah pemecahan umum bagi masalah-masalah keterbelakangan, tetapi sebagai satu cara yang dapat meningkatkan efisiensi,

---

<sup>181</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, ..., Op. Cit.*, hlm. 331.

<sup>182</sup> Ni'matul Huda dkk, "Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 241-242.

efektifitas dan kepercayaan dari berbagai tingkat pemerintahan dalam kondisi baik. Kelemahan-kelemahan potensial pada sistem administrasi pemerintahan yang terlalu sentralistis biasanya harus diimbangi dengan sistem yang lebih desentralistis, dengan memperluas wewenang atau otonomi pemerintahan lokal.<sup>183</sup> Sehingga, desentralisasi setidaknya meningkatkan dan memberikan tekanan pada lembaga-lembaga Pemerintah Pusat. Akhirnya, mau atau tidak mau, hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah akan didiskusikan dengan wakil daerah.

*Kedua*, politik hukum pembentukan otonomi daerah masih bersifat politik balas dendam bukan akselerasi pembangunan daerah. Hal tersebut disampaikan oleh Purwo Santoso, yang menyatakan, bahwa perubahan mendasar dan mendadak tentang pembukaan keran otonomi daerah yang seluas-luasnya yang terjadi saat reformasi lebih digerakkan oleh kemarahan terhadap sentralisme yang berselingkuh dengan otoritarianisme, dari pada digerakkan oleh keperluan untuk mengoptimalkan peran daerah dalam mencapai tujuan Indonesia. Dalam kemarahan itu, undang-undang yang diberlakukan yakni UU 22/1999 tidak dilengkapi dengan skenario dan manajemen transisi yang memadai. Bukan hanya lokus penyusunan undang-undang pemerintahan daerah, yang biasanya berada di Departemen Dalam Negeri, bergeser ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Meskipun dilafalkan sebagai ‘pelimpahan’ kewenangan, desentralisasi sebetulnya lebih dirasakan sebagai ‘relokasi’ kewenangan ke daerah-daerah, kalau bukan ‘penjarahan’ kewenangan daerah melalui jalur hukum. Harap dicatat, setelah UU 22/1999 ditetapkan, Undang-undang Dasar, khususnya yang mengatur pemerintahan daerah, juga

---

<sup>183</sup>Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah, ..., Op. Cit.*, hlm. 43.

diubah secara mendasar. Di sana ada frase yang bersifat mengunci, bahwa otonomi daerah diberikan secara ‘seluas-luasnya’.<sup>184</sup>

Senada dengan hal di atas, Leo Agustina menyebutkan bahwa motif balas dendam mewarnai desentralisasi yang sifatnya eksperimen. Hal ini disebutkan karena niat masyarakat di daerah lokal tersebut sebenarnya bukanlah untuk memajukan daerahnya tetapi balas dendam atas kemiskinan yang pernah dirasakan. Model pembangunan yang meminggirkan orang daerah selama orde baru telah mencetuskan idea atau model pembalasan atas kemiskinan di masa lalu. Mereka yang tinggal di daerah kaya sumber daya alam tidak segan-segan melakukan eksploitasi alam. Sehingga karena mental dan manajemen yang kurang dalam hal penerapan desentralisasi justru menimbulkan kerusakan alam.<sup>185</sup>

*Ketiga*, pemberian otonomi daerah tidak diikuti dengan pemberian fasilitas dan pemberdayaan sumber daya manusia. Realitas daerah bahwa belum semua daerah siap untuk melaksanakan Kebijakan Otonomi Daerah. Selain itu kurangnya sumber daya manusia yang cukup memadai serta belum terbiasanya Daerah menerima kewenangan yang begitu luas. Ditambah lagi dengan alasan bahwa segala sesuatunya harus tetap berada dalam konteks Negara Kesatuan dalam rangka menjaga keutuhan wilayah dan mewujudkan tujuan negara. Mahfud MD pun mengungkapkan bahwa semenjak dibukanya otonomi yang seluas-luasnya, karena tidak adanya niat, kesiapan dan manajemen yang baik di daerah, sehingga justru dibajak oleh oknum-oknum yang memanfaatkannya untuk mencari uang.<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> Purwo Santoso, “Undang-Undang Sebagai Sandaran Nasib Daerah?: Refleksi Desentralisasi di Indonesia,” ..., *Op. Cit.*, hlm. 4-5.

<sup>185</sup> Leo Agustina, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 265.

<sup>186</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 168.

*Keempat*, praktek “Penyeragaman urusan” pemerintahan daerah seperti formula yang digariskan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah selama ini juga tidak sesuai dengan kemampuan daerah yang secara nyata berbeda satu dengan lainnya. Penelitian menunjukkan bahwa kemampuan daerah untuk melaksanakan fungsi lintas sektor dalam satu wilayah provinsi sangat berbeda satu sama lain<sup>187</sup>.

### **3. Desentralisasi Asimetris Prespektif Teori dan Praktek**

Pemberian otonomi yang berbeda atas suatu daerah atau suatu wilayah dari beberapa daerah merupakan praktik penyelenggaraan pemerintah yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federalif. 188

Anwar Shah dan Theresa Thompson mengungkapkan sebagai berikut. 189

*Asymmetric decentralization means that constituent jurisdictions are allowed differentiated responsibilities due to political, fiscal, or technical capacity considerations.*

B Raksaka Mahi juga memberikan pengertian desentralisasi asimetris dengan membandingkan dengan desentralisasi simetris, ia menyebutkan sebagai berikut.

190

*Asymmetric decentralization is found in which different constituent sub-nationals given different powers: one or more sub-national has considerably more autonomy than the others, although they have the same constitutional*

---

<sup>187</sup> Ari Darmastuti, “Local Autonomy and Inter-Sector Performance Based Government in Lampung Province, “*Journal of Government and Politics*” Volume 5 Number 2 August 2014, hlm. 7.

<sup>188</sup> Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Studi Terhadap Forma Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012, ..., Op. Cit.*, hlm 99.

<sup>189</sup> Anwar Shah dan Theresa Thompson, *Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road With Potholes, Detours, and Road Closures*, (World Bank, 2004), hlm. 22.

<sup>76</sup> Raksaka Mahi, *Indonesian Decentralization: Evaluation, Recent Movement And Future Perspectives1*, *Journal of Indonesian Economy and Business*, Vol. 31 No. 1 2016, hlm. 123.

*status. This is in contrast to symmetric decentralization, where the policy does not make a distinction between constituent regions.*

Dari uraian tersebut, terlihat bahwa Anwar Shah, Theresa Thompson, dan B Raksaka Mahi secara tegas menyebutkan bahwa dalam desentralisasi asimetris terdapat perbedaan kekuasaan suatu daerah dengan daerah lain di suatu negara dari segi politik, finansial, dan teknis administratif.

Djohermansyah Djohan dalam Ni'matul Huda lebih komprehensif dalam memberikan pemahaman terkait desentralisasi asimetris. Djohermansyah Djohan menyebutkan, bahwa 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 Quebeq di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Gunie, dan Bosque di Spanyol. Mereka misalnya, dapat memiliki bendera, bahasa, partai politik lokal dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.<sup>191</sup>

Secara umum, pengadopsian model desentralisasi asimetris didasarkan kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Format pengorganisasian negara dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem

---

<sup>191</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...*, Op. Cit., hlm. 64.

politik/pemerintah. Menurut Robert Endi Jaweng yang menyitir dari Tarlton, menyatakan sebagai berikut.<sup>192</sup>

Pembeda inti antara desentralisasi biasa (simetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*), dan keumuman (*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetris ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the component units*” di sini, hubungan simetris antara setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.

Sementara, dalam pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”. Berbedanya derajat otonomi kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horisontal (antar daerah) maupun vertikal (dengan pusat). Khusus mengenai pola asimetris, Robert Endi Jaweng kembali menguraikan apa yang diungkapkan oleh Tarlton, yang menekankan sebagai berikut.<sup>193</sup>

*In the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of feature which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole.*

Robert Endi Jaweng bersandar pada pandangan Tarlton, membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua jenis *asymmetrical federation*, yaitu *asimetri de jure* dan *asimetri de facto* yang ditandai dengan perbedaan pada tingkat otonomi. Istilah *asimetri de jure* mengacu pada kondisi dimana terdapat penegakan praktek

---

<sup>192</sup> Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, *Jurnal Analisis CSIS*, Vol. 40, No. 2 Juni 2011, hlm. 162.

<sup>193</sup> *Ibid*, hlm. 162.

asimetrisme dalam konstitusi. Artinya, dalam konstitusi yang sah sudah ditekankan bahwa terdapat unit-unit konstituen yang diperlakukan berbeda di bawah hukum yang sudah ditetapkan. Dalam federasi *asimetri de jure*, kebijakan dan penentuan perlakuan asimetri kepada masing-masing daerah ditentukan oleh beberapa syarat yang ditetapkan pusat. Adapun istilah federasi *asimetri de facto*, mengacu pada perbedaan praktek nyata atau hubungan antar daerah yang muncul karena keadaan sosial, budaya dan ekonomi. Pada pengaplikasian federasi *asimetrisme de facto*, tidak ada keterjaminan hukum atau standar yang relevan, melainkan pada prakteknya sudah lazim dan diterima.<sup>194</sup>

Kemajemukan merupakan suatu realitas sosial bangsa Indonesia yang tidak dapat dipungkiri dan dihindari lagi keberadaannya. Kemajemukan bangsa Indonesia terlihat dari beragamnya suku, agama, ras, bahasa, maupun agama. Realitas sosial bangsa Indonesia yang beragam dimanifestasikan oleh para pendiri NKRI menjadi filsafat dasar '*bhineka*', sedangkan cita-cita persatuan bangsa-bangsa menjadi satu bangsa Indonesia dimanifestasikan menjadi filsafat dasar '*tunggal ika*'. Sehingga jika keduanya digabung menghasilkan suatu semboyan filosofis bangsa Indonesia yakni "*Bhineka Tunggal Ika*", yang mengandung arti secara singkat *satu kesatuan dalam keanekaragaman*. Secara filosofis hal tersebut menunjukkan pengakuan dan penghormatan bangsa Indonesia atas keragaman dan adanya kesadaran bahwa keragaman tersebut dipandang sebagai suatu "energi sosial".<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> *Ibid*, hlm. 163.

<sup>195</sup> Irene Mariane, *Kearifan Lokal Pengelolaan Hutan Adat*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 59.

Berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris di atas merupakan instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi beberapa tantangan fundamental yang dihadapi suatu negara-bangsa. Sejumlah literatur mengindikasikan skema kebijakan ini dimaksudkan untuk menjawab tantangan-tantangan atau untuk mencapai tujuan-tujuan. Robert Endi jaweng menyitir pendapat Agus Pramusinto yang mengidentifikasi alasan-alasan desentralisasi asimetris sebagai berikut. *Pertama*, pertimbangan politik terkait adanya tekanan kelompok atau wilayah tertentu yang menuntut perlakuan khusus. *Kedua*, pertimbangan keberaman antar-daerah baik berbasis etnis, agama, ataupun demografi. *Ketiga*, pertimbangan *governability*, yakni menyangkut kemampuan menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah.<sup>196</sup>

Lebih detail lagi, Cornelis Lay menguraikan ke dalam lima tipe berikut ini. *Pertama*, tantangan yang bersifat politik, terutama yang terkait dengan “*regional questions*”. Pengaturan asimetris ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk mempertahankan *basic boundaries*, unit politik suatu negara. Rancangan desentralisasi asimetris dengan motivasi politis ini adalah yang paling luas ditemukan dalam pengalaman negara-negara dari berbagai belahan dunia. Dia dimaksudkan untuk meredakan ancaman dari adanya gerakan separatis bersenjata maupun gerakan *secessionist* dalam sebuah negara bangsa. Pengalaman komparasi yang dilakukan atas sejumlah negara menunjukkan, dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda, representasi minoritas pada level sub-nasional serta pemberian status keistimewaan/khusus bagi satu daerah atau kawasan daerah dapat mendorong kelompok/daerah yang menuntut status keistimewaan/ kekhususan untuk

---

<sup>196</sup> Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, ..., *Op. Cit.*, hlm. 165.



meniadakan/meminimalkan kekerasan dan mempertahankan keutuhan wilayah. Beberapa negara yang memiliki pengalaman tersebut seperti Spanyol dengan daerah Castile-Leon, Catalonia, Valencia, Basque; Kanada dengan Qubec; Philipina dengan Mindanao.<sup>197</sup>

*Kedua*, sebagai instrumen kebijakan untuk mengakomodasi keunikan budaya dan perbedaan alur kesejarahan, termasuk dalam kerangka perlindungan kaum minoritas dan manajemen konflik sebagaimana dipahami Benedikter dalam konteks Eropa. Sami Land dalam kesatuannya dengan Norwegia merupakan contoh klasik yang bisa diambil dari sebuah negara dengan pluralitas yang sangat rendah. Sekalipun kawasan ini terbebas dari pergolakan untuk memerdekakan diri dari Norwegia, keunikan budaya dan kepemilikan sumber-daya alam yang besar menyebabkan Sami Land yang terletak di kawasan Skandinavia ini mendapatkan perlakuan istimewa sebagai entitas sosial dan kultural setelah melalui proses yang panjang.<sup>198</sup>

Pengaturan politik lokal yang berbeda dalam kerangka politik nasional juga ditemukan dalam pengalaman Finlandia. Sekalipun menjelang paruh tengah 2009 otoritas politik di tingkat pemerintahan setingkat kota sudah dihapuskan dari peta kelembagaan politik Finlandia, perlakuan khusus tetap dinikmati oleh Aaland, sebuah pulau kecil di kawasan selatan yang berada di antara Finlandia dan Swedia. Faktanya, kawasan ini sepenuhnya berada dalam pengaruh kebudayaan Swedia yang penduduknya diperkirakan berjumlah 26.711 di tahun 2005. Demikian juga dalam domain bahasa, penduduk kawasan ini menggunakan bahasa Swedia.

---

<sup>197</sup> Cornelis Lay, "Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 6-7.

<sup>198</sup> *Ibid*, hlm. 8.

Interaksi politik, Aaland Finlandia juga berada di bawah bayang-bayang Swedia. Pun demikian, konteks Aaland Finlandia menikmati lokasi pelabuhan sebagai fokus poin yang memainkan posisi sentral sebagai pelabuhan dagang utama Eropa dengan 3 perusahaan perkapalan raksasa Eropa berkantor. Fenomena ini menjadikan daerah Aaland mendapatkan status istimewa dalam kesatuannya dengan Finlandia. Sejumlah literatur menegaskan, kawasan kepulauan ini mendapatkan diperlakukan istimewa dalam hal kebudayaan (termasuk bahasa), kesehatan, rumah sakit, pendidikan, pekerjaan, perumahan, *social welfare*, konservasi, *public entertainment*, sekuriti, bahkan kewarganegaraan ganda bagi penduduknya. Keistimewaan juga termasuk dalam lembaga legislatif (*landsting*), pola hubungannya dengan DPR di Helsinki, dan keberadaan Komisi Aaland yang sangat berpengaruh dalam memperjuangkan kepentingan warga Aaland. Format asimetrisme di Aaland Island menunjukkan rekognisi minoritas sebagai bagian dari agenda pengaturan hubungan nasional-lokal.<sup>199</sup>

*Ketiga*, kebijakan untuk menjembatani tantangan yang bercorak teknokratik-manajerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan. Hal ini muncul ketika daerah tidak mampu menyampaikan atau menyediakan pelayanan publik secara memadai dan efisien sebagaimana daerah lain yang berada di level yang sama. Pendekatan asimetris memungkinkan pejabat pemerintah yang berwenang di tingkat nasional memaksimalkan rentang kemungkinan fungsi dan kekuasaannya. Rentang fungsi dan kekuasaan ini bisa dibatasi di kemudian hari apabila telah terbangun kapasitas yang cukup memadai di daerah yang mendapatkan perlakuan khusus. Untuk itu,

---

<sup>199</sup> *Ibid*, hlm. 8.

perlu dilakukan pengukuran terhadap kapasitas. Penggunaan desentralisasi asimetris karena argumen ini, boleh jadi sangat relevan bagi Indonesia hari ini, terutama jika berbagai data dan informasi mengenai kegagalan atau kemerotan pelayanan publik seiring dengan lahirnya daerah-daerah baru adalah benar.<sup>200</sup>

*Keempat*, kebijakan yang dirancang untuk memperkuat kapasitas *competitiveness* sebuah negara bangsa dalam kerangka persaingan global dan regional yang semakin keras. Rasionalitas politik pengaturan daerah secara asimetris yang terkait dengan kebutuhan untuk menjaga atau meningkatkan kapasitas *competitiveness* sebuah bangsa bisa disimpulkan dari pengalaman Hongkong dimana Cina memilih untuk membuat kesepakatan dengan Inggris dengan menetapkan status Hongkong sebagai *special administrative region* pada tahun 1997 dan perancangan model ini di Cina. Skema formasi hubungan nasional dan lokal di China ternyata sangat memperhatikan derajat kompetitif lokal dalam menghadapi persaingan regional. China sangat tergantung sekaligus mengedepankan kemampuan tiap-tiap daerah terutama di kawasan pengembangan ekonomi untuk tumbuh. Perkembangan asimetrisme diadopsi oleh China dalam format desentralisasi ekonomi yang menjembatani hubungan antara urban-regional dengan sentralisasi sistem politik dalam kendali partai Komunis.<sup>201</sup>

Karakteristik dalam perkembangan urban-regional ini dapat dilihat dari tiga dimensi; *pertama* adalah tumbuhnya urbanisasi, *kedua*, fenomena kemunculan mega-cities dan *ketiga* adalah tumbuh berkembangnya secara mengglobal fenomena city-regions. Dalam konteks ini China mengalami perkembangan dramatis hampir 30 tahun terakhir dengan meningkatnya urbanisasi dari 20% di

---

<sup>200</sup> *Ibid*, hlm. 8-9.

<sup>201</sup> *Ibid*, hlm. 9.

tahun 1978 menjadi 40% di tahun 2005, serta pertumbuhan luar biasa perkotaan di Pearl Delta dan Hongkong sebagai core-pertumbuhan dan pertumbuhan ekonomi lokal terutama di Kunshan, Delta Sungai Yangtze dengan Shanghai sebagai fokus. Dua sentrum ini menjadi “pusat pabrik pertumbuhan” bagi China. Merujuk pada elaborasi Chien, Kunshan menjadi contoh bagaimana format asimetrisme menjadi motivasi kuat untuk membangun daerah yang dikenal kemudian dengan New Industrial Area atau *guo ye xin qu* atau KETZ dengan fase-fase yang sangat spesifik, dan kontrol dan distribusi kader dari PKC.<sup>202</sup>

*Kelima*, kebijakan yang dirancang sebagai instrumen untuk meminimalisasi “resiko”, misalnya bagi kawasan-kawasan perbatasan yang mengandung resiko bagi keamanan negara dan keutuhan teritorial negara-bangsa, kawasan dengan resiko pengulangan bencana yang tinggi, ataupun kawasan dengan siklus “rawan pangan” yang *ajeg*. Dalam kaitannya dengan ancaman, India dan Pakistan menyajikan kasus menarik. Guna menjawab keunikan kawasan, status Kashmir dalam peta kawasan Jammu-Kashmir, dan sekaligus sebagai bagian integral dari kebijakan keamanan nasional, dalam sebuah penelitian 2009 mengungkap bahwa sebagai pusat sengketa lintas negara, India sejak dini merancang model federasi yang berjenjang dimana negara bagian ini diperlakukan secara berbeda dari negara-negara bagian lainnya, tapi pada saat yang bersamaan, masing-masing unit politik dalam negara bagian Khasmir sekaligus menikmati perbedaan perlakuan dari negara bagian.<sup>203</sup>

Cornelis Lay menjelaskan, bahwa kajian atas sejumlah literatur mengkonfirmasi kawasan yang masih berstatus sebagai “*dispute area*” antara India

---

<sup>202</sup> *Ibid*, hlm. 9.

<sup>203</sup> *Ibid*, hlm. 10.

dan Pakistan ini dirancang sebagai negara bagian yang diperlakukan khusus dalam hal hak untuk memiliki konstitusi sendiri yang antara lain memberikan kekhususan dalam hal alokasi kursi di DPR dan kewenangan parlemen untuk mengatur hal-hal yang lebih luas dibandingkan negara bagian lainnya. Namun demikian, detail kekhususan ini belum diatur lebih lanjut hingga bertahun-tahun setelah ketentuan ini ditetapkan. Sementara itu, masing-masing unit di bawahnya (Panchayat) mendapatkan keistimewaan dalam mengatur urusannya sendiri. Pada saat bersamaan, kawasan Kashmir lainnya yang berada dalam kontrol Pakistan juga mendapatkan perlakuan istimewa dari otoritas nasional Pakistan untuk alasan yang persis sama dengan apa yang dialami Kashmir India. Penelitian ini mengungkapkan, kawasan yang diberi nama Gilgit-Baltistan dan memiliki dua ibukota berbeda ini didesain sebagai kawasan khusus dengan keleluasaan dalam hal menentukan ketergantungannya ke pemerintah pusat dan pengelolaan pemerintahan sendiri yang antara lain ditunjukkan dengan keberadaan Menteri Utama (*Chief Minister*) yang dibantu oleh 6 menteri.<sup>204</sup>

Faktor-faktor yang seharusnya diperhatikan dalam menentukan desentralisasi karena sangat mempengaruhi penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia menurut Ferizaldi sebagai berikut:<sup>205</sup>

1. Manusia pelaksana.
2. Keuangan atau Modal.
3. Peralatan atau Perlengkapan.
4. Organisasi dan Manajemen.

Sementara itu, Ryass Rasyid menyatakan bahwa kegagalan implementasi otonomi daerah di Indonesia disebabkan oleh beberapa hal berikut.<sup>206</sup>

1. Faktor Kepemimpinan.

---

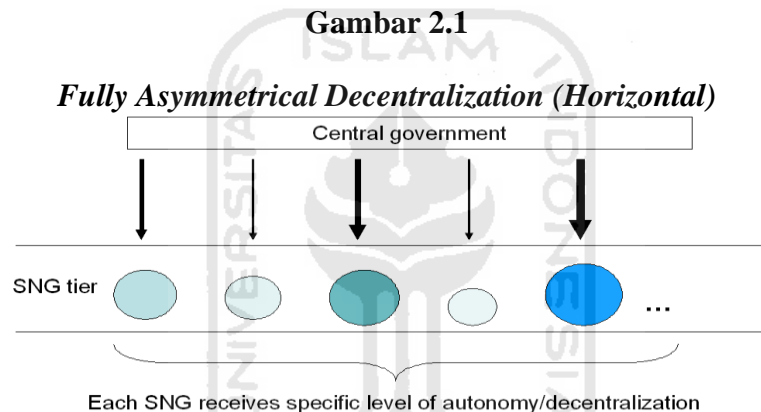
<sup>204</sup> *Ibid*, hlm. 10-11.

<sup>205</sup> Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah, ...., Op. Cit.*, hlm. 90-93.

<sup>206</sup> *Ibid*, hlm. 94.

2. Faktor Keuangan.
3. Intervensi politik terhadap birokrasi.
4. Isolasi, kerusakan dan bencana alam.

Cornelis Lay melanjutkan diskursus desentralisasi asimetris dengan membaginya ke dalam tiga tipologi. *Pertama*, adalah tipologi yang menekankan bahwa setiap daerah adalah unik dalam dirinya sendiri dan karenanya setiapnya harus diperlakukan secara istimewa pula. Konsekuensinya, variasi daerah atau kawasan yang dirancang berdasarkan prinsip asimetris ini adalah setara dengan jumlah daerah atau kawasan yang ada dalam sebuah negara bangsa.<sup>207</sup>



Tipologi ini dikembangkan di beberapa negara, misalnya India dimana konstitusinya menempatkan seluruh negara bagiannya dalam status yang berbeda-beda. Tipologi ini mengandung resiko yang sangat besar karena variasi daerah yang dihasilkan dapat sangat ekstrim sehingga pemenuhan syarat-syarat dasar yang diperlukan dalam pengelolaan pemerintahan modern bisa bermasalah. Sebagai contoh, kebutuhan negara-bangsa untuk menjamin equalisasi dan penerapan prinsip

---

<sup>207</sup> Cornelis Lay, “Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia”, ..., *Op. Cit.*, hlm. 12.

good governance melalui instrumen teknokrasi seumpama standarisai menjadi sulit.<sup>208</sup>

*Kedua*, tipologi desentralisasi asimetris yang dirancang berdasarkan perbedaan baik secara dikhotomis maupun gradual corak dan perkembangan sosio-ekonomi dan kultural masyarakat. Secara sederhana desain desentralisasi asimetris disusun berdasarkan perbedaan antara daerah atau kawasan yang bercorak perkotaan dan yang bercorak pedesaan. Tipologi tersebut dapat ditemukan dalam pengalaman semisal China maupun Spanyol. Tipologi ini menjadi relevan bagi Indonesia, karena uniformitas pelaksanaan kebijakan desentralisasi yang tidak membedakan kawasan pedesaan dan perkotaan dengan segala akibatnya. Tipologi ini, bahkan dapat diperluas melalui perbedaan kota ke dalam skala yang berbeda-beda berdasarkan pertimbangan tertentu, misalnya jumlah populasi sebagaimana terungkap dalam dokumen Pokja DDN untuk Penataan Daerah. Sejumlah negara seperti Afrika Selatan, sebagaimana hasil penelitian, melalui konstitusinya telah memberlakukan model ini. Dalam kaitannya dengan ini, perbedaan tipe kota ditentukan oleh beberapa indikator seperti sosio-ekonomik (populasi, level urbanisasi, tingkat kemiskinan, dll); kapasitas kota (tingkat pengeluaran rumah tangga, tingkat ketergantungan terhadap hibah, dll); serta tingkat pelayanan. Tampaknya, watak geografi Indonesia dapat juga dipertimbangkan sebagai dasar baru dalam perancangan desentralisasi asimetris sehingga memunculkan kemungkinan baru, yakni perbedaan otonomi berdasarkan pembilahan daerah-daerah kepulauan dan daratan.<sup>209</sup>

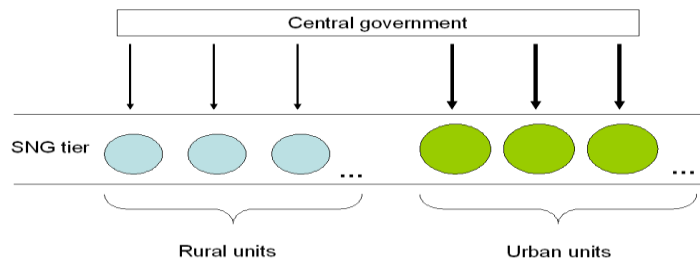
---

<sup>208</sup> *Ibid*, hlm. 12.

<sup>209</sup> *Ibid*, hlm. 12.

**Gambar 2.2**

***Asymmetric Treatment by Rural and Urban Designation***



*Ketiga*, tipologi yang menekankan asimetris sebagai perbedaan dengan daerah/kawasan lainnya. Desentralisasi asimetris merupakan “pengecualian” pelaksanaan “normal” di kawasan di luarnya. Negara-negara seperti Norwegia menerapkan model ini untuk kawasan Sami Land, Finlandia dengan Aland Islands, atau Kanada dengan Quebec yang masing-masing dilatar-belakangi keunikan kultural dan historis. Pengalaman Indonesia dengan NAD, Papua, DIY dan DIK Jakarta adalah contoh kongkrit dari negeri sendiri yang bisa dijadikan sebagai ilham bagi penerapannya di kawasan lainnya seperti Bali atau bahkan Kalimantan secara keseluruhan. Panjangnya pengalaman Indonesia dalam menerapkan model ketiga ini merupakan modal penting bagi kita dalam membayangkan kemungkinan pengaturan daerah berdasarkan prinsip ini di masa-masa yang akan datang. Fakta juga menunjukkan variasi “pemerintahan”, tapi masih merupakan bagian dari regim sentralisasi atau “regim pasar bebas”, bukan “regim desentralisasi”– sangat luar biasa di Indonesia, mulai dari bentuk pengaturan “otorita” hingga pada “kota-kota mandiri”, termasuk dengan memanfaatkan desa-desa eks-transmigrasi yang dirancang Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebagai kota mandiri.<sup>210</sup>

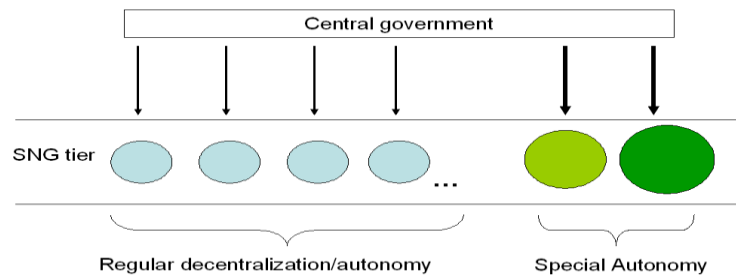
---

<sup>210</sup> *Ibid*, hlm. 12.



**Gambar 2.3**

*Special Autonomy as One Form of Asymmetry*



Tulia G Faletti menyatakan bahwa desentralisasi merupakan suatu proses. Artinya, dia tidak dibentuk oleh pemerintah pusat melainkan terbentuk oleh pemerintah daerah itu sendiri, meskipun, campur tangan pemerintah pusat tetap harus ada. Dia menyatakan:<sup>211</sup>

*...the truth is that a de facto transfer (of national schools) was already taking place, without recognition in the distribution of revenues. In practice... every time there was a problem a national school, people come to the provincial government to ask for solution”*

Andihika Yudha Pratama menguraikan cara pemberian desentralisasi asimetris yang berbeda-beda tergantung tendensi masing-masing daerah, yaitu *pertama*, melalui *carasoft*, misalnya untuk Daerah Istimewa Yogyakarta dan DKI Jakarta; *kedua*, melalui *cara hard*, 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,

<sup>211</sup> Tulia G Falletti, “A Sequential Theory of Decentralization: Latin America Cases in Comparative Perspective”, *Jurnal American Political Science Review*, Vol. 99. No. 3 Tahun 2005, hlm. 342.

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 di seluruh Propinsi 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).<sup>212</sup>

Zaenal Arifin Muchtar kemudian sedikit memodifikasi desain Tulia G. Faletti yang menuliskan tentang *Sequential Decentralization* tersebut dengan menerapkannya dalam konteks Indonesia, sebagai berikut:<sup>213</sup>

Bayangan sederhananya adalah seluruh daerah di Indonesia adalah asimetris. Nah, tugas negara adalah mengevaluasi dan melihat kemampuan daerah untuk menentukan derajat yang bisa di-sequential-kan. Misalnya saja, tahapan desentralisasi dibagi menjadi enam, dari yang paling devolutif hingga desentralisasi yang sederhana semisal hanya dalam bentuk desentralisasi birokrasi. Enam level inilah yang dibuat oleh negara dan setiap provinsi akan mendapatkan posisinya berdasarkan kriteria yang ditentukan pusat bahwa untuk kemampuan daerah seperti itu maka daerah tersebut berada pada level mana. Level inilah yang akan dievaluasi setiap jangka waktu tertentu untuk menentukan bahwa daerah tersebut akan naik level atau malah turun level. Level inilah yang akan menentukan urusan dan kewenangan yang diserahkan bahkan hingga dana transfer daerahnya. Bisa jadi bahkan hingga menentukan pemilihan langsung ataukah pejabatnya ditunjuk saja oleh Pusat. Dengan model tersebut maka sederhananya otonomi akan ada di provinsi dan kabupaten kota juga akan dilakukan leveling berdasarkan evaluasi pemerintah provinsi. Provinsi akan memilih mana daerah yang sudah mampu untuk menjalankan urusan yang dipegang oleh provinsi. Tulisan ini terlalu sederhana untuk menjelaskan ide dibalik konsepsi *asymetrical sequential decentralization* ini. Mungkin akan dibahas dalam tulisan lain. Tetapi pada intinya, dengan konsepsi ini Perda provinsi-lah yang akan mendapatkan posisi yang boleh diatur berdasarkan level otonominya. Makin tinggi levelnya maka akan diberikan kesempatan makin besar untuk mengatur daerahnya

---

<sup>212</sup> Andhika Yudha Pratama, "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi" ..., *Op. Cit.*, hlm. 8.

<sup>213</sup> Diakses dari <https://kumparan.com/zainal-muchtar/perihal-menata-regulasi-2> pada 5 Oktober 2019.

sendiri. Sedangkan makin rendah levelnya maka kewenangan mengeluarkan Perda juga mengecil karena disesuaikan dengan levelnya.

Dalam tulisan lain, Zainal Arifin Muchtar menambahkan kewenangan daerah seharusnya proporsional, dia menyebutkan sebagai berikut: <sup>214</sup>

Ini akan membatasi jumlah perda yang dikeluarkan karena betul-betul hanya berkaitan dengan kapasitas daerahnya. Kontrolnya akan dibuat bertingkat Pusat dan Propinsi. Pada saat yang sama tetap bisa menjaga ciri negara kesatuan oleh karena Pusat tetap memiliki pengaruh yang kuat pada proses leveling daerah tersebut. Dengan begitu, Perda akan menjadi sangat terbatas seiring dengan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Menyitir dari uraian yang diungkapkan oleh Bagir Manan, apapun bentuk desentralisasi yang diimplementasikan di NKRI maka konsep dasar hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi, berdasarkan hal-hal berikut: <sup>215</sup>

1. *Permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara.*  
{Penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Kata kerakyatan adalah paham demokrasi yaitu pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. Dalam pemerintahan daerah, pemerintahan daerah harus diselenggarakan oleh rakyat daerah setempat berdasarkan aspirasi dan kepentingannya. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan artinya bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan demokrasi tersebut harus berdasarkan kearifan (*wisdom*) yaitu segala tindakan yang menghasilkan kedamaian (*peaceful*), bukan malah menciptakan keributan. Dalam permusyawaratan perwakilan artinya bahwa sistem demokrasi dalam pemerintahan daerah dapat diselenggarakan dalam permusyawaratan langsung seperti desa yang menyelenggarakan demokrasi langsung maupun dalam sistem perwakilan dalam suatu pemerintahan yang lebih kompleks seperti pemerintahan provinsi, kabupaten maupun kota);
2. *Pemeliharaan dan Pengembangan Prinsip-Prinsip Pemerintahan Asli.*  
{Penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah tidak boleh membongkar susunan dan struktur asli pemerintahan masyarakat bangsa

---

<sup>214</sup> Zainal Arifin Muchtar, *Perihal Menata Regulasi*, dalam *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*, Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019), hlm. 545.

<sup>215</sup> Bagir Manan, *Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Doktor dalam Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990. Dibukukan dengan judul "*Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*", (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994), hlm. 161 - 170.

Indonesia tapi hams memelihara dan mengembangkannya. Dalam UUD 1945 dan Penjelasannya sangat jelas disebutkan bahwa daerah-daerah yang memiliki susunan asli yaitu bekas-bekas daerah swapraja dijadikan daerah istimewa dengan mengembangkannya menjadi pemerintahan daerah yang demokratis dan modern. Begitu juga dengan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat tersebut juga hams dihormati statusnya selanjutnya dikembangkan menjadi satuan pemerintahan modern berdasarkan demokrasi);

3. *Kebhinekaan*. {Penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah harus berdasarkan kebhinekaan sesuai dengan semboyan "Bhineka Tunggal Ika". Bhineka artinya keragaman yaitu berbeda budaya, adat istiadat, agama, suku, dan ras yang dimiliki bangsa Indonesia. Keragaman inilah yang menjadi dasar persatuan, bukan persatuan untuk menjaga keragaman. Prinsip kebhinekaan tersebut ditegaskan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan cara menghormati, mengakui dan mengembangkan susunan asli pemerintahan bangsa Indonesia. Hal ini secara administratif dituangkan dalam kebij akan desentralisasi teritorial pada pemerintahan daerah, bukan dekonsentrasi. Dengan desentralisasi teritorial tersebut keberagaman bisa dipertahankan dan dikembangkan untuk memperkuat persatuan. Sehingga wujud bangunan bangsa Indonesia adalah keberagaman dalam persatuan dan kesatuan dari perbedaan, bukan keberagaman untuk persatuan dan kesatuan atas perbedaan);
4. *Negara Hukum*. {Penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Kemudian Pasal 18 UUD 1945 menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan hams berdasarkan prinsip permusyawaratan. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan atas hukum dan demokrasi. Dua prinsip yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut melahirkan prinsip pemencaran kekuasaan dan prinsip keadilan dan kesejahteraan sosial. Sesuai dengan UUD 1945 prinsip pemencaran kekuasaan diwujudkan dalam kebijakan desentralisasi teritorial. Desentralisasi teritorial dilakukan oleh badan-badan publik yaitu satuan daerah pemerintahan yang lebih rendah. Badan-badan tersebut adalah badan yang mandiri, pendukung wewenang, tugas dan tanggung jawab yang mandiri. Dengan demikian, kelengkapan pemerintahan desentralisasi tidak berada dalam kedudukan hubungan berjenjang (*hirarkis*) dengan organ-organ satuan pemerintahan tingkat keatas. Hubungan antara satuan pemerintahan daerah dengan pemerintahan yang lebih atas adalah sama-sama badan publik dengan wewenang, tugas dan tanggung jawab, sesuai dengan ketentuan yang disepakati).

#### **4. Desentralisasi Asimetris Prespektif *Original Intens Founding Fathers***

Gambaran cita-cita atau konsep desentralisasi asimetris prespektif *founding fathers*, secara normatif terlihat jelas dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan). Hal tersebut diuraikan oleh Ni'matul Huda yang

menyebutkan “...dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut.”<sup>216</sup>

Selanjutnya secara historis, Ni'matul Huda menguraikan, bahwa menurut catatan M. Yamin yang dalam Sidang BPUPKI 29 Maret 1945 yang membahas masalah pemerintahan daerah yang bernafaskan desentralisasi asimetris, Yamin antara lain menyampaikan sebagai berikut.<sup>217</sup>

Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja.

Pada kesempatan itu pula, M. Yamin melampirkan rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang Pemerintahan Daerah yang mengakui hak asal-usul dalam daerah-daerah yang sifatnya istimewa. Hal tersebut berbunyi sebagai berikut.<sup>218</sup>

Pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang sifatnya istimewa.

---

<sup>216</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ..., Op. Cit.*, hlm. 53-54.

<sup>217</sup> *Ibid.*, hlm. 80.

<sup>218</sup> *Ibid.*, hlm. 80.

Ni'matul Huda menguraikan usulan Soepomo, Ahmad Soebardjo, dan Maramis tentang Pemerintahan Sementara Indonesia yang sedikit sentralistis. Hal tersebut diuraikan sebagai berikut.<sup>219</sup>

Pembagian yang sekarang dari tanah daerah Indonesia dalam Provinsi dan daerah-daerah lain seperti *gemeente-gemeente*, *regenshap-regenschap*, *groepgemeente-groepgemeente* dan lain-lain persekutuan negeri, ditetapkan tetapi segala dewan-dewan dari provinsi, *regenschap*, *gemeente*, dan lain-lainnya ditiadakan, Kekuasaan yang menurut peraturan perundang-undangan Hindia Belanda ada tangan dewan-dewan tersebut, diserahkan kepada kepala-kepala Pemerintah dari daerah-daerah tersebut.

Ni'matul Huda berpendapat bahwa rumusan tersebut Soepmo terlihat sistem penyelenggaraan pemerintahan cenderung ke arah pemerintahan sentralistis. Selanjutnya Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil perancang Undang-Undang Dasar dalam Sidang BPUPKI 15 Juli 1945 menyampaikan keterangan yang antara lain mengatakan sebagai berikut.<sup>220</sup>

Kita telah menyetujui bentuk negara kesatuan (*eenheidstaat*). Oleh karena itu di bawah Negara Indonesia tidak ada negara bawahan, tidak ada *onderstaat*, akan tetapi hanya ada daerah-daerah pemerintahan belaka. Pembagian daerah Indonesia dan bentuknya pemerintahan daerah ditetapkan dalam undang-undang. Menurut Pasal 16.

Pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang sifatnya istimewa. Jadi rancangan undang-undang dasar memberi kemungkinan mengadakan pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar dan untuk membagi daerah-daerah besar itu atas daerah-daerah kecil. Dengan memandang dan mengingat "dasar permusyawaratan", artinya bagaimanapun bentuknya pemerintahan daerah, pemerintahan daerah itu harus berdasar atas permusyawaratan, jadi mislanya mengadakan Dewan Perwakilan Daerah.

Hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah pertama daerah kerajaan (*kooti*), baik di Djawa maupun di luar Djawa, daerah-daerah yang dalam Bahasa Belanda dinamakan "*zelfbesturende landschappen*". Kedua daerah-daerah kecil mempunyai susunan asli, ialah

---

<sup>219</sup> *Ibid.*, hlm. 81.

<sup>220</sup> *Ibid.*, hlm. 80-82.

*Dorfgemeinschaften*, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa di Jawa, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan uria di Tapanuli, gempong di Aceh. Maksud panitia ialah hendaknya adanya daerah-daerah istimewa tadi, ialah daerah kerajaan (*zelfbesturende landschappen*) dan desa-desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya asli.

Ni'matul Huda memberi kesimpulan bahwa berdasarkan dari 2 pendapat tokoh perancang UUD 1945 tersebut maka dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sebagai berikut.<sup>221</sup>

1. Adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi.
2. Satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar oermusyawaratan negara.
3. Pemerintah tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Mengenai *volksgemeenschappen* terkait penjelasan Pasal 18, Ni'matul Huda menyitir pendapat Bagir Manan yang menjelaskan sebagai berikut, “Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang dimaksud dengan *volksgemeenschappen* adalah, desa, negeri, dusun marga dan sebagainya. Sepanjang yang dimaksud adalah desa, dan sebagainya dalam peraturan perundang-undangan Hindia belanda dipergunakan istilah *Inlandgsche gemeente*, yaitu semua persekutuan hukum territorial Indonesia asli yang mandiri, kecuali Swapraja. Jadi bukan hanya beberapa desa yang meruapakan satu kesatuan yang mandiri, juga persekutuan hukum lebih besar yang mandiri, seperti marga disumatera selatan.” Menurutnya, *Volksgemeenschappen* dan *Inlandgsche gemeente* adalah daerah otonom yang dibiarkan mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangga mereka sendiri.

---

<sup>221</sup> *Ibid.*, hlm. 83.

Dari pembahasan diatas, maka memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa menurut Pasal 18, sepanjang mengacu kepada *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* berarti menunjuk kepada daerah otonomi asli Indonesia yaitu swapraja dan desa.<sup>222</sup>

Muhammad Ridwansyah menguraikan pandangan terkait perdebatan dalam menentukan bentuk pengaturan kewenangan daerah yang mempunyai sifat otonom, Amir menyatakan sebagai berikut:<sup>223</sup>

Walaupun tidak dimasukan dalam *grondwet*, supaya pemerintahan kita disusun dengan sedemikian rupa, sehingga diadakan dekonsentrasi sebesar-besarnya. Pulau-pulau luar Jawa supaya diberi pemerintahan disana, supaya rakyat disana berhak mengurus ruamh tangganya sendiri dengan seluas-luasnya. Itu saja.

Ratulangi menegaskan kembali bahwa daerah diberikan hak seluas-luasnya dalam mengurus keperluannya, ia menyatakan:<sup>224</sup>

Selain dari itu, Paduka, saya setuju dengan ucapan Wakil dari Sumatera Dr. Amir. Saya tidak akan mengucapkan dekonsentrasi dan desentralisasi, tetapi artinya, Paduka Tuan Ketua, yaitu supaya daerah pemerintahan diberapa pulau-pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya menurut pikirannya sendiri, menurut kehendaknya sendiri, tentu dengan memakai persetujuan, bahwa daerah-daerah itu ada daerah daripada Indonesia.

Selanjutnya pernyataan di atas langsung ditanggapi oleh Soepomo bahwa:<sup>225</sup>

Pendapat dari saudara Amir, badan kita harus menerima sebagai dasar, bahwa urusan rumah tangga pada dasarnya harus diserahkan kepada daerah. Akan tetapi lebih baik hal itu dimasukan dalam undang-undang, tidak dalam UUD. Disini hal itu dicatat sebagai hasil rapat, namun jikalau kita membentuk undang-undang tentang pemerintahan daerah, harus dihormati keinginan rapat bahwa pada dasarnya urusan rumah tangga harus diserahkan kepada daerah. Berhubung dengan usul Ratulangi supaya daerah bisa mengatur

---

<sup>222</sup> Ni“matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Nusa Media, Cetakan I, 2013), hlm. 11.

<sup>223</sup> Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, (Jakarta: Prapanca, 1959), hlm. 410 dalam Muhammad Ridwansyah, “Úpaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14. No. 4 Desember 2017, hlm. 844.

<sup>224</sup> *Ibid*, hlm. 844-845.

<sup>225</sup> *Ibid*, hlm. 845.



keperluannya menurut kehendak sendiri, urusan rumah tangga diserahkan kepada pemerintah daerah, asal saja dilakukan dengan dasar permusyawaratan dan tidak boleh membuat peraturan sendiri yang menentang dasar pemerintahan pusat.

Apabila dilihat dari disertasi Bagir Manan hal tersebut dapat disimpulkan sebagai berikut. 226

- 1) Bahwa maksud pembagian daerah besar dan kecil tidak lain dari pembagian ke dalam daerah-daerah otonom. Tidak ada pembicaraan mengenai dekonsentrasi atau wilayah administrasi.
- 2) Bahwa isi otonom adalah seluas-luasnya asal saja dilakukan dengan permusyawaratan, dan tidak boleh membuat peraturan sendiri yang menentang dasar pemerintah pusat.

Masih dalam disertasi Bagir Manan, ketentuan dari Pasal 18 di atas mengandung beberapa prinsip sebagai berikut. 227

- 1) Prinsip desentralisasi territorial wilayah Indonesia akan dibagi-bagi dalam satuan-satuan pemerintahan yang tersusun dalam daerah besar dan kecil (*grondgebied*). Dengan demikian UUD 1945 tidak mengatur mengenai desentralisasi fungsional.
- 2) Perintah kepada pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR) untuk mengatur desentralisasi territorial harus:
  - a. memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
  - b. memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa

## **5. Pengaturan Desentralisasi Asimetris dalam Sejarah Ketatanegaraan Pasca**

### **Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia**

#### **a. Desentralisasi Asimetris Era Awal Kemerdekaan**

Menurut Ni'matul Huda, pengaturan daerah secara asimetris sebenarnya sudah ditentukan dalam Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan). Hal tersebut terlihat dalam rumusan yang menyebutkan bahwa "*Pembagian daerah di*

---

<sup>226</sup> Bagir Manan, *Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Op. Cit., hlm. 155.

<sup>227</sup> *Ibid.*, hlm. 155.

*Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang sifatnya istimewa*". Pernyataan Ni'matul Huda ini didukung dengan adanya Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan) yang menyebutkan "...dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut." 228 Sehingga, desentralisasi asimetris yang diakui dalam konstitusi baru bersifat swapraja atau termasuk dalam kategori desentralisasi asimetris yang bertipologi politik.

Mengenai *volksgemeenschappen* terkait penjelasan Pasal 18, Ni'matul Huda menyitir pendapat Bagir Manan yang menjelaskan sebagai berikut, "Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang dimaksud dengan *volksgemeenschappen* adalah, desa, negeri, dusun marga dan sebagainya. Sepanjang yang dimaksud adalah desa, dan sebagainya dalam peraturan perundang-undangan Hindia belanda dipergunakan istilah *Inlandgsche gemeente*, yaitu semua persekutuan hukum territorial Indonesia asli yang mandiri, kecuali Swapraja. Jadi bukan hanya beberapa desa yang meruapakan

---

<sup>228</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...*, Op. Cit., hlm. 53-54.

satu kesatuan yang mandiri, juga persekutuan hukum lebih besar yang mandiri, seperti marga disumatera selatan.”<sup>229</sup> Menurutnya, *Volksgemeenschappen* dan *Inlandgsche gemeente* adalah daerah otonom yang dibiarkan mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangga mereka sendiri. Dari pembahasan di atas, maka memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa menurut Pasal 18, sepanjang mengacu kepada *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* berarti menunjuk kepada daerah otonomi asli Indonesia yaitu swapraja dan desa.

Ni'matul Huda memperkuat argumennya dengan mengatakan bahwa pada tataran undang-undang desentralisasi asimetris telah diterapkan melalui UU No. 1 Tahun 1945, yang mengecualikan daerah Suarakarta dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional Daerah. Kemudian di tahun 1948 melalui UU No. 2 Tahun 1948 sampai dengan tahun 2012 melalui UU No. 13 Tahun 2012, mengatur secara khusus pengisian jabatan dan urusan keistimewaannya Yogyakarta dibandingkan dengan daerah lainnya di Indonesia, karena Yogyakarta diberi status sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>230</sup>

Pemerintah Indonesia mengeluarkan UU No 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah pada 10 Juli 1948. UU ini merupakan UU pertama kalinya yang mengatur susunan dan kedudukan pemerintahan daerah secara khusus. Yang menonjol dalam UU ini adalah sebutan-sebutan provinsi bagi Daerah Tingkat I (Provinsi), Daerah Tingkat II (Kabupaten dan Kota Besar), dan Daerah Tingkat III (Desa, Kota Kecil, Negeri, Marga, atau nama lain). Pada era inilah

---

<sup>229</sup> Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia, ..., Op. Cit.*, hlm. 11.

<sup>230</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ..., Op. Cit.*, hlm. 54.

Indonesia baru belajar sistem desentralisasi dan semangat kedaerahannya sangat kuat. Pada UU No 22 Tahun 1948 inilah yang sangat desentralisasi, tapi masih dalam proses pembelajaran bangsa. Pada UU No 22 Tahun 1948 ini, desentralisasi diatur secara terperinci, dibanding UU No 1 Tahun 1945. Baik secara regulasi maupun substansi. Dalam UU ini sudah diatur lebih jelas pembagian urusannya, dan tingkat daerahnya.<sup>231</sup>

Djohermansyah Johan juga menambahkan, pada periode ini, Indonesia sudah mengenal dan menggunakan sistem Legislatif DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dan fungsi eksekutif DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Namun sayangnya, pada masa ini Koloni masih menjajah Indonesia, sehingga disepakati adanya Konferensi Meja Bundar pada 27 Desember 1949 yang membuat Republik Indonesia menjadi Negara Bagian atau yang dikenal dengan RIS (Republik Indonesia Serikat). Lanjut Djohermansyah, federalisme dalam RIS menjadikan wilayah Indonesia pada saat itu hanya meliputi Jawa, Madura, Sumatera (minus Sumatera Timur) dan Kalimantan. Dengan demikian, UU No 22 Tahun 1948 tidak dapat diberlakukan di seluruh Nusantara, tetapi hanya dalam wilayah tersebut saja. “Federalisme bukan negara kesatuan yang tidak cocok dengan ciri khas negara kita. Akibat dari itu, banyak daerah dan pulau yang mendirikan negara dengan kekuasaan masing-masing. Bisa di bilang di era ini kita gagal, karena cita-cita otonomi pada hakikatnya adalah mempersatukan bangsa, bukan melebur Indonesia menjadi negara bagian,”. Djohermansyah mencontohkan, seperti Pasundan yang dulu pernah melebur menjadi Negara

---

<sup>231</sup> Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri, “Menilik Sejarah Otonomi Daerah”, *Media BPP, Jendela Informasi Kelitbangan*, Volume 2 No. 3 Juni, 2017, hlm. 24.

Pasundan lalu diikuti beberapa daerah yang juga membentuk beberapa negara bagian bahkan kerajaan-kerajaan kecil. Lalu baru pada 15 Agustus 1950 Indonesia baru dibentuk Republik kembali, sehingga UU tersebut dapat berlaku di seluruh Sumatera, seluruh Jawa, dan seluruh Kalimantan. Sedangkan pada daerah bekas wilayah Negara Indonesia bagian Timur, yakni Sulawesi, Nusa Tenggara, dan Maluku masih berlaku UU No. 44 Tahun 1950 tentang NIT (Negara Indonesia Timur).<sup>232</sup>

#### **b. Desentralisasi Asimetris Era Orde Lama**

Di dalam Konstitusi RIS, aturan keistimewaan daerah juga diatur tersendiri. Ni'matul Huda menyebutkan bahwa ketika penyusunan konstitusi RIS, dicarilah istilah Indonesia untuk menggantikan *zalfbestendurende/zelfbestendurendelandshappen*. Akhirnya Moh. Yamin dapat menemukan istilah “swapraja” untuk mengganti istilah belanda tersebut. Ketentuan-ketentuan tentang Swapraja dalam persetujuan perpindahan antara Indonesia dan Belanda sebagai berikut.<sup>233</sup>

#### **Persetujuan Perpindahan antara Indonesia dan Belanda**

##### **Pasal 3**

1. Republik Indonesia Serikat dan Kerajaan Nederland mengakui dan menerima bahwa segala kekuasaan dan kewajiban Gubernur Jendral Indonesia disebabkan kontrak-kontrak yang diadakan olehnya dengan Swapraja, oleh karena penyerahan kedaulatan berpindah kepada Republik Indonesia Serikat, ataupun, apabila beralaskan hukum tata negara Republik Indonesia Serikat, berpindah kepada suatu negara bagian.
2. Oleh karena penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat maka sekalian Swapraja dilepaskan karena hukum daripada sumpah setianya kepada Sri Baginda Ratu Naderland.
3. Republik Indonesia Serikat mengakui kedudukan istimewa Swapraja menurut ketentuan-ketentuan mengenai hal itu pada konstitusinya dan pada Konstitusi daerah-bagian masing-masing yang menentukan bahwa

---

<sup>232</sup> *Ibid*, hlm. 24-25.

<sup>233</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...*, *Op. Cit.*, hlm. 93.

pertikaian-pertikaian hukum tentang kedudukan Swapraja akan diputuskan oleh badan Republik Indonesia Serikat yang bebas.

Di dalam Pasal 64 Konstitusi RIS menyebutkan bahwa, “*Daerah Swapraja yang sudah ada, diakui*”. Pasal 65 Konstitusi RIS menyatakan sebagai berikut.

Mengatur kedudukan daerah-daerah Swapradja masuk dalam tugas dan kekuasaan daerah-daerah bagian yang bersangkutan dengan pengertian, bahwa mengatur itu dilakukan dengan kontrak yang diadakan antara daerah-bagian dan daerah-daerah Swapradja bersangkutan dan bahwa dalam kontrak itu kedudukan istimewa Swapradja akan diperhatikan dan bahwa tiada satupun dari daerah-daerah Swapradja yang sudah ada, dapat dihapuskan atau diperketijil bertentangan dengan kehendaknya, ketjuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang federal yang menjatakan, bahwa, kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengetjilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada pemerintah daerah-bagian bersangkutan.

Dalam Konstitusi RIS, pengaturan mengenai desentralisasi asimetris lebih komprehensif ditimbang dalam UUD 1945 sebelum amandemen yang hanya menyebut dalam 1 pasal. Pasal 64 dan Pasal 65 Konstitusi RIS tersebut secara tidak langsung menyatakan bahwa status istimewa yang telah diberikan kepada daerah tidak dapat dikurangi atau dihapuskan. UUD RIS ini secara tegas mengatur kewenangan daerah istimewa yang tidak bisa dihapuskan dan dikurangi. Hal ini menjadi proteksi bagi terus berlangsungnya asimetrisme. Bahkan, Pasal 66 menyebutkan bahwa, “Sambil menunggu peraturan-peraturan sebagai dimaksud dalam pasal yang lalu dibuat, maka peraturan-peraturan yang sudah ada tetap berlaku, dengan pengertian, bahwa pejabat-pejabat Indonesia dahulu yang tersebut dalamnya diganti dengan pejabat-pejabat yang demikian pada daerah-bagian bersangkutan.” Yang intinya bahwa Republik Indonesia sebagai bagian Negara Bagian RIS masih dapat memberlakukan peraturan yang lama sampai peraturan baru dibuat.

Hal ini berbeda dengan UUD lainnya yang hanya mengatur tetapi dimungkinkan untuk dihapus. UUD Sementara 1950 mengatur daerah swapraja di Pasal 131-133.<sup>234</sup>

### **Pasal 131**

1. Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri otonom, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistim pemerintahan negara.
2. Kepada daerah-daerah diberikan autonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
3. Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

### **Pasal 132**

1. Kedudukan daerah-daerah Swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam Pasal 131, dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
2. Daerah-daerah Swapraja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah.
3. Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 dan tentang menjalankannya diadili oleh badan pengadilan yang dimaksud dalam Pasal 108.

### **Pasal 133**

Sambil menunggu ketentuan-ketentuan sebagai dimaksud dalam Pasal 132 maka peraturan-peraturan yang sudah ada tetap berlaku, dengan pengertian bahwa pejabat-pejabat daerah bagian dahulu yang tersebut dalam peraturan-peraturan itu diganti dengan pejabat-pejabat yang demikian pada Republik Indonesia.

Dari ketentuan Pasal 132 dan Pasal 133 tersebut, dapat disimpulkan sebagai berikut.<sup>235</sup>

1. Daerah Swapraja diatur dalam satu Bab dengan soal Pemerintah Daerah. Jika dalam UUD 1945 soal daerah istimewa bekas swapraja diatur dalam satu pasal dengan soal pemerintah daerah, maka dalam UUDS 1950, soal swapraja itu diatur dalam pasal tersendiri, terpisah

---

<sup>234</sup> Bayu Dardias Kurniadi, "Desentralisasi Asimetris di Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 7.

<sup>235</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 98.

- dari soal pemerintahan daerah akan tetapi kedua-duanya diatur dalam satu Bab.
2. Menurut Pasal 132 UUDS 1950 kedudukan swapraja itu seperti halnya dalam UUD 1945, diatur dengan undang-undang, dan tidak dengan politik-kontrak, seperti halnya ditentukan dalam Konstitusi RIS.
  3. Pengaturan swapraja harus mengingat pada ketentuan-ketentuan dalam Pasal 131 yang mengatur tentang Pemerintah Daerah, ialah bahwa bentuk susunan Pemerintah Swapraja harus berdasar kepada permusyawaratan dan perwakilan.
  4. Daerah-daerah swapraja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya.
  5. Penghapusan atau pengecilan daerah-daerah swapraja itu hanya dapat dilakukan dengan syarat.
    - a. Harus untuk kepentingan umum
    - b. Lebih dahulu harus dikeluarkan undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum penghapusan atau pengecilan itu.
    - c. Undang-undang tersebut harus memberi kuasa kepada Pemerintah untuk melaksanakan penghapusan atau pengecilan daerah swapraja tersebut.
  6. Sebelum dikeluarkannya UU tentang swapraja seperti dimaksud dalam Pasal 132 UUDS 1950, maka UU 22 tahun 1948 tetap berlaku.

Untuk melaksanakan Pasal 131 UUDS 1950, maka diundangkanlah UU No 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Sebenarnya lahirnya UU No 1 Tahun 1957 ini karena akibat dari sistem yang berubah. Jadi regulasi itu seperti mengayun bandul, sistem berubah maka regulasi berubah. Pergantian UUDS menyebabkan sistem pemerintahan berubah, jadi lahirnya UU tersebut adalah tuntutan untuk kembali ke Negara Kesatuan, apalagi saat itu juga pasca-pemilu 1955. Pemilu pertama Indonesia. UU ini lalu menggantikan UU No 22 Tahun 1948 dan UU NIT No 44 Tahun 1950. Secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah berotonomi yaitu daerah otonom biasa yang disebut daerah swatantra dan daerah otonom khusus yang disebut dengan daerah istimewa. Masing-masing daerah berotonomi tersebut memiliki tiga tingkatan dan nomenklatur yang berbeda-beda, yaitu Daerah Swatantra Tingkat I (termasuk Kotapraja Jakarta Raya), Daerah Tingkat II termasuk Kotapraja, dan



Daerah Tingkat III. UU ini sebenarnya UU yang pertama kalinya memperkenalkan konsepsi sistem otonomi yang real, karena dasar pemikiran dan konsepsinya adalah memberi keleluasaan kepada daerah untuk mengatur daerahnya masing-masing. Yang menjadi urusan Pemerintah Pusat adalah urusan atau kepentingan umum. Sisa dari urusan Pemerintah Pusat merupakan urusan rumah tangga daerah. Meskipun tidak diatur secara tegas hal-hal apa saja yang termasuk urusan rumah tangga daerah dan mana yang tergolong urusan pemerintah pusat.<sup>236</sup>

Pasal 1 ayat (2) UU No 22 Tahun 1948 menyebutkan bahwa:

“Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul dan d izaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan Undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.”

Namun sayangnya, dalam UU ini timbul dualisme pimpinan di daerah, karena jabatan kepala daerah bukan badan yang berdiri sendiri, melainkan ketua sekaligus merangkap anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah). DPD menjalankan keputusan-keputusan DPRD. Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya secara bersama-sama bertanggung jawab kepada DPRD dan wajib memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh DPRD. DPD dipilih oleh dan dari DPRD dengan memperhatikan perimbangan komposisi kekuatan politik dalam DPRD. Oleh sebab itu, kepala daerah dapat dijatuhkan oleh DPRD. Oleh karena itu, pada UU ini, ada dualisme kepemimpinan. Di samping ada Kepala Daerah, ada Kepala Wilayah juga. Jadi di Daerah Tingkat I, selain terdapat

---

<sup>236</sup> Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri, “Menilik Sejarah Otonomi Daerah”, ..., *Op. Cit.*, hlm. 25.

Kepala Daerah Tingkat I juga ada Gubernur, Daerah Tingkat II ada Kepala Daerah Tingkat II juga ada Bupati, begitupula seterusnya. Inilah yang menjadi salah satu sumber kelemahan utama dari UU No. 1 Tahun 1957 itu. Apabila dilihat runutannya, UU No 1 Tahun 1945 itu sifatnya sentralistik, lalu UU No 22 Tahun 1948 itu sifatnya desentralistik, dan UU No 1 Tahun 1957 ini sentralistik, begitu pula seterusnya seperti *roller coaster*.<sup>237</sup>

Pasal 1 ayat (1) UU No 1 Tahun 1957 menyebutkan bahwa:

Yang dimaksud dengan Daerah dalam Undang-undang ini ialah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, yang disebut juga "Daerah Swatantra" dan "Daerah Istimewa

Selanjutnya Pasal 2 ayat (2) UU No 1 Tahun 1957 menyebutkan bahwa:

Daerah Swapraja menurut pentingnya dan perkembangan masyarakat dewasa ini, dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa tingkat ke I,II atau III atau Daerah Swatantra tingkat ke I, II atau III, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Pasal 88 UU No 18 Tahun 1965 menyebutkan:

- (1) Pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini maka:
  - a. "Daerah tingkat I dan Daerah Istimewa Yogyakarta" yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Undangundang No. 1 tahun 1957 serta Daerah Istimewa Aceh berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. I/Missi/1959 adalah "Propinsi" termaksud pada pasal 2 ayat (1) sub a Undang-undang ini.
  - b. "Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya" yang menurut Undang-undang No. 10 tahun 1964 disebut Jakarta adalah "Kotaraya" termaksud pada pasal 2 Undang-undang ini yang berhak mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri berdasarkan Penetapan Presiden No. 2 tahun 1961 dengan mengingat perubahan-perubahan yang timbul karena berlakunya Undang-undang ini.
  - c. "Daerah-daerah Kotapraja" yang berhak mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri berdasarkan Undang-undang No. 1 tahun 1957 adalah "Kotamadya" termaksud pada pasal 2 ayat (1) sub b Undang-undang ini.
  - d. "Daerah Tingkat II" yang berhak mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri berdasarkan Undang-undang No. 1 tahun 1957 adalah "Kabupaten" termaksud pada pasal 2 ayat (1) sub b Undang-undang ini.

---

<sup>237</sup> *Ibid*, hlm. 25.

- (2)
- a. Sifat istimewa sesuatu Daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal-usul dalam pasal 18 Undangundang Dasar yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan;
  - b. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini, adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud pada pasal 17 ayat (1) dan pasal 21 ayat (5).
- (3) Daerah-daerah Swapraja yang de facto dan/atau de jure sampai pada saat berlakunya Undang-undang ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administratif dari sesuatu Daerah, dinyatakan hapus. Akibat-akibat dan kesulitan yang timbul diatur oleh Menteri Dalam Negeri atau Penguasa yang ditunjuk olehnya dan apabila dipandang perlu diatur dengan Peraturan Pemerintah.

### c. Desentralisasi Asimetris Orde Baru

Mardiyanto Wahyu Tryamoko menyatakan, bahwa otonomi daerah dan demokrasi lokal (desentralisasi politik) tidak tampak pada masa Orde Baru. Desentralisasi administrasi memang ada pada saat itu, tetapi otoritasnya pun sangat terpusat. Ada dua fenomena penting pada masa Orde Baru yang perlu diingat untuk menunjukkan absennya demokrasi dan desentralisasi selama tiga dekade. *Pertama*, penguasa (pusat) pada saat itu mengeliminasi sayap politik daerah-daerah yang direpresentasikan oleh para politisi lokal. *Kedua*, penguasa pusat mencoba menjinakkan daerah-daerah dengan mendesakkan struktur pemerintahan yang seragam dan hierarkis.<sup>238</sup>

Pengakuan desentralisasi asimetris terlihat dalam Pasal 91 huruf a dan b UU No 5 Tahun 1974 yang menyebutkan sebagai berikut.

Pada saat berlakunya Undang-undang ini:

---

<sup>238</sup> Mardiyanto Wahyu Tryamoko, Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pascaorde Baru, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 38, No. 2 Desember 2012, hlm. 276.

- a. Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, adalah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II yang dimaksud dalam Pasal 3 Undang-undang ini;
- b. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Undang-undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya;

Nomenklatur daerah “khusus” muncul pada era ini. Hal ini terlihat dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya tetap sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta. Tetapi dalam UU ini, belum terlihat kewenangan khusus yang dimiliki daerah ini. Desentralisasi asimetris yang bercitra “khusus” baru muncul dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara Republik Indonesia Jakarta.

#### **Pasal 9**

- (1) Gubernur Kepala Daerah disamping, menyelenggarakan hak, wewenang, dan kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 22 dan Pasal 81 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah, juga menyelenggarakan pemerintahan yang bersifat khusus.
- (2) Penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini merupakan akibat langsung dari kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara.

Hal tersebut menunjukkan bahwa telah terjadi perluasan pengaturan desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris yang diakui dalam konstitusi UUD 1945 sebenarnya baru bersifat swapraja atau termasuk dalam kategori desentralisasi asimetris yang bertipologi politik. Tetapi dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara Republik Indonesia Jakarta mengatur bahwa Gubernur Kepala Daerah

disamping, menyelenggarakan hak, wewenang, dan kewajiban tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah, juga menyelenggarakan pemerintahan yang bersifat khusus yang merupakan akibat langsung dari kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara. Artinya desentralisasi asimetris dengan tipologi administratif mulai diakui dalam peraturan perundang-undangan.

Soetandyo Wignosoebroto mengungkapkan, bahwa dalam pemerintahan orde baru kita dihadapkan adanya kenyataan adanya ketimpangan antar daerah yang sangat besar. Kebobrokan orde Soeharto yang banyak disoroti dari merebaknya praktik KKN, ketidakmerataan pendapatan dan pembangunan yang kesemuanya hanya membentuk jurang disparitas diantara kehidupan sosial masyarakat. Sistem “komando” yang dijalankan tidak mampu menggerakkan unit-unit di daerah untuk dapat berkembang secara mandiri dalam hal pengolahan dan pemanfaatan berbagai potensi sumber daya yang ada.<sup>239</sup>

Pendapat Ni'matul Huda yang dinukil oleh Andhika Yudha Pratama juga memberikan gambaran, bahwa dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan menjadi tidak harmonis. Fenomena tersebut dapat dikategorikan sebagai fenomena yang masif karena pemerintah mampu untuk menutupi “borok-borok” rezim. Dengan cara pencitraan penguasa yang dengan begitu luwes bermain dengan angka pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik, swasembada pangan dan jaminan-jaminan lainnya, membawa banyak orang “ter-nina bobokan” dengan hal tersebut. Padahal berapa triliun uang negara menjadi bancakan para elit, praktik KKN yang semakin memperburuk kinerja

---

<sup>239</sup> Soetandyo Wignosoebroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 tahun* (Jakarta: Institue for Local Development Yayasan TIFA, 2005), hlm. 123-124.

birokrasi, serta berapa banyak aset negara yang dijual ke pihak asing. Pada intinya pola statis pada pemerintahan sentralistik yang terjadi kala itu gagal membawa Indonesia untuk menjadi negara yang berdaulat adil dan makmur.<sup>240</sup>

Bayu Dardias menjelaskan, bahwa pada era orde baru, setelah politik dirasa lebih stabil, pengaturan menggunakan UU 5/1974 yang walaupun menegaskan bahwa Indonesia desentralis, pada dasarnya menerapkan sentralisasi. Daerah-daerah yang disebutkan memiliki kekhususan yaitu DKI, DI Aceh, dan DIY pada dasarnya tidak berbeda dengan provinsi lainnya. Penyebutan daerah istimewa tersebut hanya didasarkan atas UU pembentukan masing-masing daerah yang dilakukan di tahun 1950. Satu-satunya hal yang berbeda hanya terjadi di DIY dimana selalu dipimpin oleh Sultan HB IX sebagai gubernur walaupun memegang posisi lainnya misalnya sebagai menteri ataupun wakil presiden. Saat Sultan HB IX wafat tahun 1988, DIY tidak memiliki gubernur, tugas pemerintahan sehari-hari dijabat wakil gubernur yang dijabat Paku Alam VIII yang telah uzur. Selama 10 tahun sampai DPRD DIY memilih Sultan HB X sebagai gubernur tahun 1998, praktis tidak ada pemerintahan yang efektif di DIY. Sehingga, nuansa asimetrisme yang dijalankan seenak hati oleh Soeharto pada sisi tertentu menimbulkan persoalan di DIY.<sup>241</sup>

Ihwal latar belakang situasi dan nuansa pembentukan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 adalah:<sup>242</sup>

---

<sup>240</sup> Andhika Yudha Pratama, "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi", *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, No. 1 Februari 2015, hlm. 7.

<sup>241</sup> Bayu Dardias Kurniadi, "Desentralisasi Asimetris di Indonesia", makalah yang disampaikan dalam Seminar oleh Lembaga Administrasi Negara pada 26 November 2012, hlm. 6.

<sup>242</sup> B. N. Marbun, *Perwakilan Politik Lokal dan Eksistensi DPRD dalam Konteks Otonomi Daerah*, dalam Soetandyo Wignosoebroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 tahun* (Jakarta: Institute for Local Development Yayasan TIFA, 2005), hlm. 362-363.

- a. Sedang giatnya sosialisasi pembangunan ekonomi dan menomerduakan pembangunan politik. Pemerintah orde baru dengan trilogi pembangunan pada waktu itu hendak menciptakan stabilitas nasional yang mantap;
- b. Untuk itu diperlukan pemerintah yang stabil dari pusat sampai ke daerah;
- c. Selanjutnya dibuatlah berbagai undang-undang yang sentralistis, mengurangi kegiatan partai politik dan memandulkan peran DPR. Bahkan di daerah kedudukan kepala daerah sengaja dibentuk dengan istilah penguasa tunggal dan menomerduakan peran DPRD;
- d. Memaksakan fusi partai-partai dari 9 partai menjadi 2 partai di samping dominasi Golkar;
- e. Penguatan dan pelaksanaan Dwi Fungsi ABRI di segala bidang dan sektor pemerintahan termasuk di bidang legislatif dari pusat sampai ke daerah.

#### **d. Desentralisasi Asimetris Era Pasca Reformasi**

Desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan sebuah keberlanjutan sejarah yang telah dimulai dari masa kolonial dan ditegaskan dalam tiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Dasar dari desentralisasi asimetris tersebut dapat dirujuk dalam konstitusi sebagai kesatuan hukum tertinggi. Desentralisasi asimetris menyangkut urusan yang fundamental terkait pola hubungan pusat dan daerah menyangkut desain kewenangan, kelembagaan, finansial dan kontrol yang berbeda. Desentralisasi asimetris setidaknya dapat diberikan dengan pertimbangan: konflik, sejarah dan budaya, daerah perbatasan, ibukota negara dan pengembangan ekonomi. Pusat pengembangan ekonomi didasarkan atas pertimbangan geografis karena potensial memicu kecemburuan antar daerah.<sup>243</sup>

Rusdianto Sesung yang mengutip dari Philipus M. Hadjon menyatakan, bahwa prinsip yang terkandung dalam Pasal 18B merupakan pengakuan negara terhadap pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dan

---

<sup>243</sup> Gunawan A Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Administrative Law & Governance*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 434-435.

prinsip eksistensi dan hak-hak tradisional masyarakat adat sebagaimana terdapat pada desa atau nama lain. Ketentuan Pasal 18B tersebut mendukung keberadaan berbagai unsur pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota atau desa).<sup>244</sup> Sehingga telah terjadi perluasan pengakuan desentralisasi asimetris bukan hanya swapraja sebagai original intens dari Pasal 18 UUD sebelum amandemen tetapi diakui daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa.

Awal mula dibukanya desentralisasi asimetris pasca reformasi disebabkan oleh lahirnya UU No 22 Tahun 1999. Konsideran pembentukan UU No 22 Tahun 1999 salah satunya didasari oleh penerapan norma sebelumnya yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3153) yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan Desa, tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan perlunya mengakui serta menghormati hak asal-usul Daerah yang bersifat istimewa sehingga perlu diganti.

Beberapa norma dalam UU No 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang desentralisasi asimetris dapat dilihat sebagai berikut. *Pertama*, Pasal 118 ayat (1) UU No 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur dapat diberikan otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, kecuali ditetapkan lain oleh peraturan perundang-undangan. *Kedua*, Pasal 121 UU No 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa

---

<sup>244</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 1-2.



Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini. *Ketiga*, Pada Penjelasan menyebutkan Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan Daerah. Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.

Selanjutnya Pengaturan Desentralisasi Asimetris juga diatur secara minimalis dalam UU No 32 Tahun 2004. Beberapa norma dalam UU No 32 Tahun 2004 yang bersinggungan dengan pengaturan desentralisasi asimetris sebagai berikut. *Pertama*, Pasal 1 angka 19 UU No 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa kawasan khusus adalah bagian wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota yang diterapkan oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional. *Kedua*, Pasal 2 ayat (8) UU No 32 Tahun 2004 menyebutkan, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. *Ketiga*, Pasal 225 UU No 32 Tahun 2004 menyebutkan Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan

diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. *Keempat*, Pasal 226 UU No 32 Tahun 2004 menyebutkan:

- (1) Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri.
- (2) Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini.
- (3) Khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dengan penyempurnaan:
  - a. Pemilihan kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sampai dengan bulan April 2005, diselenggarakan pemilihan secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai provinsi Nanggroe Aceh Darussalam paling lambat pada bulan Mei 2005.
  - b. Kepala daerah selain yang dinyatakan pada huruf (a) diatas diselenggarakan pemilihan kepala daerah sesuai dengan periode masa jabatannya.
  - c. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum Undang-Undang ini disahkan sampai dengan bulan April 2005, sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang penjabat kepala daerah.
  - d. Penjabat kepala daerah tidak dapat menjadi calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
  - e. Anggota Komisi Independen Pemilihan dari unsur anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia diisi oleh Ketua dan anggota Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

UU No 32 Tahun 2004 diganti dengan UU No 23 Tahun 2014 sebagai aturan pokok tentang Pemerintahan Daerah. Di dalamnya terdapat pengaturan

yang minimalis terkait desentralisasi asimetris. Beberapa norma dalam UU No 23 Tahun 2014 yang bersinggungan dengan pengaturan desentralisasi asimetris sebagai berikut. *Pertama*, Pasal 1 angka 42 UU No 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Kawasan Khusus adalah bagian wilayah dalam Daerah provinsi dan/atau Daerah kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, Pasal 361 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Kawasan perbatasan negara adalah Kecamatan-Kecamatan terluar yang berbatasan langsung dengan negara lain. *Ketiga*, Pasal 399 UU No 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut.

Semenjak reformasi, pengakuan terhadap dsentralisasi asimetris semakin meningkat. Dari prespektif normatif, hal ini terlihat dari masifnya pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan pengakuan dan pengaturan desentralisasi asimetris. Beberapa peraturan perundang-undangan selain undang-undang Pemerintahan Daerah yang lahir setelah reformasi sebagai berikut.

**1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.**

Kekhususan yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai sosial budaya yang menyebutkan bahwa Provinsi Papua dapat memiliki lambang daerah

sebagai panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan. Kekhususan di bidang Politik, antara lain pengakuan dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU No 25/2001) seperti memiliki lembaga majelis rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi *cultural* orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan beragama sebagaimana diatur dalam undang-undang otonomi khusus. MRP beranggotakan orang-orang asli yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama dan wakil-wakil perempuan.<sup>245</sup>

Masih berkaitan dengan hal di atas, Pasal 28 UU 21/2001 menyebutkan bahwa penduduk provinsi Papua dapat membentuk Partai Politik. Hal ini berarti bahwa undang-undang mengizinkan pembentukan partai politik lokal. Namun demikian, keberadaan Partai Politik Lokal tersebut sampai saat ini hanya bersifat wacana, karena tidak ada ketentuan yuridis yang mengatur secara jelas, sistematis dan rinci yang mengatur keberadaan, tatacara pembentukan dan karakteristik Partai Politik Lokal lainnya. Hal tersebut dikarenakan kelemahan rumusan normatif ketentuan UU Otsus Papua 21/2001 yang menyebutkan bahwa tatacara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum dilakukan sesuai peraturan perundang-

---

<sup>245</sup> Bayu Krisnapati, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 257.

undangan, sedangkan UU partai politik maupun UU pemilu yang bersifat nasional tidak pernah memuat ketentuan yang mengakomodasi atau mengatur keberadaan Partai Politik Lokal di Papua.<sup>246</sup>

Pasal 34 ayat (3) UU 21/2001 menunjukkan kewenangan asimetris di bidang ekonomi yang terlihat dalam pembagian hasil daerah dan hasil kekayaan alam melalui dana perimbangan bagian provinsi Papua, kabupaten/kota sebagai berikut.

- (3) Dana Perimbangan bagian Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dalam rangka Otonomi Khusus dengan perincian sebagai berikut:
  - a. Bagi hasil pajak.
    - 1) Pajak Bumi dan Bangunan sebesar 90% (sembilan puluh persen);
    - 2) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80% (delapan puluh persen); dan
    - 3) Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebesar 20% (dua puluh persen).
  - b. Bagi hasil sumber daya alam:
    - 1) Kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
    - 2) Perilncan sebesar 80% (delapan puluh persen);
    - 3) Pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh persen);
    - 4) Pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen); dan
    - 5) Pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen).
  - c. Dana Alokasi Umum yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
    - 1) Dana Alokasi Khusus yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memberikan prioritas kepada Provinsi Papua;
    - 2) Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan; dan
    - 3) Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.
    - 4) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5) berlaku selama 25 (dua puluh lima) tahun;
    - 5) Mulai tahun ke-26 (dua puluh enam), penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi

---

<sup>246</sup> *Ibid*, hlm. 257.

- 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan gas alam;
- 6) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e berlaku selama 20 (dua puluh) tahun. 7)
  - 7) Pembagian lebih lanjut penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5), dan huruf e antara Provinsi Papua, Kabupaten, Kota atau nama lain diatur secara adil dan berimbang dengan Perdasus, dengan memberikan perhatian khusus pada daerah-daerah yang tertinggal.

Ni'matul Huda memberikan catatan terkait pemberian otonomi khusus

ini, bahwa kehadiran kebijakan Otonomi Khusus bagi Papua telah membawa perubahan mendasar pada pembuatan kebijakan otonomi daerah di Indonesia, baik isi kebijakannya yang lebih akomodatif terhadap aspirasi dan budaya lokal maupun proses pembuatannya yang lebih partisipatif dengan melibatkan tidak saja Pemerintah Daerah tetapi juga masyarakat setempat. Walaupun sampai saat ini dirasa ada yang belum maksimal dari pelaksanaan otonomi khusus di Papua, Pemerintah dan masyarakat harus secara bersama-sama mengawal dan mengawasinya, agar pelaksanaan otonomi khusus tidak menyimpang jauh dari yang diinginkan atau bahkan menjadi sumber korupsi baru karena transfer dana yang besar ke Papua tidak disertai evaluasi penggunaannya.<sup>247</sup>

## **2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.**

Soetandyo Wignosubroto yang menguraikan pandangan Djohermansyah Djohan menyatakan terkait dengan kronologi perkembangan Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah di NAD, sebelum adanya UU Otonomi Khusus UU 18 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus

---

<sup>247</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ..., Op. Cit.*, hlm. 303.

NAD dan terakhir UU Tentang Pernerintahan Aceh (UU 11/2006), sebagai berikut.<sup>248</sup>

Kedudukan daerah Aceh telah beberapa kali mengalami perubahan status. Di awal kemerdekaan, Aceh merupakan salah satu keresidenan dalam Provinsi Sumatera. Gubernur Sumatera sendiri pada waktu itu dipegang oleh orang Aceh bernama Mr. Tengku Mohammad Hasan, pada tanggal 5 april 1948 dengan UU No. 10 tahun 1948 keresidenan Aceh berada di bawah Provinsi Sumatera Utara, bersama-sama keresidenan Sumatera Timur dan Keresidenan Tapanuli Selatan. Pada tanggal 17 desember 1949 dengan peraturan menteri pengganti peraturan pemerintah No. 8i/Des/1/WKPM/149, Aceh dinyatakan sebagai Provinsi yang berdiri sendiri lepas dari Provinsi Sumatera Utara. Namun, setelah Republik Indonesia kembali ke negara kesatuan, melalui peraturan pemerintah pengganti W No. 5 Tahun 1950 Provinsi Aceh kembali ditetapkan menjadi salah satu keresidenan dalam Provinsi Sumatera Utara. Kebijakan ini menimbulkan gejolak politik yang menyebabkan terganggunya stabilitas keamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat. Guna memenuhi aspirasi dan tuntunan rakyat Aceh, pemerintah mengubah kembali status keresidenan Aceh menjadi daerah otonom Provinsi Aceh. Kebijakan tersebut tertuang dalam W No. 24 Tahun 1956 tentang "Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara". Sampai pada akhirnya pasca reformasi, pada pemerintahan di bawah Presiden B.J. Habibie, Keputusan Perdana Menteri No. 1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Provinsi Aceh diperkuat dengan dibuatnya UU No. 44 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dengan memasukan klausul "peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah".

Bayu Krisnapati menguraikan pandangan Djohermansyah Djohan yang diuraikan oleh Soetandyo Wignosubroto yang menyatakan, bahwa UU No. 18 Tahun 2001 (sebelum diundangkannya UU No. 11 Tahun 2006), pemerintahan Provinsi NAD mempunyai 'wewenang antara lain dapat membentuk lembaga peradilan sendiri yang bernama Mahkamah Syari'ah, dan mendirikan lembaga adat Tuha Nanggroe dan Wali Nanggroe. Selain itu,

---

<sup>248</sup> Djohermansyah Djohan, *Sejarah Kebijakan Otonomi Khusus*, dalam Soetandyo Wignosubroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 tahun* (Jakarta: Institut for Local Development Yayasan TIFA, 2005), hlm. 564-567.

bentuk dan susunan pemerintahan asli masyarakat Aceh di pedesaan yang disebut gampong dan mukim boleh hidup kembali. Bahkan, Provinsi NAD memperoleh bagi hasil sumber daya alam yang lebih besar ketimbang yang diambil pemerintah pusat, dan diizinkan menyelenggarakan pemilihan kepala daerahnya secara langsung. Pada akhirnya, UU PA yang baru memberikan dukungan untuk adanya partai politik lokal di Aceh.<sup>249</sup>

Empat kekhususan yang penting dalam pengakuan kewenangan asimetris Provinsi Aceh yaitu, *Pertama*, politik Provinsi Aceh. Kehadiran partai politik lokal (Parlok) dalam rangka pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRA dan DPRK) dan pemilihan Kepala Daerah di Aceh memberikan harapan baru di bidang perpolitikan Indonesia. Keberadaan Parlok bagi rakyat Aceh memberikan harapan baru sebagai pilihan alternatif yang disenangi karena partai nasional yang sebelumnya telah banyak menyumbang rasa kecewa bagi mereka (rakyat Aceh).<sup>250</sup>

*Kedua*, kewenangan urusan sosial budaya yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) sampai dengan ayat (3). Rumusan Pasal tersebut sebenarnya telah tercemin dalam konsideran pemebentukan undang-undang ini yang menjelaskan bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga Pasal 221 ayat (1) pun memiliki rumusan bahwa

---

<sup>249</sup> Bayu Krisnapati, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 257.

<sup>250</sup> *Ibid*, hlm. 219.



Pemerintah, Pemerintah Aceh, dan pemerintah kabupaten/kota melindungi, membina, mengembangkan kebudayaan dan kesenian Aceh yang berlandaskan nilai Islam.

*Ketiga*, di bidang judicial, Provinsi Aceh memiliki kekhususan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman di tingkat lokal dengan wujud Mahkamah Syar'iyah yang diatur dalam Pasal 128 sampai dengan Pasal 127. Meskipun ada di tingkat lokal, tetapi Mahkamah Syar'iyah tersebut merupakan bagian dari sistem nasional yang menandakan sifat asimetris dari Provinsi Aceh ini. Pasal 128 menyebutkan sebagai berikut.

#### Pasal 128

- (1) Peradilan syari'at Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak mana pun.
- (2) Mahkamah Syar'iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh.
- (3) Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Qanun Aceh

#### Pasal 129

- (1) Dalam hal terjadi perbuatan jinayah yang dilakukan oleh dua orang atau lebih secara bersama-sama yang di antaranya beragama bukan Islam, pelaku yang beragama bukan Islam dapat memilih dan menundukkan diri secara sukarela pada hukum jinayah.
- (2) Setiap orang yang beragama bukan Islam melakukan perbuatan jinayah yang tidak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau ketentuan pidana di luar Kitab Undang-undang Hukum Pidana berlaku hukum jinayah.
- (3) Penduduk Aceh yang melakukan perbuatan jinayah di luar Aceh berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

*Keempat*, kewenangan keuangan yang salah satunya menerima dana otonomi khusus. Pasal 179 ayat (2) menyebutkan bahwa Pendapatan Pendapatan Daerah bersumber dari: a. Pendapatan Asli Daerah; b. Dana Perimbangan; c. Dana Otonomi Khusus; dan d. lain-lain pendapatan yang sah.

Ni'matul Huda memberikan penjelasan, bahwa peristiwa pergantian status Provinsi Aceh sebagai Daerah Istimewa yang kemudian ditambah lagi status Otonomi Khusus dan kemudian diganti lagi bahkan dicabut status otonomi khususnya melalui berbagai undang-undang, menggambarkan secara jelas bahwa parameter pemberian status keistimewaan maupun status kekhususan bagi suatu daerah. Semuanya seolah sangat bergantung pada kepentingan pemerintah pusat dan daya tekan politik masyarakat di daerah yang bersangkutan. Ada kalanya posisi Pemerintah Pusat sangat dominan menentukan status suatu daerah, tetapi ada akalnya Pemerintah Pusat berada di bawah tekanan politik masyarakat daerah tertentu (Provinsi Aceh dan Papua). Seharusnya Pemerintah menentukan secara tegas dan jelas parameter pemberian status keistimewaan ataupun kekhususan bagi suatu daerah, sehingga eksistensi Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 menjadi lebih bermakna dan mudah untuk dipahami, bukan sebaliknya sekedar menjadi pajangan atau asesoris belaka.<sup>251</sup>

**3) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.**

---

<sup>251</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ..., Op. Cit.*, hlm. 265.

Pasca runtuhnya pemerintahan yang sentralistik dan kemudian berhembusnya angin bercorak desentralistik yang menghinggapi pemerintahan daerah di Indonesia, DKI Jakarta turut pula mengalami perubahan. Ada hal yang khusus didapatkan oleh DKI Jakarta, mimpi besar presiden Soekarno tentang *grand design* DKI Jakarta sebagai kota internasional membuat pembangunan di Jakarta begitu intens. Di samping itu, selain Gubernur dilibatkan dalam rapat kabinet presiden yang menyangkut urusan tata kelola ruang di Ibukota, DKI Jakarta tidak perlu melakukan pemilihan kepada daerah tingkat kota. Pemilihan walikota di DKI Jakarta dipilih oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat. Dengan sistem sedemikian rupa, maka Walikota bertanggung jawab kepada Gubernur dengan olah wewenang berupa garis komando.

Secara historis, penetapan Jakarta sebagai ibu kota negara dapat ditemukan di antaranya di dalam beberapa undang-undang, sebagai berikut.

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya Tetap sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia dengan Nama Jakarta.
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara Republik Indonesia Jakarta.
3. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Negara Republik Indonesia Jakarta.

4. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Gunawan A Tauda menjelaskan bahwa selain hal-hal tersebut di atas, berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, kekhususan DKI Jakarta meliputi hal-hal sebagai berikut.<sup>252</sup>

1. Otonomi tunggal di tingkat provinsi. Selain di Jakarta, otonomi daerah di seluruh wilayah NKRI dilekatkan ke kota/kabupaten. Sedangkan di Jakarta, kota bukanlah daerah otonom melainkan hanya wilayah administrasi kerja. Sehingga penyebutannya pun Kota Administrasi (Pusat Utara, Barat, Selatan dan Timur) dan Kabupaten Administrasi Kepulauan seribu. Konsekuensinya adalah, Walikota dan Bupati di Jakarta bukanlah jabatan politis melainkan jabatan struktural birokrasi. Karena itu tidak ada pemilihan (pilkada) walikota/bupati, karena jabatan tersebut, sebagaimana disebutkan sebelumnya, diisi oleh PNS yang ditunjuk oleh gubernur. Kewenangannya tentu berbeda dengan kabupaten/kota otonom. Juga tidak ada DPRD Kabupaten/Kota di wilayah DKI Jakarta. APBD pun hanya di tingkat provinsi, yang di dalamnya mencakup alokasi untuk 6 kabupaten/kota, 44 kecamatan dan 267 kelurahan.
2. Dalam hal pemilihan calon gubernur dan wakil gubernur, pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih. Dalam hal tidak ada pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara sebagaimana dimaksud, diadakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur putaran kedua yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama. Ketentuan ini merupakan *lex specialist* dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

---

<sup>252</sup> Gunawan A Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 419-420.

Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang. Berdasarkan Undang-Undang Pemilihan ini, tidak dikenal adanya sistem dua putaran, dan berlaku sistem mayoritas sederhana dalam kontestasi pemilihan kepala daerah.

3. Selain seorang wakil gubernur, terdapat pula empat Deputi Gubernur yang membantu Gubernur Jakarta. Berbeda dengan wakil gubernur yang dipilih sebagai pasangan calon dalam pilkada, Deputi adalah jabatan birokratis dengan eselonering yang sama dengan Sekretaris Daerah. Pembidangan untuk empat deputi itu adalah: Tata Ruang dan Lingkungan Hidup, Pengendalian Kependudukan dan Permukiman, Industri, Perdagangan dan Transportasi; serta Pariwisata dan Kebudayaan.
4. Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Pemerintah dapat membentuk dan/atau menetapkan kawasan khusus di wilayah Provinsi DKI Jakarta untuk menyelenggarakan fungsifungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Gubernur mempunyai hak protokoler, termasuk mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ni'matul Huda menguraikan, bahwa kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara menyebabkan peran ganda, yakni untuk kepentingan nasional dan daerah, sehingga berpengaruh kepada tugas, wewenang, tanggungjawab gubernur sebagai kepala daerah. Demikian halnya dengan susunan pemerintah daerah, sebagai konsekuensi penyelenggaraan otonomi daerah berada pada lingkup [rovinsi atau otonomi tunggal atau tidak terbagi ke dalam daerah otonom yang lebih rendah tingkatannya dengan status sebagai wilayah administrasi.<sup>253</sup>

Bambang Kesowo, yang dikutip oleh Ni'matul Huda, menyatakan bahwa Menjadi Ibukota Jakarta serasa bagai pemanis saja. Pemerintah Pusat

---

<sup>253</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ..., Op. Cit.*, hlm. 185.

dan bahkan Presiden pun sesungguhnya tidak kuasa amat. Rambu otonomi begitu rapat dan tidak memungkinkan untuk masuk, meskipun ibukota negara dan tempat kedudukan Pemerintah Pusat menyelenggarakan kegiatan. Kata khusus bagai tidak bermakna banyak. Tidak seperti kata istimewa seperti yang dilekatkan kepada salah satu di daerah di negara ini. Pengaturan UU No. 29 Tahun 2007 mengenai pemberian kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara hanyalah predikat dituturkan dalam Pasal 3-5. Secara materiil tidak ada ketentuan yang jelas mengatur konsekuensi, terutama pada pemerintah pusat untuk turun tangan mengatasi problem DKI Jakarta sebagai ibukota negara. UU No. 29 Tahun 2007 sesungguhnya adalah hadirnya sebuah daerah otonomi yang sekedar diberi label sebagai ibukota negara.<sup>254</sup>

#### **4) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.**

Untuk melaksanakan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian telah diubah menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 43 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Khusus. PP ini menegaskan pengertian tentang pemerintah pusat, pemerintahan daerah, pemerintah daerah, daerah otonom, fungsi pemerintahan tertentu, kawasan khusus, dan dewan pertimbangan otonomi daerah. Kawasan khusus adalah bagian wilayah dalam provinsi dan/atau kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional. Kemudian selanjutnya ditetapkan UU Nomor 39 tahun

---

<sup>254</sup> *Ibid.*, 187

2011 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, serta PP Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan KEK yang kemudian diubah dengan PP Nomor 100 Tahun 2012. Indra Fatwa menguraikan terkait filosofi pembentukan KEK sebagai berikut.<sup>255</sup>

Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) merupakan kawasan dengan batas tertentu yang tercakup dalam wilayah atau daerah yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu. Istilah KEK tersebut telah digunakan di berbagai negara, tetapi tidak setiap negara menggunakan istilah yang sama untuk menamai wilayahnya yang ditetapkan sebagai Kawasan Ekonomi Khusus, seperti kawasan ShenZhen di Cina menggunakan istilah *Industrial Park Zone*, Dubai menggunakan istilah *Free Zone*, India dan Mesir menggunakan istilah *Special Economic Zone*.

Pada dasarnya KEK dibentuk untuk membuat lingkungan kondusif bagi aktivitas investasi, ekspor, dan perdagangan guna mendorong laju pertumbuhan ekonomi serta sebagai katalis reformasi ekonomi. Untuk ide ini diinspirasi oleh keberhasilan beberapa negara yang lebih dulu mengadopsinya. Seperti Cina dan India. Bahkan data-data empiris melukiskan bahwa KEK di negara tersebut mampu menarik para investor terutama investor asing untuk menanamkan modalnya dan menciptakan lapangan pekerjaan di wilayah tersebut.

Tahapan penyelenggaraan suatu daerah agar dapat ditetapkan sebagai

Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) harus melalui 5 (lima) tahapan yang telah ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan terkait. Kelima tahapan tersebut meliputi pengusulan, penetapan, pembangunan, pengelolaan, dan evaluasi pengelolaan KEK. Dalam hal pengusulan suatu wilayah atau daerah sebagai KEK sebagaimana yang tertera dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus dan Pasal 4 PP Nomor 2 Tahun 2011 dapat dilakukan oleh 3 (tiga) pihak yaitu: Badan Usaha, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Provinsi.

---

<sup>255</sup> Indra Fatwa, *Gagasan Kawasan Ekonomi Khusus Dumai Berbasis Industri Hilir Kelapa Sawit*, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017, hlm. 24-25.

Dalam tata cara pembentukan KEK, usulan yang bersumber dari ketiga pihak tersebut kemudian harus ditindaklanjuti dengan mengusulkan kepada Dewan Nasional KEK. Usulan tersebut dibuat secara tertulis sesuai format yang telah ditentukan oleh Dewan Nasional KEK dan ditandatangani oleh pimpinan badan usaha jika yang mengusulkan adalah badan usaha, oleh Bupati/Walikota jika yang mengusulkan kabupaten/kota, dan oleh Gubernur jika yang mengusulkan adalah pemerintah provinsi.

Di samping ketiga pihak tersebut di atas, pemerintah pusat dapat juga mengusulkan suatu daerah/wilayah ditetapkan sebagai KEK, usulan tersebut dapat dilakukan pemerintah pusat melalui Kementerian ataupun LPNK. Untuk membuat pengusulan pembentukan KEK, harus dilengkapi persyaratan paling sedikit: (1) peta lokasi pengembangan serta luas area yang diusulkan yang terpisah dari permukiman penduduk; (2) rencana tata ruang KEK yang diusulkan dilengkapi dengan peraturan zonasi; (3) rencana dan sumber pembiayaan; (4) analisis mengenai dampak lingkungan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (5) hasil studi kelayakan ekonomi dan finansial; dan (6) jangka waktu suatu KEK dan rencana strategis.

Kehadiran KEK menyebabkan terjadinya perluasan politik hukum desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris sebelumnya hanya bertipologi politik dan administratif seperti Aceh, Papua, DIY, dan DKI, sedangkan KEK memperluas makna desentralisasi asimetris dengan tipologi ekonomi atau finansial disebabkan KEK memiliki kewenangan khusus di bidang finansial ekonomi berkat statusnya yang ditetapkan menjadi KEK tersebut.



## 5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Menurut Andhika Yudha Pratama, pemberian status keistimewaan kepada Yogyakarta ada sedikit kemiripan dengan pemberian status istimewa kepada DKI Jakarta karena disebabkan oleh aspek historis. Jauh sebelum berdirinya Negara ini, Yogyakarta telah diakui sebagai entitas yang memiliki kedaulatan penuh yang berbentuk kerajaan. Pada saat berdirinya negara ini, Kerajaan tersebut dipimpin oleh Sri Sultan Hamengkubowono IX (HB IX) dan Sri Paku Alaman XIII (PA XIII) sehingga berdirinya NKRI tidak bisa dilepaskan dengan berdirinya DIY.<sup>256</sup>

Hal ini dicatat oleh KPH. MR. Soedarisman Poerkoesoemo yang disitir oleh Bayu Khrisnapati yang menyatakan bahwa di zaman belanda, terdapat wilayah seperti Surakarta dan Yogyakarta yang berbentuk kerajaan-kerajaan yang berpemerintahan sendiri yang disebut *vorstenlanden* yang berarti daerah-daerah kerajaan atau praja kajawen. Bayu Khrisnapati melanjutkan dengan menguraikan bahwa sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta merupakan daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut Daerah Swapraja, yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1755, sedangkan Kadipaten Pakualaman didirikan oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono 11) yang bergelar Adipati Paku Alam I pada tahun 1813. Pemerintah Hindia Belanda mengakui

---

<sup>256</sup> Andhika Yudha Pratama, "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi", ..., *Op. Cit.*, hlm. 10-11.

Kasultanan dan Pakualaman sebagai kerajaan dengan hak mengatur rumah tangganya sendiri yang dinyatakan dalam kontrak politik. Kontrak politik yang terakhir Kasultanan tercantum dalam Staatsblaad 1941 Nomor 47, sedangkan kontrak politik Pakualaman dalam Staatsblaad 1941 Nomor 577.<sup>257</sup>

Melanjutkan pernyataan Andhika Pratama, bahwa secara *de facto*, status keistimewaan Yogyakarta dinyatakan oleh amanat HB IX dan amanat PA XIII pada 5 September 1945, yang secara masing-masing menyatakan daerah Kasultanan dan Pakualaman sebagai daerah istimewa. Selanjutnya pada 30 Oktober 1945 terbit amanat yang isinya hanya ada satu daerah istimewa di NKRI yaitu Yogyakarta. HB IX dan PA XIII beserta seluruh masyarakat Yogyakarta meresponnya melalui serangkaian perjuangan yang heroik untuk merebut kembali kemerdekaan RI. Yogyakarta dipercaya jadi Ibukota Indonesia karena situasi yang darurat di Jakarta saat itu. Secara yuridis, pengakuan sebagai Daerah Istimewa lahir 3 Maret 1950 dengan dikeluarkannya UU No. 3 Tahun 1950. Hal ini merupakan bentuk pengakuan dan legalisasi secara *de jure* atas keistimewaan Yogyakarta. Kemudian lebih lanjut, keistimewaan DIY diakui oleh UUD 1945 dan diatur dengan UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan di DIY.<sup>258</sup>

Menurut Gunawan A Tauda terdapat hal-hal sentral dalam penerapan desentralisasi asimetris dalam Undang-Undang Keistimewaan DIY ini berkuat pada 5 (lima) permasalahan pokok yakni: 1. Tata cara pengisian

---

<sup>257</sup> Bayu Krisnapati, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia....*, *Op. Cit.*, hlm. 174-175.

<sup>258</sup> Andhika Yudha Pratama, "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi", ..., *Op. Cit.*, hlm. 10-11.

jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, 2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, 3. Kebudayaan, 4. Pertanahan, dan 5. Tata ruang. Hal tersebut diuraikan lebih lengkap sebagai berikut.<sup>259</sup>

5. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Perihal ini diatur dalam Pasal 18-29 UU No. 13 Tahun 2012. Persyaratan istimewa dalam UU Keistimewaan DIY untuk menjadi gubernur dan wakil gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur. Kemudian untuk pemilihannya tidak melalui pemilihan langsung oleh rakyat (pilkada) melainkan penetapan oleh DPRD DIY kemudian hasil penetapan diusulkan pada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan. Kemudian Presiden Republik Indonesia mengesahkan penetapan dan melantik Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur DIY dan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur DIY selama 5 (lima) tahun, namun tidak terikat dengan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan.
6. Kelembagaan. Kelembagaan diatur dalam Pasal 30 ayat (1) yang menyatakan: Kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b diselenggarakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Ketentuan mengenai penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Perdas.
7. Kebudayaan. Kebudayaan diatur dalam Pasal 31 ayat (1): Kewenangan kebudayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Ketentuan mengenai pelaksanaan kewenangan kebudayaan diatur dalam perdas.
8. Pertanahan. Pertanahan di atur dalam Pasal 32, yang menentukan: (1) Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum. (2) Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan. (3) Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten. (4) Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah

---

<sup>259</sup> Gunawan A Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia",..., *Op. Cit.*, hlm. 423-424.

keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. (5) Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

9. Tata Ruang. Tata Ruang diatur dalam Pasal 34, yang menentukan: (1) Kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. (2) Dalam pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY. (3) Kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY.

Berdasarkan beberapa deskripsi normatif beberapa UU Desentralisasi

Asimetris tersebut, sehingga dapat diuraikan dimensi terhadap kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia pasca reformasi sebagai berikut.<sup>260</sup>

**Tabel 2.4**

**Dimensi Implementasi Desentralisasi Asimetris**

<b>Dimensi</b>	<b>Kebijakan</b>	<b>Implementasi</b>
<b>Asimetri Politik</b>	Perlakuan berbeda terhadap entitas masyarakat tertentu dengan alasan ekonomis	a. Sultan Yogyakarta dan Adipati Pakualaman secara otomatis menjabat Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.
<b>Asimetri Adminstratif</b>	Perlakuan berbeda terhadap kompetensi	

<sup>260</sup> Tim Penyusun Pusat Pengembangan Otonomi Daerah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, dan Badan Pengkajian MPR, *Kajian Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR, 2018), hlm. 219.

	dan kapasitas Pemerintah daerah dan Pembagian urusan dengan Pemerintah Pusat	b. Hak Pembentukan Partai Politik Lokal di Aceh dan Papua. c. Pemberlakuan Syariat Islam di Aceh. d. Afirmasi Orang Asli Papua (OAP). e. Pembentukan Lembaga Adat dikepalai Wali Nanggoroe di Aceh. f. Pembentukan Majelis Rakyat Papua yang dilibatkan dalam pencalonan Gubernur/Wakil Gubernur dan penyusunan Perdasus dan Perdasi di Papua. g. Dana Keistimewaan Yogyakarta, Otonomi Khusus Aceh dan Papua. h. Dana Alokasi Khusus.
<b>Asimetri Fiskal</b>	Perlakuan berbeda dalam wewenang penarikan pendapatan daerah belanja daerah	

## 6. Problem Desentralisasi Asimetris di Indonesia

Berdasarkan latar belakang masalah dan tinjauan terhadap desentralisasi asimetris, maka dapat dimunculkan problematik desentralisasi asimetris yang pada sub bab ini akan digambarkan secara singkat kemudian akan dianalisis dalam bab pembahasan, problem tersebut diuraikan sebagai berikut.

*Pertama, politik hukum desentralisasi asimetris cenderung menjaga keutuhan negara bukan akselerasi pembangunan daerah.* Menurut Robert Endi Jaweng, pendekatan asimetris yang diterapkan di Indonesia di beberapa daerah lebih berorientasi politik (instrumen politik menjaga keutuhan negara) dan mengabaikan sambungannya pada level teknokratik (desentralisasi asimetris sebagai rute alternatif untuk mengakselerasi pembangunan daerah). Harus diakui bahwa kelahiran daerah khusus dalam tipologi *political asymmetry* merupakan hasil negosiasi keras yang berujung pada pengakuan politik kekhasan dan tuntutan politik daerah tersebut. Meskipun memang sebagai sebuah instrumen resolusi konflik politik, pilihan kebijakan pengadopsian desentralisasi asimetris adalah sesuatu yang sah, tepat dan memang terbukti efektif meredam gejolak.<sup>261</sup>

Hal tersebut juga diungkapkan oleh Katheleen O'Neill yang dikutip oleh Mardyanto Wahyu Tryatmoko menyatakan, bahwa meskipun desentralisasi asimetris sangat populer dipakai oleh negara maju ataupun berkembang bahkan juga tidak sedikit yang menerapkan desentralisasi yang berbentuk asimetris bertujuan baik untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas pemerintahan maupun demokratisasi, di beberapa kasus desentralisasi hanya dipakai sebagai aksesoris. Di banyak kasus, desentralisasi tidak diadopsi untuk merespons tekanan dari bawah, tetapi hanya sebagai saluran ide/kepentingan pemerintah nasional. Dalam konteks ini desentralisasi hanya dipakai oleh para politisi untuk mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan.<sup>262</sup>

---

<sup>261</sup> Robert Endi Jaweng, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 173.

<sup>262</sup> Mardyanto Wahyu Tryatmoko, "Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 9, No. 2, 2012, hlm. 78.

Menurut Robert Endi Jaweng bahwa hal yang sangat disayangkan adalah latar belakang semacam tersebut cenderung menganggap pekerjaan besar telah usai. Terhadap Aceh dan Papua misalnya, negara terkesan puas dan merasa cukup dengan hanya memberikan kewenangan, keuangan, dan pengakuan politik, lalu pekerjaan selebihnya adalah menjaga agar asimetrisme yang mereka terima itu tidak tergelincir kepada anarkisme (disintegrasi). Pada level teknokrasi, belum terlihat adanya manajemen khusus untuk menangani daerah khusus tersebut, termasuk pula upaya memberi fasilitas peningkatan kapasitas implementasi *stakeholders* local dan penguatan kontrol khusus pusat atas proses kerja di lapangan.<sup>263</sup>

**Kedua**, pengaturan *status quo* bersifat sporadis, tidak adanya *grand design* dan *umbrella act* yang jelas. Hal ini terlihat dari banyaknya pengaturan terkait desentralisasi asimetris yang tersebar selaras dengan kepentingan negara dalam mengakomodir tuntutan desentralisasi asimetris. Sehingga, apabila negara ingin memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap eksistensi desentralisasi asimetris harus membentuk undang-undang baru lain yang khusus mengatur daerah tersebut sebagaimana undang-undang berikut ini.

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
3. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>263</sup> Robert Endi Jaweng, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 174.

4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.
5. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Padahal, Pasal 18B ayat (1) menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Sesuai Lampiran II angka 201 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) sebagai berikut.<sup>264</sup>

Jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai .... diatur dengan ...

Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 juga menegaskan frasa “diatur dengan” yakni diyakini bahwa dari segi teknik perundang-undangan, frasa “diatur dengan undang-undang” berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri. Di samping itu, frasa “diatur dengan undang-undang” juga berarti bahwa hal dimaksud harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang.<sup>265</sup> Pengakuan dan penghormatan masih tersebar dalam berbagai undang-undang tidak memiliki undang-undang payung (*umbrella act*).

**Ketiga**, penetapan bersifat sentralistis, tertutup ruang aspirasi secara demokratis. Hal ini dibuktikan dengan praktek *status quo* dan tertutupnya akses daerah terhadap otonomi khusus. Menurut Mardiyanto Wahyu Tryatmoko

---

<sup>264</sup> Lampiran II angka 201 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>265</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hlm. 283.



sebenarnya, selain DKI Jakarta, Yogyakarta, Aceh, dan Papua, masih banyak daerah yang menghendaki perlakuan khusus, baik karena unsur budaya maupun karena kontribusi sumber daya lokal bagi negara yang terhitung lebih besar dibanding daerah lain. Bergulirnya desakan beberapa daerah yang menginginkan otsus atau istimewa sebenarnya menandakan perubahan fase dalam perjalanan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Perubahan ini mengindikasikan beberapa persoalan dasar yang diuraikan sebagai berikut:<sup>266</sup>

*Pertama*, otonomi yang diberikan pascasentralisasi Orde Baru belum menyentuh kebutuhan dasar masyarakat daerah. *Kedua*, intervensi atau penetrasi pemerintah pusat selama ini masih tinggi sehingga otonomi yang dirasakan daerah masih “setengah hati”. Banyak daerah bahkan masih merasakan adanya ketimpangan hubungan Pusat-Daerah. Eksploitasi sumber daya daerah tidak seimbang dengan keuntungan yang diterima daerah. *Ketiga*, pemerintah pusat belum memiliki desain desentralisasi dan mekanisme demokrasi lokal yang matang. Pilihan mekanisme demokrasi lokal tidak sesuai dengan skema desentralisasi sehingga pilkada, misalnya, justru mengaburkan koordinasi antardaerah otonom. Pilkada ternyata juga meningkatkan arogansi daerah. *Keempat*, komitmen dan konsistensi pemerintah pusat dalam menata daerah otonom mudah diperlemah oleh tuntutan politik daerah dan perilaku rente elite pemerintah sendiri. Sebagai contohnya adalah kebijakan tentang penataan daerah otonom. Karena menonjolkan faktor politik, pemerintah terlalu longgar memberikan kesempatan bagi pembentukan daerah baru dan tidak pernah melaksanakan kebijakan penggabungan daerah meskipun banyak daerah yang gagal. Kebebasan ekspresi politik daerah yang besar tersebut memicu kepercayaan diri mereka untuk lebih bisa mengatur dirinya sendiri relatif lebih otonom. Beberapa daerah, seperti Bali, mengajukan tuntutan kekhususan karena alasan

budaya, di samping tuntutan pembagian hasil pariwisata yang lebih besar, sementara beberapa daerah lain meminta otonomi khusus karena latar belakang ekonomi. Daerah-daerah yang menuntut otonomi khusus karena alasan ekonomi, umumnya merupakan daerahdaerah yang selama ini memiliki sumber daya alam yang kaya. Mereka menilai bahwa kontribusi mereka terhadap perekonomian

---

<sup>266</sup> Mardyanto Wahyu Tryatmoko, “Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pasca Orde Baru”, ..., *Op. Cit.*, hlm. 279-280.

nasional amatlah besar, namun tidak sebanding dengan yang kembali ke daerah tersebut.<sup>267</sup>

Secara khusus daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam (SDA) yang kaya seperti Riau, Kalimantan Timur (Kaltim), Kalimantan Tengah (Kalteng), menyaksikan bahwa kekayaan sumber daya alam selama ini tidak mampu mensejahterakan masyarakat setempat, sebaliknya mereka memandang sungguh ironis bagaimana tingkat kesejahteraan rakyat setempat jauh berada di bawah daerah-daerah yang tidak memiliki SDA yang kaya. Eksploitasi besar-besaran terhadap kekayaan alam setempat oleh pemerintah pusat telah menimbulkan kerusakan alam yang luar biasa bagi daerah.<sup>268</sup>

Provinsi Kaltim merupakan salah satu daerah yang merasakan ketidakadilan tersebut. Keluhan utama ialah menyangkut tertinggalnya pembangunan infrastruktur di Kaltim. Jangankan dibandingkan dengan di Pulau Jawa, banyak kalangan di Kaltim sering menatap dengan penuh keheranan bagaimana mungkin infrastruktur di Kaltim jauh lebih buruk dibanding tetangga mereka Kalimantan Selatan misalnya, padahal dari segi kekayaan SDA, Kaltim jauh lebih besar. Kaltim juga memandang dengan keheranan bagaimana mungkin daerah-daerah yang pernah bergejolak seperti Aceh dan Papua justru menikmati otonomi khusus (otsus), sementara daerah “yang patuh” seperti Kaltim justru tidak mendapat perhatian pemerintah pusat. Ini membuktikan bahwa pendekatan politik jauh lebih mendominasi dalam pemberian otonomi khusus dibandingkan dengan pendekatan

---

<sup>267</sup> Muhammad Habibi, dkk, “Kecemburuan Daerah Penghasil Setelah Praktek Desentralisasi Asimetris”, *Hasil Penelitian, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, Januari 2019, hlm. 1.

<sup>268</sup> *Ibid*, hlm. 1.

ekonomi, padahal semestinya dalam pemberian otonomi khusus juga memperhatikan pertimbangan ekonomi.<sup>269</sup>

*Keempat, tidak adanya indikator dan parameter yang jelas dalam menetapkan daerah menjadi daerah istimewa dan otonomi khusus.* Hal ini selaras dengan pendapat Ni'matul Huda yang memberikan penjelasan, bahwa peristiwa pergantian status Provinsi Aceh sebagai Daerah Istimewa yang kemudian ditambah lagi status Otonomi Khusus dan kemudian diganti lagi bahkan dicabut status otonomi khususnya melalui berbagai undang-undang, menggambarkan secara jelas bahwa parameter pemberian status keistimewaan maupun status kekhususan bagi suatu daerah. Semuanya seolah sangat bergantung pada kepentingan pemerintah pusat dan daya tekan politis masyarakat di daerah yang bersangkutan. Ada kalanya posisi Pemerintah Pusat sangat dominan menentukan status suatu daerah, tetapi ada kalanya Pemerintah Pusat berada di bawah tekanan politik masyarakat daerah tertentu (Provinsi Aceh dan Papua). Seharusnya Pemerintah menentukan secara tegas dan jelas parameter pemberian status keistimewaan ataupun kekhususan bagi suatu daerah, sehingga eksistensi Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 menjadi lebih bermakna dan mudah untuk dipahami, bukan sebaliknya sekedar menjadi pajangan atau asesoris belaka.<sup>270</sup>

*Kelima, belum optimalnya mekanisme pengawasan, evaluasi, dan bahkan tidak adanya jangka waktu berlakunya desentralisasi asimetris dalam beberapa undang-undang desentralisasi asimetris.* Khususnya dana otonomi khusus, Nyimas

---

<sup>180</sup> *Ibid*, hlm. 1.

<sup>270</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...., Op. Cit.*, hlm. 265.

Latifah Letty mengungkapkan, terdapat empat faktor yang mempengaruhi pengawasan ini, yaitu:<sup>271</sup>

- a) kapasitas kelembagaan terutama dari sisi pemerintah pusat, sebagai pihak pengawas. Hal ini penting untuk diamati karena dalam konteks negara berkembang, termasuk Indonesia (juga Filipina dan Pakistan), World Bank mencatat bahwa kemampuan untuk mengawasi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah masih menjadi masalah yang utama. Kemampuan mengawasi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah belum berada di level yang optimal, terutama dalam soal anggaran, sehingga praktik korupsi tumbuh subur di daerah;
- b) ada atau tidaknya instrumen pengendalian yang mengatur soal pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam hal pengelolaan dana otsus dan istimewa. Terkait dengan instrumen pengendalian, hasil kajian Tim Otonomi Daerah P2P LIPI tahun 2016 menemukan bahwa meski regulasi tentang pemerintahan daerah telah mencantumkan klausul mengenai mekanisme pengawasan oleh pemerintah pusat, tetapi faktanya praktik tersebut tidak berjalan baik. Hal ini terjadi akibat minimnya komitmen lembaga pemerintah pusat dan absennya instrumen hukum yang lebih rinci yang mengatur tentang itu. Oleh karena itu, penting untuk melihat secara spesifik bagaimana hadir atau tidaknya instrumen pengendalian dalam pengawasan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan civil society dalam hal pengelolaan dana otsus dan istimewa;
- c) kepentingan politik dari elite, baik yang berasal dari pusat maupun di daerah juga diasumsikan menjadi salah satu faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan pengawasan dalam hal pengelolaan dana otsus dan istimewa. Dalam kasus Aceh dan Papua, misalnya, elite daerah sangat berperan besar dalam penyaluran dana otsus. Di Aceh, gubernur dinilai melakukan pengelolaan dana otsus lebih besar untuk kepentingan pencitraan dirinya, dibanding untuk kesejahteraan masyarakat, sebagaimana fungsi asalnya. Hal ini tampak dari banyaknya proyek-proyek kegiatan yang dibuat kecil-kecil di Aceh dengan kisaran di bawah Rp500 juta, semisal Rp100 jutaan. Dilihat dari besarnya dengan dana yang kecil tersebut tidak cukup untuk membangun infrastruktur bahkan menjadi sulit untuk diawasi. Lainnya yang menjadi persoalan adalah peruntukan dana otsus yang tidak tepat sasaran semisal untuk pembangunan selokan, pagar, irigasi yang seharusnya bisa didanai dari dana APBD kabupaten/kota. Belum lagi tumpang tindih antara wilayah provinsi dan kabupaten/ kota sehingga pembangunan gedung-gedung yang menggunakan dana otsus menjadi mangkrak dan terbengkalai. Selain itu, dana otsus juga digunakan untuk membiayai biaya operasional seperti gaji pegawai, bahkan ada beberapa kabupaten/kota yang sangat mengandalkan dana otsus sehingga dikhawatirkan apabila dana otsus berakhir maka akan berakhir pulalah kabupaten/ kota tersebut.

---

<sup>271</sup> Nyimas Latifah Letty dkk, "Pola Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 15, No. 1, Juni 2018, hlm. 88.

Kalaupun sampai saat ini dirasa ada yang belum maksimal dari pelaksanaan otonomi khusus di Papua dan lainnya, Pemerintah dan masyarakat harus secara bersama-sama mengawal dan mengawasinya, agar pelaksanaan otonomi khusus tidak menyimpang jauh dari yang diinginkan atau bahkan menjadi sumber korupsi baru karena transfer dana yang besar ke daerah-dawerah yang ditetapkan sebagai otonomi khsus tidak disertai evaluasi penggunaannya.<sup>272</sup>



---

<sup>272</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ..., Op. Cit.*, hlm. 303.

## BAB III

### ANALISIS DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA DAN PERBANDINGAN BERBAGAI NEGARA

#### A. DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM BINGKAI DAERAH ISTIMEWA DAN OTONOMI KHUSUS DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA (NKRI)

##### 1. Prinsip Dasar Permusyawaratan dan Hak Asal-Usul Daerah

Desain desentralisasi asimetris secara tersirat, telah diuraikan oleh Supomo yang memberikan pengertian prinsip permusyawaratan dan hak asal usul daerah yang terkandung dalam UUD 1945 dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar sebagai berikut.<sup>273</sup>

“...Apakah arti “mengingat dasar permusyawaratan”? Artinya, bagaimanapun penetapan tentang bentuk pemerintahan daerah, tetapi harus berdasarkan atas permusyawaratan. Jadi misalnya akan ada juga dewan permusyawaratan daerah. Lagi pula harus diingat hak asal-usul dalam daerah daerah yang bersifat istimewa.

Dalam pernyataan lain Supomo menjelaskan sebagai berikut.

“...dasar permusyawaratan,” artinya bagaimanapun bentuknya pemerintahan daerah, pemerintahan itu harus berdasar atas permusyawaratan, jadi misalnya dengan mengadakan Dewan Perwakilan Daerah. Hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah *pertama* daerah kerajaan (Kooti), baik di Djawa maupun di luar Jawa, daerah-daerah yang dalam bahasa Belanda dinamakan “*zelfbesturende landschappen*”. *Kedua*, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli, ialah *Dorfgemeinschaften*”, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa di Jawa, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, gampong di Aceh. Maksud panitia ialah hendaknya adanya daerah-daerah istimewa tadi. Ialah daerah kerajaan

---

<sup>273</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*, (Jakarta: UNISKA, 1993), hlm. 15.

(*zelfbsturende landschappen*) dan desa-desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya asli. Begitulah maksud Pasal 16.<sup>274</sup>

Menyitir dari uraian yang diungkapkan oleh Bagir Manan terkait konsep dasar hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi yang diimplementasikan di NKRI sangat dekat dengan desentralisasi asimetris disebabkan adanya prinsip permusyawaratan dan pemerintahan asli. Bagir Manan mensyaratkan implementasi desentralisasi harus dilaksanakan dengan landasan hal-hal berikut.<sup>275</sup>

1. *Permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara.* {Penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Kata kerakyatan adalah paham demokrasi yaitu pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. Dalam pemerintahan daerah, pemerintahan daerah harus diselenggarakan oleh rakyat daerah setempat berdasarkan aspirasi dan kepentingannya. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan artinya bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan demokrasi tersebut harus berdasarkan kearifan (*wisdom*) yaitu segala tindakan yang menghasilkan kedamaian (*peaceful*), bukan malah menciptakan keributan. Dalam permusyawaratan perwakilan artinya bahwa sistem demokrasi dalam pemerintahan daerah dapat diselenggarakan dalam permusyawaratan langsung seperti desa yang menyelenggarakan demokrasi langsung maupun dalam sistem perwakilan dalam suatu pemerintahan yang lebih kompleks seperti pemerintahan provinsi, kabupaten maupun kota);
2. *Pemeliharaan dan Pengembangan Prinsip-Prinsip Pemerintahan Asli.* {Penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah tidak boleh membongkar susunan dan struktur asli pemerintahan masyarakat bangsa Indonesia tapi harus memelihara dan mengembangkannya. Dalam UUD 1945 dan Penjelasannya sangat jelas disebutkan bahwa daerah-daerah yang memiliki susunan asli yaitu bekas-bekas daerah swapraja dijadikan daerah istimewa dengan mengembangkannya menjadi pemerintahan

---

<sup>274</sup> Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Konprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku IV Jilid 1 Kekuasaan Pemerintahan Negara. Edisi Revisi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm.46-47.

<sup>275</sup> Bagir Manan, *Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Doktor dalam Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990. Dibukukan dengan judul "*Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*", (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994), hlm. 161 - 170.

daerah yang demokratis dan modern. Begitu juga dengan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat tersebut juga harus dihormati statusnya selanjutnya dikembangkan menjadi satuan pemerintahan modern berdasarkan demokrasi);

3. *Kebhinekaan*. {Penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah harus berdasarkan kebhinekaan sesuai dengan semboyan "Bhineka Tunggal Ika". Bhineka artinya keragaman yaitu berbeda budaya, adat istiadat, agama, suku, dan ras yang dimiliki bangsa Indonesia. Keragaman inilah yang menjadi dasar persatuan, bukan persatuan untuk menjaga keragaman. Prinsip kebhinekaan tersebut ditegaskan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan cara menghormati, mengakui dan mengembangkan susunan asli pemerintahan bangsa Indonesia. Hal ini secara administratif dituangkan dalam kebijakan desentralisasi teritorial pada pemerintahan daerah, bukan dekonsentrasi. Dengan desentralisasi teritorial tersebut keberagaman bisa dipertahankan dan dikembangkan untuk memperkuat persatuan. Sehingga wujud bangunan bangsa Indonesia adalah keberagaman dalam persatuan dan kesatuan dari perbedaan, bukan keberagaman untuk persatuan dan kesatuan atas perbedaan);
4. *Negara Hukum*. {Penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Kemudian Pasal 18 UUD 1945 menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan prinsip permusyawaratan. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan atas hukum dan demokrasi. Dua prinsip yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut melahirkan prinsip pemencaran kekuasaan dan prinsip keadilan dan kesejahteraan sosial. Sesuai dengan UUD 1945 prinsip pemencaran kekuasaan diwujudkan dalam kebijakan desentralisasi teritorial. Desentralisasi teritorial dilakukan oleh badan-badan publik yaitu satuan daerah pemerintahan yang lebih rendah. Badan-badan tersebut adalah badan yang mandiri, pendukung wewenang, tugas dan tanggung jawab yang mandiri. Dengan demikian, kelengkapan pemerintahan desentralisasi tidak berada dalam kedudukan hubungan berjenjang (hirarkis) dengan organ-organ satuan pemerintahan tingkat keatas. Hubungan antara satuan pemerintahan daerah dengan pemerintahan yang lebih atas adalah sama-sama badan publik dengan wewenang, tugas dan tanggung jawab, sesuai dengan ketentuan yang disepakati).

Bagir Manan mengartikan, bahwa makna otonom dalam kontitusi diartikan sebagai otonomi seluas-luasnya asalkan tidak bertentangan dengan dasar pemerintah pusat, hal ini mengindikasikan bahwa desentralisasi asimetris terbuka lebar untuk diimplementasikan, Bagir menguraikan sebagai berikut.<sup>276</sup>

---

<sup>276</sup> *Ibid.*, hlm. 155.



- 1) Bahwa maksud pembagian daerah besar dan kecil tidak lain dari pembagian ke dalam daerah-daerah otonom. Tidak ada pembicaraan mengenai dekonsentrasi atau wilayah administrasi.
- 2) Bahwa isi otonom adalah seluas-luasnya asal saja dilakukan dengan permusyawaratan, dan tidak boleh membuat peraturan sendiri yang menentang dasar pemerintah pusat.

Bagir Manan menekankan arti ketentuan dari Pasal 18, yang menurut penulis sangat dekat dengan desentralisasi asimetris disebabkan mengandung beberapa prinsip sebagai berikut.<sup>277</sup>

- 1) Prinsip desentralisasi territorial wilayah Indonesia akan dibagi-bagi dalam satuan-satuan pemerintahan yang tersusun dalam daerah besar dan kecil (*grondgebied*). Dengan demikian UUD 1945 tidak mengatur mengenai desentralisasi fungsional.
- 2) Perintah kepada pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR) untuk mengatur desentralisasi territorial harus:
  - a. memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
  - b. memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa

Menurut Ni'matul Huda, pengaturan daerah secara asimetris sebenarnya sudah ditentukan dalam Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan). Hal tersebut terlihat dalam rumusan yang menyebutkan bahwa "*Pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang sifatnya istimewa*". Pernyataan Ni'matul Huda ini didukung dengan adanya Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan) yang menyebutkan "...dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya.

---

<sup>277</sup> *Ibid.*, hlm. 155.

Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut.”<sup>278</sup>

Ketentuan lanjutan atas konstitusi sebelum perubahan (UUD 1945 sebelum reformasi), mengenai desentralisasi asimetris yang didasarkan atas prinsip musyawarah dan hak asal usul daerah termuat dalam UUD Sementara Tahun 1950 yang mengatur mengenai daerah swapraja dalam Pasal 131-133.<sup>279</sup>

#### Pasal 131

1. Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri otonom, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistim pemerintahan negara.
2. Kepada daerah-daerah diberikan autonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
3. Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

#### Pasal 132

1. Kedudukan daerah-daerah Swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam Pasal 131, dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
2. Daerah-daerah Swapraja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah.
3. Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 dan tentang menjalankannya diadili oleh badan pengadilan yang dimaksud dalam Pasal 108.

Ni'matul Huda menyimpulkan, bahwa dari ketentuan Pasal 132 dan Pasal 133 tersebut, prinsip musyawarah dan perwakilan serta pengakuan terhadap hak

---

<sup>278</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 53-54.

<sup>279</sup> Bayu Dardias Kurniadi, "Desentralisasi Asimetris di Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 7.

asal-usul yakni swapraja masih diakui negara. Ni'matul Huda secara lengkap menguraikan sebagai berikut.<sup>280</sup>

1. Daerah Swapraja diatur dalam satu Bab dengan soal Pemerintah Daerah. Jika dalam UUD 1945 soal daerah istimewa bekas swapraja diatur dalam satu pasal dengan soal pemerintah daerah, maka dalam UUDS 1950, soal swapraja itu diatur dalam pasal tersendiri, terpisah dari soal pemerintahan daerah akan tetapi kedua-duanya diatur dalam satu Bab.
2. Menurut Pasal 132 UUDS 1950 kedudukan swapraja itu seperti halnya dalam UUD 1945, diatur dengan undang-undang, dan tidak dengan politik-kontrak, seperti halnya ditentukan dalam Konstitusi RIS.
3. Pengaturan swapraja harus mengingat pada ketentuan-ketentuan dalam Pasal 131 yang mengatur tentang Pemerintah Daerah, ialah bahwa bentuk susunan Pemerintah Swapraja harus berdasar kepada permusyawaratan dan perwakilan.
4. Daerah-daerah swapraja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya.
5. Penghapusan atau pengecilan daerah-daerah swapraja itu hanya dapat dilakukan dengan syarat.
  - a. Harus untuk kepentingan umum
  - b. Lebih dahulu harus dikeluarkan undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum penghapusan atau pengecilan itu.
  - c. Undang-undang tersebut harus memberi kuasa kepada Pemerintah untuk melaksanakan penghapusan atau pengecilan daerah swapraja tersebut.
6. Sebelum dikeluarkannya UU tentang swapraja seperti dimaksud dalam Pasal 132 UUDS 1950, maka UU 22 tahun 1948 tetap berlaku.

Negara mengakui kenyataan historis, bahwa daerah-daerah istimewa itu telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya. Hak-hak itu berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak yang telah dimilikinya sejak semula (hak yang bersifat *autochtoon*), atau hak yang dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Republik Indonesia. Perwujudan dan hak asal-usul

---

<sup>280</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...*, Op. Cit., hlm. 98.

atau yang bersifat *autochtoon* itu bisa bermacam-macam. Dahlan Thaib mengutip dari Sujatmo menguraikan hak asal-usul dikelompokkan sebagai berikut.<sup>281</sup>

1. Hak asal-usul yang menyangkut struktur kelembagaan. Ini adalah yang tersirat dari kata-kata "susunan asli".
2. Hak asal-usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin.
3. Hak asal-usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan terhadap masyarakat.

Hal yang senada juga disampaikan oleh Muhadam Labolo, sebagai berikut.

<sup>282</sup> Bahwa desentralisasi asimetris yang dikenal dengan sebutan otsus dan daerah istimewa merupakan model relasi unik antara pemerintah pusat dan daerah karena sebab-sebab khusus. Sebuah daerah menerima wewenang, lembaga dan keuangan yang berbeda dengan daerah lain. Model relasi ini sering terjadi dalam bentuk negara kesatuan. UUD NRI 1945 mengakui kenyataan historis daerah-daerah istimewa. Sebagai subsistem negara, secara empiris ada hak yang telah dimiliki sejak semula (hak *autochtoon*) yaitu hak yang dipunyai sebelum terbentuknya negara. Sebagai perbandingan, di dalam Penjelasan Pasal 19 huruf a UU 6/2014 tentang Desa mengatur mengenai hak asal usul yang dijelaskan sebagai berikut.

Yang dimaksud dengan "hak asal usul" adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa.

Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 19 huruf a meliputi:

- a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;

---

<sup>281</sup> Dhalan Thaib, "Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Prespektif Filosofism Historis dan Yuridis", *Jurnal Hukum*, No. 30. Vol 12 September 2005, hlm. 239.

<sup>282</sup> Muhadam Labolo, *Catatan Desentralisasi Asimetrik di Indonesia, Peluang, Tantangan, dan Recovery*, (Jakarta: Wadi-Press, 2014), hlm. 35.

- c. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
- d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
- g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

MK telah berpendapat bahwa UUD NRI 1945 memberikan syarat mutlak yakni eksistensi dari hak asal usul yang dimiliki daerah tersebut. Hal ini berkaitan dengan akan diakuinya atau tidak diakuinya daerah tersebut sebagai daerah istimewa. Menurut MK, hak asal usul harus:

- a. dapat dibuktikan oleh kenyataan sejarah yang tetap hidup dan ajeg;
- b. tetap diakui dan dihormati yang dikukuhkan dan ditetapkan dengan undang-undang.

Lebih lengkapnya pendapat MK sebagai berikut.<sup>283</sup>

Makna “pengakuan” dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, termasuk pengakuan atas hak asal usul yang melekat pada daerah yang bersangkutan berdasarkan kenyataan sejarah dan latar belakang daerah tersebut. Artinya menurut Mahkamah, bila dapat dibuktikan, dari asal usul dan kenyataan sejarah, daerah tersebut memiliki sistem pemerintahan sendiri yang tetap hidup dan ajeg, tetap diakui dan dihormati yang dikukuhkan dan ditetapkan dengan Undang-Undang. Dengan demikian, dapat saja suatu daerah khusus atau istimewa yang dibentuk berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, berbeda dengan daerah lain yang tunduk pada ketentuan Pasal 18 UUD 1945, asal kekhususan dan keistimewaan tersebut berasal dari hak asal usul dan kenyataan sejarah yang kemudian diakui dan ditetapkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dasar permusyawaratan dan hak asal usul daerah sebagaimana diuraikan oleh Soepomo, Bagir Manan, Ni'matul Huda, Muhadam Labolo, yang bahkan diperkuat

---

<sup>283</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 81/PUU/-VIII/2010, hlm. 38.

oleh landasan yuridis dan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memiliki makna bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mengingat dua hal yang sangat penting tersebut, bahkan hal tersebut menjadi mutlak adanya sebagaimana tafsir MK. Dasar permusyawaratan dan hak asal usul daerah justru mendukung penerapan konsep desentralisasi asimetris disebabkan daerah diperlakukan secara demokratis dan aspiratif disebabkan adanya dasar permusyawaratan dan daerah disesuaikan dengan karakteristik yang melekat dalam hak asal usulnya sehingga *treatment* yang diberikan tidak simetris melainkan berbeda daerah yang satu dengan yang lainnya.

## **2. Analisis Model dan Pengaturan Daerah Istimewa dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia**

### **a. Analisis Model Daerah Istimewa**

Rusdianto Sesung menguraikan, bahwa pembicaraan mengenai daerah khusus dan daerah istimewa sudah mulai dibahas oleh Panitia Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja (BP) MPR pada Rapat PAH I BP MPR ke18, tanggal 22 Februari 2000, yang dipimpin oleh Harun Kamil. Sedangkan Pembahasan secara khusus Bab VI mengenai pemerintahan daerah dilakukan pada Rapat PAH I BP MPR ke-36, 29 Mei 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP menyebutkan materi-materi berkaitan dengan Bab tentang Pemerintahan Daerah ini. Dalam perdebatan ini, daerah istimewa dan daerah khusus perlu mendapatkan pengaturan yang seirama disebabkan pengaturan selama ini yang tidak seirama, hal tersebut secara lengkap diuraikan, sebagai berikut.<sup>284</sup>

---

<sup>284</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah, Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus*, (Bandung: Refika Aditama, 2013), hlm. 50-51

Daerah-daerah dibentuk dengan memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa, ini pun perlu mendapatkan catatan karena pemahaman tentang daerah asal usul dan istimewa ini juga dalam prakteknya juga telah berkembang yang tidak seirama. Sebagai contoh Daerah Istimewa Aceh, namanya Daerah Istimewa Aceh tetapi dalam prakteknya struktur dan fungsi daerahnya sama Pemerintah Daerahnya sama dengan Provinsi yang lain. Daerah Istimewa Yogyakarta, belakangan ketika Sri Sultan Hamengkubuwono ke IX meninggal dunia, ternyata tidak serta merta gubernur Kepala Daerahnya beralih ke Hamengkubuwono Ke-X sehingga mengubah perkembangan daripada Daerah Istimewa itu sendiri bahkan terakhir telah dipilih oleh DPRD. Ini semua perlu perhatian kita semua untuk tidak kita menemukan masalah-masalah di kemudian hari.

Berdasarkan perdebatan tersebut, perlu kiranya dilakukan pemetaan kedudukan daerah istimewa dan daerah khusus artinya dua daerah ini didudukkan dengan kaca mata sistem ketatanegaraan di Indonesia, sehingga permasalahan yang menyebabkan pengaturan daerah istimewa dan daerah khusus tidak seirama sebagaimana dimunculkan dalam perdebatan tersebut dapat terlihat dengan jelas.

#### Daerah Istimewa

Secara normatif, istilah daerah istimewa sejatinya telah muncul semenjak didirikannya NKRI ini. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 18 UUD 1945. Pasal 18 UUD 1945, sebelum amandemen menyatakan sebagai berikut.

Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-Daerah yang bersifat istimewa.

Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 tersebut menyebutkan “hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”. Bagir Manan menjelaskan istilah “istimewa” yang terdapat dalam UUD 1945 tersebut sebagai berikut.

“Dalam IS atau RR tidak pernah diketemukan istilah “istimewa” atau “khusus” untuk menunjuk sifat suatu satuan daerah pemerintahan tertentu. Demikian pula beberapa buku mengenai susunan kenegaraan Hindia Belanda

tidak menggunakan istilah “istimewa” atau yang semacam itu. Klenjtes, ketika menguraikan aneka ragam suatu pemerintahan tingkat daerah (*legere territorial rechtsgemeenschappen*) hanya menyebutkan: *province, autonomie regentschappen, standsgemeenten, plaatselijke resorten, inlandsche gemeenten, rechtspersoonlijkheid bezittend, waterschappen dan landschappen*”<sup>285</sup>

Pandangan Bagir Manan tersebut, memberikan keterangan bahwa pada pemerintahan Hindia Belanda, tidak dikenal istilah daerah istimewa atau daerah khusus. Daerah istimewa muncul dalam rumusan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen yang mana menjadi istilah yang asli pemberian *founding fathers*.

Gambaran cita-cita atau konsep desentralisasi asimetris prespektif *founding fathers*, secara normatif terlihat jelas dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan). Hal tersebut diuraikan oleh Ni'matul Huda yang menyebutkan “...dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut.”<sup>286</sup>

Selanjutnya secara historis, Ni'matul Huda menguraikan, bahwa menurut catatan M. Yamin yang dalam Sidang BPUPKI 29 Maret 1945 yang membahas

---

<sup>285</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*, (Jakarta: UNISKA, 1993), hlm. 2. Dalam Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah, Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus*, (Bandung: Refika Aditama, 2013), hlm. 34-35.

<sup>286</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...*, *Op. Cit.*, hlm. 53-54.



masalah pemerintahan daerah yang bernafaskan desentralisasi asimetris, Yamin antara lain menyampaikan sebagai berikut.<sup>287</sup>

Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja.

Pada kesempatan itu pula, M. Yamin melampirkan rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang Pemerintahan Daerah yang mengakui hak asal-usul dalam daerah-daerah yang sifatnya istimewa. Hal tersebut berbunyi sebagai berikut.<sup>288</sup>

Pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang sifatnya istimewa.

Ni'matul Huda menguraikan usulan Soepomo, Ahmad Soebardjo, dan Maramis tentang Pemerintahan Sementara Indonesia yang sedikit sentralistis. Hal tersebut diuraikan sebagai berikut.<sup>289</sup>

Pembagian yang sekarang dari tanah daerah Indonesia dalam Provinsi dan daerah-daerah lain seperti *gemeente-gemeente*, *regenshap-regenschap*, *groepgemeente-groepgemeente* dan lain-lain persekutuan negeri, ditetapkan tetapi segala dewan-dewan dari provinsi, *regenschap*, *gemeente*, dan lain-lainnya ditiadakan, Kekuasaan yang menurut peraturan perundang-undangan Hindia Belanda ada tangan dewan-dewan tersebut, diserahkan kepada kepala-kepala Pemerintah dari daerah-daerah tersebut.

Ni'matul Huda berpendapat, bahwa rumusan Soepomo tersebut terlihat bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan cenderung ke arah pemerintahan sentralistis. Selanjutnya, Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil perancang Undang-

---

<sup>287</sup> *Ibid.*, hlm. 80.

<sup>288</sup> *Ibid.*, hlm. 80.

<sup>289</sup> *Ibid.*, hlm. 81.

Undang Dasar dalam Sidang BPUPKI 15 Juli 1945 menyampaikan keterangan yang antara lain mengatakan sebagai berikut.<sup>290</sup>

Kita telah menyetujui bentuk negara kesatuan (*eenheidstaat*). Oleh karena itu di bawah Negara Indonesia tidak ada negara bawahan, tidak ada *onderstaat*, akan tetapi hanya ada daerah-daerah pemerintahan belaka. Pembagian daerah Indonesia dan bentuknya pemerintahan daerah ditetapkan dalam undang-undang. Menurut Pasal 16.

Pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang sifatnya istimewa. Jadi rancangan undang-undang dasar memberi kemungkinan mengadakan pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar dan untuk membagi daerah-daerah besar itu atas daerah-daerah kecil. Dengan memandang dan mengingat “dasar permusyawaratan”, artinya bagaimanapun bentuknya pemerintahan daerah, pemerintahan daerah itu harus berdasar atas permusyawaratan, jadi mislanya mengadakan Dewan Perwakilan Daerah.

Hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah pertama daerah kerajaan (*kooti*), baik di Djawa maupun di luar Djawa, daerah-daerah yang dalam Bahasa Belanda dinamakan “*zelfbesturende landschappen*”. Kedua daerah-daerah kecil mempunyai susunan asli, ialah *Dorfgemeinschaften*, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa di Jawa, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan uria di Tapanuli, gempong di Aceh. Maksud panitia ialah hendaknya adanya daerah-daerah istimewa tadi, ialah daerah kerajaan (*zelfbesturende landschappen*) dan desa-desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya asli.

Ni'matul Huda memberi kesimpulan, bahwa berdasarkan dari 2 pendapat tokoh perancang UUD 1945 tersebut maka dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sebagai berikut.<sup>291</sup>

1. Adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi.
2. Satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan negara.

---

<sup>290</sup> *Ibid.*, hlm. 80-82.

<sup>291</sup> *Ibid.*, hlm. 83.

3. Pemerintah tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Mengenai *volksgemeenschappen* terkait penjelasan Pasal 18, Ni'matul Huda menyitir pendapat Bagir Manan yang menjelaskan sebagai berikut.

Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang dimaksud dengan *volksgemeenschappen* adalah, desa, negeri, dusun marga dan sebagainya. Sepanjang yang dimaksud adalah desa, dan sebagainya dalam peraturan perundang-undangan Hindia belanda dipergunakan istilah *Inlandgsche gemeente*, yaitu semua persekutuan hukum territorial Indonesia asli yang mandiri, kecuali Swapraja. Jadi bukan hanya beberapa desa yang merupakan satu kesatuan yang mandiri, juga persekutuan hukum lebih besar yang mandiri, seperti marga disumatara selatan.” Menurutnya, *Volksgemeenschappen* dan *Inlandgsche gemeente* adalah daerah otonom yang dibiarkan mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangga mereka sendiri. Dari pembahasan diatas, maka memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa menurut Pasal 18, sepanjang mengacu kepada *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* berarti menunjuk kepada daerah otonomi asli Indonesia yaitu swapraja dan desa.<sup>292</sup>

Pada saat akan didirikannya Negara Indonesia, wilayah yang akan menjadi calon negara yang bernama Indonesia bukanlah tanah kosong yang tidak memiliki kedaulatan atau kekuasaan pemerintahan. Pada tahun 1942, menurut Mr. Usep Ranawidjaja terdapat 278 swapradja. Sedangkan pada tahun 1955, berkurang menjadi berjumlah 154.<sup>293</sup> *Zelfbesturende landschappen*, pada tahun 1920 dapat diuraikan sebagai berikut. Cribb menyebutkan bahwa, *Zelfbesturen (self-governing regions) Official name for the native states within the Natherlands Indies, which numbered 282 in 1942. All were originally independent or semi-independent states with which the Dutch had concluded political contracts, either the so-called lange politieke contracten, long political contracts the set out in detail allied or*

---

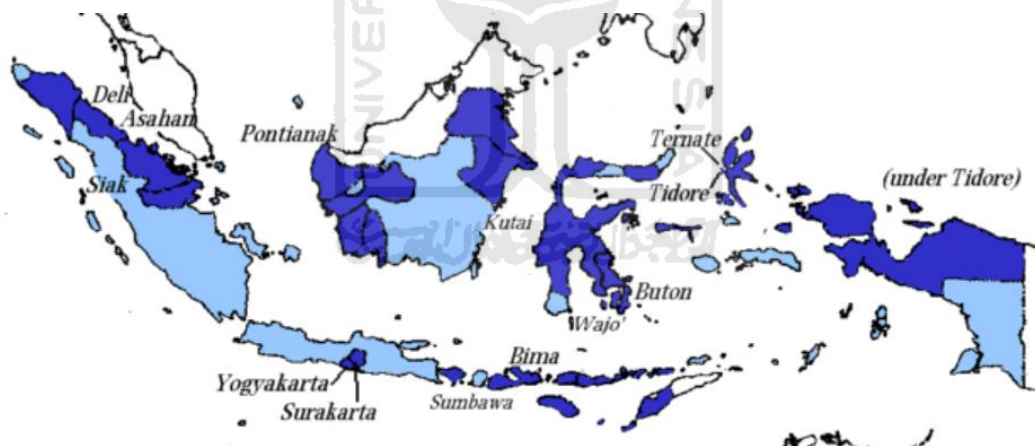
<sup>292</sup> Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Nusa Media, Cetakan I, 2013), hlm. 11.

<sup>293</sup> Mr. Usep Ranawidjaja, *Swapradja, Sekarang dan di Hari Kemudian*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1955), hlm. 49.

*subordinate relationship, or the Korte Verklaring, or short declaration, which simply acknowledged Dutch suzerainty.*<sup>294</sup> Pernyataan Cribb tersebut berarti bahwa *Zelfbesturen* (wilayah berpemerintahan sendiri) yaitu nama resmi untuk negara bagian asli di Hindia Belanda, yang berjumlah 282 pada tahun 1942. Semua awalnya adalah negara merdeka atau semi-independen yang dengannya Belanda telah menandatangani kontrak politik, baik yang disebut *lange Politieke Contracten*, kontrak politik panjang yang diatur secara rinci hubungan sekutu atau bawahan, atau *Korte Verklaring*, atau deklarasi pendek, yang hanya mengakui kekuasaan Belanda.

**Gambar 3.1**

**Peta Persebaran *Zelfbesturende Landschappen* atau Swapradja<sup>295</sup>**



Sri Hajati dkk menyatakan, bahwa *Zelfbesturende Landschappen* adalah daerah swapradja, yaitu wilayah yang dikuasai oleh raja yang mengakui kekuasaan dan kedaulatan Pemerintahan Belanda melalui perjanjian politik. Perjanjian politik ini diwujudkan dalam satu bentuk perjanjian yang disebut dengan istilah kontrak

<sup>294</sup> R.B Cribb dan Audrey Kahin, *Historical Dictionary of Indonesia*, (London: Scarecrow Press, 2004), hlm. 462.

<sup>295</sup> *Ibid.*, hlm. 462.

dan *verklaring*. Dikenal dua model perjanjian politik yang dilakukan raja-raja dengan Belanda yaitu *lange verklaring* atau kontrak panjang dan *korte verklaring* atau pernyataan pendek. Berdasarkan perjanjian ini, raja yang menandatangani kontrak politik tersebut mengakui kekuasaan dan kedaulatan Pemerintahan Jajahan Belanda terhadap wilayah mereka. Pengakuan ini tentu saja tidak bersifat sukarela. Banyak raja-raja yang menandatangani kontrak tersebut setelah melalui peperangan atau tekanan militer Pemerintah Jajahan Belanda dan banyak pula raja yang menandatangani kontrak tersebut karena memperoleh kekuasaan berkat dukungan kekuatan Belanda. Pada saat PPKI Menyusun naskah UUD 1945 keberadaan dan kekuatan *landschappen* atau daerah swapraja ini masih cukup besar. Sehingga para penyusun UUD 1945 masih perlu memasukkannya dalam UUD, meskipun hanya pada penjelasannya. Perkembangan yang terjadi pada masa revolusi (1945-1950), daerah swapraja kecuali kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman telah kehilangan kedudukan hukumnya.<sup>296</sup>

Mr. Usep Ranawidjadja menyebutkan, terkait swapraja sebagai berikut.<sup>297</sup>

Swapradja adalah suatu organisasi kenegaraan Indonesia asli jang oleh Belanda diakui dan ditetapkan sebagai bagian dari organisasi kenegaraan *Nederlandsch-Indie*. Sebagai organisasi kenegaraan swapradja itu mempunyai kekuasaan atas wilayah tertentu dan mempunyai kekajaan sendiri. Untuk mendjalankan kekuasaannja dan untuk memelihara kekajaannja diperlukan satu tjara bekerdja jang teratur untuk djangka waktu tertentu. Tjara bekerdja jang teratur ini menimbulkan suatu pembagian pekerdjaan, pembagian tugas dalam garis besarnja sampai dalam garis ketjil. Satu lingkungan pekerdjaan jang timbul karena adanja pembagian pekerdjaan itu merupakan suatu djabatan. Suatu djabatan dapat dipangku oleh seseorang atau oleh beberapa orang bersama-sama. Djabatan presiden dalam Republik Indonesia umpamanja adalah suatu djabatan jang dipangku oleh seseorang, sedang kabinet atau D.P.R. misalnja merupakan djabatan jang dipangku oleh beberapa orang. Demikian djuga djabatan sultan (radja) dalam suatu

---

<sup>296</sup> Sri Hajati dkk, *Politik Hukum Pertanahan*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2018), hlm. 377.

<sup>297</sup> Mr. Usep Ranawidjaja, *Swapradja, Sekarang dan di Hari Kemudian*, .. *Op. Cit.*, hlm. 377.

swapradja adalah jabatan yang dipangku oleh seseorang, sedang dewan penasehat swapradja merupakan jabatan yang dipangku oleh beberapa orang.

Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 setelah amandemen menegaskan kata istimewa, sebagai berikut, bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Lahirnya rumusan Pasal tersebut merupakan hasil perdebatan panjang. Keinginan untuk mengubah atau mengamendemen Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah, telah muncul sejak proses perubahan UUD 1945 yang pertama pada Rapat Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (BP MPR) ke-2, yang salah satu agendanya yakni pandangan umum fraksi-fraksi tentang materi Sidang Umum (SU) MPR. Rapat tersebut diselenggarakan pada tanggal 6 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Ketua MPR, M. Amien Rais. Akan tetapi, tidak semua fraksi menyinggung mengenai pemerintahan daerah dalam pandangan umumnya. Berikut pandangan umum fraksi-fraksi yang menyinggung mengenai pemerintahan daerah pada Rapat ke-2 BP MPR.<sup>298</sup>

Khusus terkait pembahasan daerah istimewa, pembahasan terkait pengertian, indikator, dan sejarah daerah istimewa pertama kali diungkapkan oleh Diana Fauziah Arifin dari AIPI sebagai berikut.<sup>299</sup>

Khusus mengenai Pemerintahan Daerah, saya ingin memfokuskan atau menitik beratkan pada satu hal yaitu kata-kata “hak-hak, asal-usul dari...dan yang bersifat istimewa”. Penjelasan mengenai daerah istimewa, bagaimana satu daerah bisa disebut istimewa? Apa indikatornya? Apa hanya sekedar sejarah perjuangannya, ataukah karena *resources*-nya, *resources*-nya misalnya, ataukah karena apa? Kita tidak ingin terjadi Aceh kedua dan ketiga. Justru titel istimewa inilah, kata-kata istimewa inilah yang kemudian di *blow*

---

<sup>298</sup> Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Konprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku IV Jilid 2 Kekuasaan Pemerintahan Negara. Edisi Revisi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 1107.

<sup>299</sup> *Ibid.*, hlm. 1134.

*up*, diletupkan, mengapa istimewa kok nasibnya jauh dari istimewa? Masih mending daerah-daerah lain yang bukan istimewa, tapi mengalami nasib yang lebih baik daripada yang istimewa. Jadi, penjelasan mengenai istimewa inilah yang tampaknya, yang dimaksudkan hak asal-usul daerah istimewa dan bagaimana, siapa sebetulnya yang mengatur istimewa atau tidak istimewanya, siapa yang memberikan batasan-batasan mana yang istimewa, mana yang tidak.

Asnawi Latief mengingatkan, bahwa dalam hal menjaga pelaksanaan amandemen Pasal 18 UUD 1945 agar tetap menghormati dan menghargai hak-hak istimewa yang dimiliki daerah perlu dilakukan perubahan Pasal tersebut kepada ketentuan yang lebih sempurna. Ia menyatakan sebagai berikut.<sup>300</sup>

...bahwa Pasal 18 ini perlu diadakan perubahan yang lebih sempurna, dibandingkan teks yang ada, tanpa mengurangi makna yang ada dari Pasal 18 itu, di mana hak-hak istimewa itu harus dihargai dan lain sebagainya dalam menata Pemerintahan Daerah.

Pengusulan penormaan daerah istimewa dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 tidak selalu disepakati oleh semua anggota forum. Abdul Khaliq Ahmad menjadi salah satu orang yang mempertanyakan efisiensi penyantunan kata daerah istimewa, ia mengungkapkan sebagai berikut.<sup>301</sup>

...Tetapi berkaitan dengan penyebutan nama Provinsi saya kira ini juga harus mendapat pertimbangan kita apakah masih diperlukan saat ini daerah-daerah tertentu disebut Daerah Istimewa karena pada akhirnya setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku itu juga berlaku buat daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu perlu dipertimbangkan apakah penyebutan Daerah Istimewa itu kita bubarkan saja dan kita samakan dengan daerahdaerah lainnya. Yang terpenting adalah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Pasal 18 yang lama menyebut yang penting mengingati asal usul dan keistimewaannya, jadi tidak perlu kemudian dieksplisitkan jadi Daerah Istimewa dan seterusnya...

Guna menjawab pertanyaan terkait kedudukan daerah istimewa, Bagir Manan dalam rapat menjelaskan terkait pengertian daerah istimewa sebagaimana

---

<sup>300</sup> *Ibid.*, hlm. 1173.

<sup>301</sup> *Ibid.*, hlm. 1179.

termaktub dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen sebagai berikut.<sup>302</sup>

...yang dimaksud oleh Prof. Soepomo dalam Penjelasan itu yang diartikan dengan daerah-daerah yang bersifat istimewa itu adalah antara lain itu. Kemudian ada dua, ada unsur lain istimewa yang diartikan di dalam hal itu, yaitu kesatuan pemerintah bentukan Belanda yang dibolehkan menjalankan pemerintahan berdasarkan hukum adat. Misalnya regentschap, kabupaten atau yang kita kenal dengan *self bestuuren landschapen* itu. Itu yang misalnya kesultanan-kesultanan itu. Nah, itu, atau swapraja. Itu yang diartikan istimewa. Sebetulnya istilah istimewa itu adalah bukan karena dia punya istimewa yang khas, tapi dalam pengertian khusus itu sehingga khusus itu ada dua. Istimewa itu ada dua. Istimewa dalam arti suatu satuan pemerintahan yang dibentuk Belanda atau diakui Belanda karena suatu perjanjian, misalnya kontrak-kontrak itu perjanjian panjang atau pendek, kemudian ada yang satu institusi asli yang sudah ada. Nah, itu yang dimaksud. Cuma sekarang ini kan ada perkembangan kita membentuk desa baru dan sebagainya. Nah, kalau ide itu dapat diterima, maka artinya sebagai unsur pemerintahan baru itu memang provinsi, kabupaten dan kota gitu. Tapi di samping itu ada satuan-satuan pemerintahan yang berdasarkan kekhususan-kekhususan keistimewaan itu yang kita artikan desa, marga dan sebagainya. Kalau itu yang diartikan seperti itu.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa daerah istimewa merupakan daerah swapradja yang dalam pemerintahan Hindia Belanda disebut sebagai *self bestuuren landschapen*.

Usep Ranawidjadja memberikan pendapat bahwa swapradja diberikan wadah baru sesuai Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan daerah istimewa tetapi dikembalikan kepada kemauan daerah tersebut apakah ingin dijadikan daerah istimewa atau disesuaikan dengan otonomi daerah yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>303</sup>

sebaiknja diserahkan pada rakjat daerah jang bersangkutan untuk menentukan dipertahannnja swapradja atau tidak. Djika swapradja dipertahankan, ini berarti swapradja dalam bentuk baru, jaitu dalam bentuk daerah istimewa. Sebagaimana kita terangkan diatas, kita mempertahankan swapradja itu

---

<sup>302</sup> *Ibid.*, hlm. 1356-1357.

<sup>303</sup> Mr. Usep Ranawidjaja, *Swapradja, Sekarang dan di Hari Kemudian... Op. Cit.*, hlm. 377.



bukan karena hendak mendjamin berlangsungnya ketatanegaraan asli agar berkembang lebih lanjut atas dasar-dasar asli sehingga dapat dibanggakan sebagai buah kebudayaan asli seperti digambarkan dan disarankan oleh Notosuidiro dalam tulisannya yang bernama "Pro Swapradja". Kita mempertahankan swapradja bukan karena tjinta kepada keasliannya, bukan pula karena hendak mendjamin penghidupan keluarga yang berkuasa sedjak dahulu didaerah itu. Hanya satti alasan, yang ada pada kita, jaitu berlakunya pandangan hidup tertentu didaerah yang bersangkutan seperti telah diterangkan diatas.

Berdasarkan beberapa uraian di atas terkait penjelasan historis, normatif, filsosofis, serta konsep penataan daerah istimewa ke depan maka dapat dipetakan kedudukan daerah istimewa sebagai berikut.

1. Istilah daerah istimewa telah muncul semenjak didirikannya NKRI ini, yang termaktub dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen.
2. Entitas daerah istimewa diakui semenjak pemerintahan Hindia Belanda dengan nama *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. Pengakuan yang diberikan Pemerintah Hindia Belanda bahkan berbentuk *lange verklaring* atau kontrak panjang dan *korte verklaring* atau pernyataan pendek. Pengakuan dan penghormatan juga diakomodir lewat pengaturan Pasal 18 UUD 1945 yang dapat ditemukan dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945.
3. Adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. Satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan negara. Pemerintah tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

4. Pengaturan ke depan terkait daerah istimewa yang juga disebut swapradja diberikan wadah baru sesuai Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan daerah istimewa tetapi dikembalikan kepada kemauan daerah tersebut apakah ingin dijadikan daerah istimewa atau disesuaikan dengan otonomi daerah yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

#### **b. Analisis dan Evaluasi Pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Satu-satunya daerah yang diakui secara keistimewaan hingga saat penelitian ini dilakukan adalah Yogyakarta. Jauh sebelum berdirinya Negara ini, Yogyakarta telah diakui sebagai entitas yang memiliki kedaulatan penuh yang berbentuk kerajaan. Pada saat berdirinya negara ini, Kerajaan tersebut dipimpin oleh Sri Sultan Hamengkubowono IX (HB IX) dan Sri Paku Alaman XIII (PA XIII) sehingga berdirinya NKRI tidak bisa dilepaskan dengan berdirinya DIY.<sup>304</sup>

Hal ini dicatat oleh KPH. MR. Soedarisman Poerkoesoemo yang disitir oleh Bayu Krisnapati yang menyatakan, bahwa di zaman belanda, terdapat wilayah seperti Surakarta dan Yogyakarta yang berbentuk kerajaan-kerajaan yang berpemerintahan sendiri yang disebut *vorstenlanden* yang berarti daerah-daerah kerajaan atau praja kajawen. Bayu Krisnapati melanjutkan dengan menguraikan bahwa sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta merupakan daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut Daerah Swapraja, yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1755, sedangkan Kadipaten Pakualaman

---

<sup>304</sup> Andhika Yudha Pratama, "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi", ..., *Op. Cit.*, hlm. 10-11.

didirikan oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono 11) yang bergelar Adipati Paku Alam I pada tahun 1813. Pemerintah Hindia Belanda mengakui Kasultanan dan Pakualaman sebagai kerajaan dengan hak mengatur rumah tangganya sendiri yang dinyatakan dalam kontrak politik. Kontrak politik yang terakhir Kasultanan tercantum dalam Staatsblaad 1941 Nomor 47, sedangkan kontrak politik Pakualaman dalam Staatsblaad 1941 Nomor 577.<sup>305</sup>

Melanjutkan pernyataan Andhika Pratama, bahwa secara *de facto*, status keistimewaan Yogyakarta dinyatakan oleh amanat HB IX dan amanat PA XIII pada 5 September 1945, yang secara masing-masing menyatakan daerah Kasultanan dan Pakualaman sebagai daerah istimewa. Selanjutnya, pada 30 Oktober 1945 terbit amanat yang isinya hanya ada satu daerah istimewa di NKRI yaitu Yogyakarta HB IX dan PA XIII beserta seluruh masyarakat Yogyakarta meresponnya melalui serangkaian perjuangan yang heroik untuk merebut kembali kemerdekaan RI. Yogyakarta dipercaya jadi Ibukota Indonesia karena situasi yang darurat di Jakarta saat itu. Secara yuridis, pengakuan sebagai daerah istimewa lahir 3 Maret 1950 dengan dikeluarkannya UU No. 3 Tahun 1950. Hal ini merupakan bentuk pengakuan dan legalisasi secara *de jure* atas keistimewaan Yogyakarta. Kemudian lebih lanjut, keistimewaan DIY diakui oleh UUD 1945 dan diatur dengan UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan di DIY.<sup>306</sup>

Sebelum diundangkannya UU 13/2012 yang kemudian diikuti dengan undang-undang pokok pemerintahan daerah, UU 23/2014, jabatan kepala daerah

---

<sup>305</sup> Bayu Krisnapati, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia....*, *Op. Cit.*, hlm. 174-175.

<sup>306</sup> Andhika Yudha Pratama, "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi", ..., *Op. Cit.*, hlm. 10-11.

DIY diperpanjang kembali atau tidak, sangat bergantung pada *political will* Pemerintah.<sup>307</sup> UU 3/1950 yang telah diubah beberapa kali mengatur secara khusus keistimewaan daerah tidak mengatur pengisian jabatan kepala daerah Yogyakarta. UU tersebut hanya menegaskan bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman menjadi *daerah Istimewa Yogyakarta dan setingkat propinsi* yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) dan (2). Mekanisme pengisian jabatan diatur dalam UU Pemerintahan Daerah yaitu UU 22/1948, UU 1/1957, UU 18/1965, UU 5/1974, UU 22/1999, dan UU 32/3004 sebelum terakhir UU 23/2014. Meskipun mekanisme pengisian jabatan kepala daerah Yogyakarta Ketika itu sudah diatur dalam Penjelasan Pasal 122 UU 22/1999 yang menyebutkan sebagai berikut.

Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.

Pengaturan tersebut berarti bahwa pengisian jabatan kepala daerah Yogyakarta harus mempertimbangkan calon keturunan Sultan dan keturunan Paku Alam. Persoalan hukumnya adalah Pasal 58 huruf o UU 32/3004 (sebelum berlaku UU 13/2012) menyebutkan bahwa syarat menjadi Kepala Daerah adalah bahwa belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama. Padahal ketika itu Gubernur dan Wakil Gubernur DIY telah diperpanjang dua kali terlepas dari ketidakjelasan parameter waktu berlakunya. Perpanjangan pertama berlaku 3 tahun. Perpanjangan kedua diperpanjang selama 1 tahun. Sehingga muncul persoalan hukum terkait pengisian

---

<sup>307</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...*, Op. Cit., hlm. 151.

Kepala Daerah Yogyakarta saat itu. Terdapat 2 masalah mendasar yang dapat terlihat dalam pengisian Kepala Daerah Yogyakarta.

1. Pengisian jabatan kepala daerah yang terhambat ketentuan pembatasan 2 kali masa jabatan.
2. Waktu pengangkatan sangat bergantung pada *political will* Pemerintah.

Ni'matul Huda menyimpulkan bahwa supaya jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tidak selalu digantungkan pada *political will* Pemerintah, maka perlu dibentuk UU tersendiri tentang Keistimewaan DIY yang akhirnya muncullah UU 13/2012.<sup>308</sup>

Menurut Gunawan A Tauda terdapat hal-hal sentral dalam penerapan desentralisasi asimetris dalam Undang-Undang Keistimewaan DIY ini berkuat pada 5 (lima) permasalahan pokok yakni: 1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, 2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, 3. Kebudayaan, 4. Pertanahan, dan 5. Tata ruang. Hal tersebut diuraikan lebih lengkap sebagai berikut.<sup>309</sup>

1. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Perihal ini diatur dalam Pasal 18-29 UU No. 13 Tahun 2012. Persyaratan istimewa dalam UU Keistimewaan DIY untuk menjadi gubernur dan wakil gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur. Kemudian untuk pemilihannya tidak melalui pemilihan langsung oleh rakyat (pilkada) melainkan penetapan oleh DPRD DIY kemudian hasil penetapan diusulkan pada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan. Kemudian Presiden Republik Indonesia mengesahkan penetapan dan melantik Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur DIY dan Adipati Paku Alam

---

<sup>308</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ..., Op. Cit.*, hlm. 151.

<sup>309</sup> Gunawan A Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia",..., *Op. Cit.*, hlm. 423-424.

- sebagai Wakil Gubernur DIY selama 5 (lima) tahun, namun tidak terikat dengan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan.
2. Kelembagaan. Kelembagaan diatur dalam Pasal 30 ayat (1) yang menyatakan: Kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b diselenggarakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Ketentuan mengenai penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Perdas.
  3. Kebudayaan. Kebudayaan diatur dalam Pasal 31 ayat (1): Kewenangan kebudayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Ketentuan mengenai pelaksanaan kewenangan kebudayaan diatur dalam perdas.
  4. Pertanahan. Pertanahan di atur dalam Pasal 32, yang menentukan: (1) Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum. (2) Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan. (3) Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten. (4) Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. (5) Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.
  5. Tata Ruang. Tata Ruang diatur dalam Pasal 34, yang menentukan: (1) Kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. (2) Dalam pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY. (3) Kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY.

### **3. Analisis Model dan Pengaturan Daerah Khusus dan Otonomi Khusus dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia**

### a. Analisis Model Daerah Khusus dan Otonomi Khusus

Secara normatif, istilah “khusus” yang dilekatkan pada suatu daerah baru muncul dalam UUD NRI 1945 setelah amandemen. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 18B ayat (1) sebagai berikut.

#### Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan terkait kekhususan daerah tidak ditemukan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945, sebelum amandemen menyatakan sebagai berikut.

Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-Daerah yang bersifat istimewa.

Beberapa undang-undang mencoba memberikan pengertian dari “khusus” yang dilekatkan pada daerah sebagai berikut. *Pertama*, Pasal 1 huruf b. UU 21/2001 menyebutkan bahwa Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.

*Kedua*, Pasal 1 angka 2 UU 11/2006 menekankan kepada daerahnya langsung yaitu Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara

Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.

*Ketiga*, hampir senada dengan sebelumnya yang menekankan kepada institusi daerahnya langsung, Pasal 1 angka 2 UU 29/2007 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

*Keempat*, Pasal 1 angka 6 UU 23/2014 menyebutkan sebagai berikut Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara teoritis, Van Houten yang diuraikan oleh Jacobus menyatakan bahwa otonomi khusus adalah kewenangan legal yang diberikan kepada masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah khusus secara etnis, membuat keputusan publik mendasar dan melaksanakan kebijakan publik secara bebas di luar sumber kewenangan negara, tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, otonomi berarti hak masyarakat etnis atau penduduk di suatu wilayah beretnis khusus tertentu, yang tidak memiliki kedaulatan sendiri, untuk melaksanakan suatu yuridiksi eksklusif.<sup>310</sup>

---

<sup>310</sup> Jacobus Pervidya Solossa, *Otonomi Khusus Papua: Mengangkat Martabat Rakyat Papua dalam NKRI*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), hlm. 53.



Edie Toet Hardiatno menyatakan bahwa pemberian kewenangan atau pembagian urusan pemerintahan di kedua undang-undang Otonomi Khusus mencerminkan prinsip subsidiaritas yang cukup kental. Prinsip subsidiaritas merupakan prinsip pelimpahan tugas dan kewenangan pemerintahan dalam sistem federal. Eko Prasodjo, mengatakan sebagai kriteria dalam pembagian kompetensi dan tugas tugas pemerintahan, prinsip subsidiaritas memberikan bingkai dan kerangka nilai bahwa kompetensi dan tugas-tugas pemerintahan yang dapat diselenggarakan oleh dan atau berhubungan langsung dengan satuan teritorial terkecil (local unit), tidak terkait dan tidak bersifat antar teritorial, harus diselenggarakan oleh satuan teritorial tersebut dan tidak boleh diselenggarakan oleh satuan teritorial yang lebih tinggi.<sup>311</sup>

Pendapat berbeda tentang otonomi khusus, juga dikemukakan oleh Astim Riyanto, rumusan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus diinterpretasikan dan dipresepsikan menjadi wujud otonomi khusus dengan bentuk “daerah otonom khusus” timbullah daerah otonom khusus yang bersifat eksklusif, sehingga seperti “negara bagian” dalam negara serikat atau seperti negara dalam serikat negara. Berdasarkan pengaturan dalam konstitusi dan UU Pemda dan preseden yang ada maka daerah-daerah lain pun yang merasa mempunyai kekhususan atas prakarsa/inisiatif sendiri dapat mengusulkan ke pusat untuk memperoleh status otonomi khusus dengan daerah otonom khusus tersebut.<sup>312</sup>

Perdebatan rumusan Pasal 18 UUD NRI 1945, tidak begitu dibedakan pengertian daerah istimewa dan daerah khusus. Hal tersebut terlihat dari cara

---

<sup>311</sup> Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), hlm. 68.

<sup>312</sup> Astim Riyanto, *Negara Kesatuan: Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, (Bandung: Penerbit Yapemdo, 2006), hlm. 431.

penyebutan yang juga menyebut Yogyakarta sebagai daerah khusus, Ali Masykur Musa menyatakan sebagai berikut.<sup>313</sup>

....terhadap pelaksanaan bagaimana Yogya dengan daerah khusus, karena itu nanti di poin keberapa kan ada. Kalau otonomi itu harus menjunjung tinggi asal-usul karakteristik itu diperhatikan...

Untuk melihat perbedaan daerah istimewa dan daerah khusus dapat sekilas tersirat dalam pendapat Hatta Mustafa yang menyebutkan sebagai berikut.<sup>314</sup>

(Daerah Istimewa Yogyakarta) itu karena asal usul dan kesejarahannya, demikian juga DKI (Daerah Khusus Jakarta), ini karena kekhususannya menjadi ibukota dan ini harus diakui oleh Undang-Undang Dasar.

Lebih jelas lagi, Mahkamah Konstitusi memberikan batasan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 81/PUU/-VIII/2010 terkait apa yang disebut dengan daerah istimewa dan daerah khusus:<sup>315</sup>

- a. Daerah istimewa adalah daerah yang terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Daerah khusus adalah suatu daerah yang ditetapkan jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.

Lebih lengkapnya MK berpendapat sebagai berikut.<sup>316</sup>

Menimbang bahwa menurut Mahkamah, jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa yang ditetapkan dengan Undang-Undang sangat terkait dengan: a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup; dan b) latar belakang

---

<sup>313</sup> Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Konprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku IV Jilid 2 Kekuasaan Pemerintahan Negara. Edisi Revisi... Op. Cit.*, hlm. 1218.

<sup>314</sup> *Ibid.*, hlm. 1183-1184.

<sup>315</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 81/PUU/-VIII/2010, hlm.39.

<sup>316</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan memperhatikan dua kriteria tersebut, menurut Mahkamah hak asal usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin dan tidak dapat diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam Undang-Undang. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian terkait daerah khusus ataupun otonomi khusus di atas, maka dapat dipetakan terkait kedudukan daerah khusus ataupun otonomi khusus sebagai berikut.

1. Daerah khusus baru diakomodir dalam konstitusi Indonesia pasca reformasi dalam amandemen Pasal 18 UUD 1945. Akomodasi dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 ini terkait adanya bentuk daerah khusus Ibukota Jakarta (DKI) yang telah terbentuk.
2. Terdapat dua istilah yakni daerah khusus dan otonomi khusus yang muncul dalam peraturan perundang-undangan yang juga memiliki sedikit perbedaan pengertian yang diatur dalam beberapa undang-undang, sebagai berikut. *Pertama*, Pasal 1 huruf b. UU 21/2001 menyebutkan bahwa Otonomi khusus. *Kedua*, Pasal 1 angka 2 UU 11/2006 menekankan kepada daerahnya langsung. *Ketiga*, hampir senada dengan sebelumnya yang menekankan kepada institusi daerahnya langsung, Pasal 1 angka 2 UU 29/2007 menyebutkan Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
3. MK memberikan tafsir resmi terkait makna daerah khusus dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu suatu daerah yang ditetapkan jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang

karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.

Berikut beberapa aturan terkait daerah yang menggunakan konsep otonomi khusus ataupun daerah khusus.

**b. Analisis dan Evaluasi Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.**

Kekhususan yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai sosial budaya yang menyebutkan bahwa Provinsi Papua dapat memiliki lambang daerah 'sebagai panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan. Kekhususan di bidang Politik, antara lain pengakuan dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU No 25/2001) seperti memiliki lembaga majelis rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi *cultural* orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pematapan kerukunan beragama sebagaimana diatur dalam undang-undang otonomi khusus. MRP beranggotakan orang-orang asli yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama dan wakil-wakil perempuan.<sup>317</sup>

Masih berkaitan dengan hal di atas, Pasal 28 UU 21/2001 menyebutkan bahwa penduduk provinsi Papua dapat membentuk partai politik. Hal ini berarti bahwa undang-undang mengizinkan pembentukan partai politik lokal.

---

<sup>317</sup> Bayu Krisnapati, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 257.

Namun demikian, keberadaan partai politik lokal tersebut sampai saat ini hanya bersifat wacana, karena tidak ada ketentuan yuridis yang mengatur secara jelas, sistematis dan rinci yang mengatur keberadaan, tatacara pembentukan dan karakteristik partai politik lokal lainnya. Hal tersebut dikarenakan kelemahan rumusan normatif ketentuan UU Otsus Papua 21/2001 yang menyebutkan bahwa tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan, sedangkan UU partai politik maupun UU pemilu yang bersifat nasional tidak pernah memuat ketentuan yang mengakomodasi atau mengatur keberadaan partai politik lokal di Papua.<sup>318</sup>

Pasal 34 ayat (3) UU 21/2001 menunjukkan kewenangan asimetris di bidang ekonomi yang terlihat dalam pembagian hasil daerah dan hasil kekayaan alam melalui dana perimbangan bagian provinsi Papua, kabupaten/kota sebagai berikut.

- (3) Dana Perimbangan bagian Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dalam rangka Otonomi Khusus dengan perincian sebagai berikut:
  - a. Bagi hasil pajak.
    - 1) Pajak Bumi dan Bangunan sebesar 90% (sembilan puluh persen);
    - 2) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80% (delapan puluh persen); dan
    - 3) Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebesar 20% (dua puluh persen).
  - b. Bagi hasil sumber daya alam:
    - 1) Kehutanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
    - 2) Perilcanan sebesar 80% (delapan puluh persen);
    - 3) Pertambangan umum sebesar 80% (delapan puluh persen);
    - 4) Pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen); dan
    - 5) Pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen).
  - c. Dana Alokasi Umum yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

---

<sup>318</sup> *Ibid*, hlm. 257.

- 1) Dana Alokasi Khusus yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memberikan prioritas kepada Provinsi Papua;
- 2) Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan; dan
- 3) Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.
- 4) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5) berlaku selama 25 (dua puluh lima) tahun;
- 5) Mulai tahun ke-26 (dua puluh enam), penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% (lima puluh persen) untuk pertambangan gas alam;
- 6) Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e berlaku selama 20 (dua puluh) tahun.
- 7) Pembagian lebih lanjut penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4) dan angka 5), dan huruf e antara Provinsi Papua, Kabupaten, Kota atau nama lain diatur secara adil dan berimbang dengan Perdasus, dengan memberikan perhatian khusus pada daerah-daerah yang tertinggal.

Agus Djojosoekarto yang disitir oleh M Ali Safa'at menguraikan beberapa alasan ketidakberhasilan Otonomi Khusus Papua, sebagai berikut.<sup>319</sup>

- a. Beberapa substansi dalam UU Otonomi Khusus justru menimbulkan konflik yang tidak terselesaikan antara masyarakat Papua dengan pemerintah, seperti masalah lambang dan bendera daerah. Walaupun keberadaan lambang dan bendera diakui dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001 tetapi tidak mendapatkan rumusan lebih lanjut dan justru dihalang-halangi oleh pemerintah. Kasus pengibaran Bendera Bintang Kejora adalah contoh yang sering terjadi. Aparat TNI dan Polri menolak pengibaran bendera bintang kejora.
- b. Dalam implementasinya, dimensi politik dalam penyelesaian masalah Papua jauh lebih kuat dibanding pembangunan dan

---

<sup>319</sup> Muchammad Ali Safa'at, "Problem Otonomi Khusus Papua", diakses dari <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/PROBLEM-OTONOMI-KHUSUS-PAPUA.pdf> pada 13 Juni 2020, hlm. 7-8.

- peningkatan kesejahteraan. Otonomi Khusus lebih banyak diisi oleh peristiwa politik seperti pemekaran, demonstrasi, pengembalian Otonomi Khusus hingga Pilkada. Sangat sedikit ruang yang tersedia untuk program-program konkrit guna meningkatkan taraf hidup masyarakat Papua demi menghilangkan kesenjangan antara pusat dan Papua, antara daerah lain dengan Papua, bahkan antara penduduk asli Papua dengan pendatang.
- c. Perumusan aturan tatalaksana Otonomi Khusus tidak berjalan secepat pengucuran dana Otonomi Khusus. Peraturan Pemerintah tentang MRP baru selesai setelah 3 tahun Otonomi Khusus. Perdasus pertama baru muncul enam tahun setelah Otonomi Khusus. Padahal sejak tahun 2002, dana Otonomi Khusus dalam jumlah yang sangat besar terus mengucur. Akibatnya tidak ada satu kerangka aturan yang bisa menjamin dana Otonomi Khusus mengalir untuk pembangunan yang berorientasi meningkatkan taraf hidup masyarakat. Sebaliknya, dana Otonomi Khusus banyak ditengarai dikorupsi atau digunakan untuk kepentingan para elit di Papua.
  - d. Evaluasi terhadap Otonomi Khusus yang seharusnya dilakukan setiap tahun setelah evaluasi pertama pada tahun ketiga sebagaimana diamanatkan UU Otonomi Khusus tidak dilakukan secara mendalam dan komprehensif. Akibatnya masyarakat tidak pernah mendapatkan potret pelaksanaan Otonomi Khusus dalam hal pemenuhan hak-hak mendasar mereka secara utuh. Yang berkembang di tengah masyarakat adalah bahwa dana Otonomi Khusus banyak diselewengkan oleh birokrasi pemerintahan;
  - e. Otonomi Khusus memang terinformasikan kepada masyarakat luas (dalam hal ini di kota dan kabupaten Jayapura) tetapi tidak well-informed. Masyarakat mengetahui tentang Otonomi Khusus tetapi tidak memahaminya secara menyeluruh. Dengan realitas seperti itu, Otonomi Khusus berjalan menjadi kebijakan yang tidak partisipatif. Kebijakan yang dijalankan dengan satu perspektif tunggal dari pemerintah.

Senada dengan pandangan di atas, penerapan UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua yang sangat tidak konsisten Ikrar Nusa Bhakti dan Natalius Pigai yang mengungkapkan pendapat Agus Sumule menyatakan, bahwa betapa banyak hal hal yang tidak konsisten yang dilakukan oleh pemerintah, sebagai berikut. *Pertama*, hanya kurang dari dua tahun setelah UU Otsus berlaku Presiden Megawati Soekarnoputri mengeluarkan Inpres No 1 2003 mengenai pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah. *Kedua*, mengapa mesti ada perbedaan antara syarat untuk menjadi

calon gubernur dan calon anggota Majelis Rakyat Papua. Calon Gubernur Papua tidak boleh pernah ditahan kecuali karena aktivitas politiknya. Ini berarti mereka yang pernah berseberangan dengan negara boleh menjadi gubernur Papua. Mengapa klausul untuk calon anggota MRP malah tidak boleh pernah aktif berpolitik melawan negara. *Ketiga*, pemerintah Pusat tidak pernah melakukan evaluasi atas pelaksanaan Otsus di Papua sejak 2002. Akan tetapi, mengapa pula Presiden SBY mengeluarkan Inpres No 5 Tahun 2007 tentang Percepatan Pembangunan di Papua dan Papua Barat yang menafikan kekhususan Papua. Inpres itu, kini diperbaharui menjadi Perpres No 65 Tahun 2011 tentang Percepatan Pembangunan di Papua dan Papua Barat dan Perpres No 66 Tahun 2011 tentang Unit Percepatan Pembangunan di Papua dan Papua Barat. Esensinya tetap sama bukan mendukung pemerintah provinsi dan kabupaten kota melainkan mengambil alih otoritas pemerintah di Papua. Ini berarti, kita kembali ke gaya lama yang menjadikan orang-orang Papua sebagai penonton pembangunan dan bukan pemilik dari pembangunan itu sendiri.<sup>320</sup>

M Ali Safa'at sendiri menguraikan, ketidakberhasilan otonomi khusus setidaknya bersumber pada lima hal, sebagai berikut. <sup>321</sup> *Pertama*, pelaksanaan otonomi khusus tidak diimbangi dengan upaya penyelesaian konflik politik secara damai. Hal ini mengakibatkan “politisasi” pelaksanaan otonomi khusus baik oleh pemerintah pusat maupun oleh kelompok-kelompok dalam masyarakat Papua. Otonomi khusus bergeser menjadi isu-

---

<sup>320</sup> Ikrar Nusa Bhakti dan Natalius Pigay, “Menemukan Akar Masalah dan Solusi atas Konflik Papua: Suspenkah?”, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 9., No. 1, 2012, hlm. 13-14.

<sup>321</sup> Muchammad Ali Safa'at, “Problem Otonomi Khusus Papua”, ..., *Op., Cit.*, hlm. 9-10.



isu politik, bukan program nyata untuk meningkatkan taraf hidup dan penghargaan hak dasar masyarakat Papua sesuai dengan latar belakang kebijakan otonomi khusus itu sendiri. Pemerintah pusat masih menggunakan pendekatan keamanan yang bertolak belakang dengan tujuan otonomi khusus untuk meningkatkan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

*Kedua*, pendekatan kemanan tersebut sekaligus menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan otonomi khusus sudah tercerabut dari nilai-nilai dasar yang telah ditetapkan, yaitu perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara. Masih maraknya kekerasan dan pelanggaran HAM, tidak adanya proses hukum, belum terbentuknya pengadilan HAM, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, serta belum terbentuknya pengadilan adat menunjukkan bahwa Otonomi Khusus hanya dilaksanakan secara parsial. Untuk hal-hal tertentu masih terdapat ketidakpercayaan pemerintah terhadap masyarakat Papua untuk melaksanakan otonomi khusus.

*Ketiga*, terdapat kecenderungan menggerogoti otonomi khusus yang diberikan dengan memperkuat kembali pola pemerintahan yang sentralistik. Hal ini dapat dilihat dari keluarnya Inpres Nomor 21 Tahun 2003 tentang pelaksanaan UU Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pemekaran Provinsi Papua, yang sejatinya secara substantif bertentangan dengan UU Nomor 21 Tahun 2001. Penggerogotan kekhususan otonomi Papua juga terjadi dalam bentuk berbagai kebijakan desentralisasi yang tidak mengacu pada UU Nomor 21 Tahun 2001 yang meletakkan titik berat otonomi di provinsi, tetapi

menggunakan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menitikberatkan otonomi di tingkat kabupaten dan kota sehingga menimbulkan konflik antar satuan pemerintahan daerah.

*Keempat*, masih kurangnya kapasitas kelembagaan yang diperlukan untuk menjalankan otonomi khusus baik karena status legal formal maupun karena kondisi politik yang bersifat khusus. Sebagai contoh adalah keberadaan MRP yang merupakan representasi kultural belum mampu mewarnai kebijakan dan mengontrol pelaksanaan pemerintahan. Selain itu, untuk mewadahi aspirasi masyarakat Papua diperlukan infra struktur partai politik lokal yang dimungkinkan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001. Namun hingga saat ini ketentuan tersebut belum terlihat akan segera dilaksanakan.

*Kelima*, ada kecenderungan melambatkan implementasi otonomi khusus dengan cara menunda pembentukan peraturan pelaksana yang diperlukan. Menurut Penelitian Kemitraan, hingga tahun 2006 masih terdapat sekurang-kurangnya 2 PP, 2 Keppres, 13 Perdasus, dan 21 Perdasi yang belum terbentuk. Padahal aturan-aturan tersebutlah yang akan menjadi dasar pencapaian Otonomi Khusus, yaitu penghargaan hak masyarakat Papua dalam pengelolaan SDA, perlindungan HAM, serta partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pengaturan mengenai MRP pernah diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, dalam pertimbangannya MK berpendapat sebagai berikut.<sup>322</sup>

Pasal 20 ayat (1) huruf a UU 21/2011 yang menentukan bahwa MRP mempunyai tugas dan wewenang memberikan pertimbangan dan

---

<sup>322</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi 29/PUU-IX/2011, hlm. 63-64.

persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRD adalah ketentuan yang kabur dan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil serta dapat menimbulkan pelanggaran hak-hak konstitusional yang dijamin oleh konstitusi [vide Pasal 28D ayat (1) UUD 1945] baik bagi suku-suku asli di Papua sebagai kesatuan masyarakat hukum adat maupun bagi perseorangan warga suku asli tersebut. Hal itu berkaitan dengan kriteria apa yang dipergunakan MRP untuk menentukan orang asli Papua sebagai bakal calon gubernur atau bakal calon wakil gubernur Papua, baik kriteria yang dibuat melalui peraturan perundang-undangan maupun kriteria yang dibuat oleh MRP sendiri. Fakta dalam perkara a quo, kriteria yang ada, baik dalam peraturan perundang-undangan maupun kebijakan yang diputuskan oleh MRP, telah melanggar hak-hak konstitusional, baik hak konstitusional kesatuan masyarakat hukum adat maupun hak konstitusional dari anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Oleh karena kabur dan tidak jelasnya ketentuan pasal a quo, maka akibatnya dapat dipastikan hak-hak konstitusional masyarakat hukum adat yang dijamin oleh konstitusi akan terancam. Dengan kata lain adanya ketentuan pasal a quo, memungkinkan terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan konstitusi yang memberi jaminan perlindungan atas hak-hak konstitusional kesatuan masyarakat hukum adat [vide Pasal 18B ayat (2) UUD 1945]. Oleh karena itu, Mahkamah, dalam rangka memberikan jaminan dan perlindungan konstitusional terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, harus memastikan tidak akan terjadi pelanggaran terhadap perlindungan dan jaminan konstitusional yang diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum adat tersebut, baik yang dilakukan melalui perundangan-undangan maupun oleh lembaga pemerintah yang ada.

MK memberikan pendapat lebih lanjut sebagai berikut.<sup>323</sup>

...dengan pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua seharusnya akan diakui, dijamin, dan dilindungi hak-hak masyarakat hukum adat yang ada dan tetap hidup di Provinsi Papua. Hak masyarakat hukum adat tersebut seharusnya tidak boleh dikurangi atau dieliminasi dengan adanya keberadaan MRP, karena MRP bukanlah bentuk dari kesatuan masyarakat hukum adat yang lahir secara alamiah dan MRP tidak membawahi berbagai kesatuan masyarakat hukum adat yang ada di Provinsi Papua, tetapi merupakan salah satu lembaga pemerintahan daerah bentukan negara berdasarkan Undang-Undang. Selain itu, menurut Mahkamah, MRP tersebut dibentuk oleh negara sebagai perwakilan kultural yang mewakili masyarakat adat, kelompok agama, dan kelompok perempuan yang ada di Provinsi Papua sehingga tidak mungkin mewakili seluruh masyarakat hukum adat yang ada di Papua. Oleh karena itu, menurut Mahkamah hak-hak kesatuan masyarakat hukum adat mengenai kriteria, mekanisme, dan prosedur seseorang

---

<sup>323</sup> *Ibid.*, hlm. 64-65.

untuk menjadi anggota kesatuan masyarakat hukum adat haruslah didasarkan pada ketentuan internal dari kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan dan bukan atas keputusan MRP. Keberadaan MRP akan bertentangan dengan semangat lahirnya otonomi khusus bagi Provinsi Papua, jika dalam menjalankan tugas dan kewenangannya justru mengabaikan hak-hak asli masyarakat hukum adat yang ada di Provinsi Papua. Pengakuan atas hak-hak tradisional suku-suku asli sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Papua adalah salah satu bentuk perlindungan konstitusional atas kekhususan Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam UU 21/2001 dan sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) serta Pasal 28I ayat (3) UUD 1945.”

MK berkesimpulan bahwa Pasal 20 ayat (1) huruf a UU 21/2001 harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai bahwa pertimbangan dan persetujuan Majelis Rakyat Papua mengenai status seseorang sebagai orang asli Papua sebagaimana dimaksud Pasal 1 huruf t UU 21/2001 yang bakal menjadi calon gubernur dan/atau calon wakil gubernur, adalah pertimbangan yang harus didasarkan atas pengakuan suku asli di Papua asal bakal calon gubernur dan/atau wakil gubernur yang bersangkutan.<sup>324</sup>

Pasal 24 UU 21/2001 menyatakan bahwa Pemilihan anggota MRP dilakukan oleh anggota masyarakat adat, masyarakat agama, dan masyarakat perempuan. Tata cara pemilihan tersebut ditetapkan dengan Perdasai berdasarkan Peraturan Pemerintah. Harapannya Peraturan Pemerintah nantinya juga memancarkan jiwa atau nilai pengakuan dan penghormatan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa, tetapi secara normatif, justru Peraturan pelaksana sarat dengan nilai “jakarta’isme, karena mekanisme pemilihannya tidak disesuaikan dengan

---

<sup>324</sup> *Ibid.*, hlm. 65.

kekhususan dan keistimewaan yang dimiliki rakyat Papua. Pasal 11- Pasal 18 PP 54/2004 yang telah diubah, mengatur pencalonan sampai dengan pengesahan dan pelantikan yang sangat formalistik tapi justru melupakan hal yang bersifat substantif yakni kekhususan dan keistimewaan yang dimiliki oleh Papua sehingga justru representasi dan legitimasi MRP sangat minim. Cornelis Lay bahkan menyebutkan dengan boneka Indonesia sebagai berikut.<sup>325</sup>

*This has been exacerbated by the MRP's lack of any historical claim or credibility in its representation of the indigenous peoples of Papua, as well as by the mutual lack of trust between political authorities in Jakarta and some of the people of Papua. The MRP's complicated recruitment basis and processes, as well as its institutional design, which excludes pro-independence forces, have also contributed to its institutional failure. As mentioned by Gogoba, it has been perceived as an "Indonesian made puppet" without the moral authority to represent the indigenous peoples of Papua.*

Cornelis Lay berpendapat bahwa dalam mengadopsi desentralisasi asimetris seharusnya diadopsi secara menyeluruh dengan juga memperhatikan apakah badan yang dibentuk dalam rangka mewadahi kekhususan daerah tersebut sebenarnya telah representatif dan legitimatif atas nama kekhususan daerah tersebut.<sup>326</sup> Sehingga, pengaturan dalam MRP, seharusnya juga mengikuti kekhususan dan cita rasa khas Papua.

Sepemahaman dengan pandangan sebelumnya, Riris Kathrina menyebutkan bahwa pemberlakuan otonomi di Papua seharusnya menerapkan

---

<sup>325</sup> Cornelis Lay, "Asymmetrical Decentralization, Representation, and Legitimacy in Indonesia (A Case Study of the Majelis Rakyat Papua)" *Asian Survey*, Vol. 58. Issue 2, April 2018, hlm. 385-386.

<sup>326</sup> Wawancara dengan Cornelis Lay pada 2 Juni 2020.

*deliberative public policy, yaitu dengan merangkul semua stake holder, secara lengkap ia menyebutkan sebagai berikut.*<sup>327</sup>

*Law No. 21/2001 on Special Autonomy for Papua Province is one of the policies generated by DPR of 1999-2004. The rejection and failure implementation of the Otsus afterwards reminded us the importance to adopt the concept of deliberative public policy. The problems faced by Papua in addition to the imbalance of welfare and injustice is the number of cases of human rights violations that have not been settled and dissatisfaction over the results of the Pepera. This is the problem that continues to be voiced by those who want Papua Independence.*

*In the formulation stage, the policy-making process that left behind the pro-independence actors on the grounds of a narrow time since it was difficult to negotiate with them for Otsus caused in the presence of less than perfect participation practices. Representation is done by capturing the idea, but ignoring the process of presenting various actors to hear their voices. The timing of the deliberations of a restrictive policy ultimately results in a pseudo-deliberative, by making deals based on political interests alone. Pseudode liberative has resulted in a policy's loss of force for lack of mutual commitment. This research finds that the drafting of Otsus policy in conflict situations still requires public participation.*

*The Bill formulation by a third party, the Papua Provincial Government and DPRD, was an unprecedented event at that time. This initiative was considered unique since almost all of the draft bills came from the government. DPR's view that the draft Bill originating from Papua was considered to represent the will of the Papuan people was, however, a mistake in the perspective of deliberative policy-making. Therefore, the process of public involvement in the discussions of the Bill runs in pseudo.*

*Less than perfect participation has resulted in a lack of support in the form of commitments from all parties. This was evident from the withdrawal of the central government in the commitment to implement the law, as evidenced by the delay in issuing government regulations for the implementation the Law and creating new rules that Perdasi and Perdasus can be prepared.*

Ni'matul Huda memberikan catatan terkait pemberian otonomi khusus ini, bahwa kehadiran kebijakan Otonomi Khusus bagi Papua telah membawa perubahan mendasar pada pembuatan kebijakan otonomi daerah di Indonesia,

---

<sup>327</sup> Riris Kathrina, "Deliberative Formulation of Papua Special Autonomy Policy", *International Journal of Administrative Science and Organization*, Vol. 24, No. 2, May 2017, hlm. 76-77.

baik isi kebijakannya yang lebih akomodatif terhadap aspirasi dan budaya lokal maupun proses pembuatannya yang lebih partisipatif dengan melibatkan tidak saja Pemerintah Daerah tetapi juga masyarakat setempat. Kalaupun sampai saat ini dirasa ada yang belum maksimal dari pelaksanaan otonomi khusus di Papua, Pemerintah dan masyarakat harus secara bersama-sama mengawal dan mengawasinya, agar pelaksanaan otonomi khusus tidak menyimpang jauh dari yang diinginkan atau bahkan menjadi sumber korupsi baru karena transfer dana yang besar ke Papua tidak disertai evaluasi penggunaannya.<sup>328</sup>

Suharyo mengungkapkan, bahwa frame pembangunan politik dan kemanusiaan secara bersaudara di arahkan kepada sembilan langkah konkret, sebagai berikut. *Pertama*, penanganan masalah Papua harus melalui digeser dari pendekatan keamanan ke pendekatan kesejahteraan. Mendengarkan dan dialog adalah pintu masuk utamanya. Dengan kunci penghormatan terhadap hak asasi manusia. *Kedua*, agar langkah pertama bisa lebih bisa di operasionalkan dilapangan, unit kerja bekerja langsung di bawah Presiden dan Wakil Presiden. *Ketiga*, perlu kiranya dipertimbangkan adanya pertemuan antara Presiden dan pimpinan MRP, DPR Papua, DPR Papua Barat dan Gubernur Papua serta Gubernur Papua Barat untuk membicarakan masalah demiliterisasi dan pemberian keadilan kepada para keluarga korban pelanggaran HAM. *Keempat*, diperlukan politik pintu terbuka kepada tokoh-tokoh dari kelompokkelompok yang selama ini belum puas atas kerja pemerintah di Papua, khususnya kepada mereka yang masih menuntut

---

<sup>328</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...*, Op. Cit., hlm. 303.

kemerdekaan. *Kelima*, perlu ditempuh langkah affirmative policy dalam bidang pertahanan, dimana para perusahaan besar dan MNC-TNC tidak diperbolehkan memiliki tanah secara luas tanpa menjadikan penduduk setempat sebagai partner dalam joint entrepreneurship. *Keenam*, perlu dirancang sistem pendidikan yang cocok dengan karakter pembangunan masyarakat Papua. Tumpuan Pendidikan pada peningkatan ketrampilan baik pada bidang kelautan, kehutanan, pertanian, industri ringan maupun pertambangan. *Ketujuh*, diperlukan satu program jangka pendek dan jangka menengah untuk meningkatkan mutu pelayanan kesehatan dalam bentuk mendirikan Sekolah Perawat, bidan, serta dokter. *Kedelapan*, diperlukan secara mendesak peningkatan kemampuan pemerintahan daerah. Langkah ini ditujukan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah dalam mengelola dan menjawab tantangan tantangan baru dan bebas korupsi. Juga diperlukan peningkatan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih agar masyarakat bisa mempercayai pemerintah. *Kesembilan*, untuk meningkatkan pembangunan infrastruktur dasar dan yang bernilai ekonomi tinggi, segenap kementerian dan lembaga harus mendukung unit dengan program yang jelas dan terukur.<sup>329</sup>

**c. Analisis dan Evaluasi Pengaturan Daerah Istimewa dan Diberi Kewenangan Khusus Pemerintahan Aceh.**

Soetandyo Wignosubroto yang menguraikan pandangan Djohermansyah Djohan menyatakan, terkait dengan kronologi perkembangan

---

<sup>329</sup> Suharyo, "Otonomi Khusus di Papua dan Aceh Sebagai Perwujudan Implementasi Peranan Hukum dalam Kesejahteraan Masyarakat", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 5. No. 3, Desember 2016, hlm. 333.



Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah di NAD, sebelum adanya UU Otonomi Khusus UU 18 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus NAD dan terakhir UU Tentang Pemerintahan Aceh (UU 11/2006), sebagai berikut.<sup>330</sup>

Kedudukan daerah Aceh telah beberapa kali mengalami perubahan status. Di awal kemerdekaan, Aceh merupakan salah satu keresidenan dalam Provinsi Sumatera. Gubernur Sumatera sendiri pada waktu itu dipegang oleh orang Aceh bernama Mr. Tengku Mohammad Hasan, pada tanggal 5 april 1948 dengan UU No. 10 tahun 1948 keresidenan Aceh berada di bawah Provinsi Sumatera Utara, bersama-sama keresidenan Sumatera Timur dan Keresidenan Tapanuli Selatan. Pada tanggal 17 desember 1949 dengan peraturan menteri pengganti peraturan pemerintah No. 8i/Des/1/WKPM/149, Aceh dinyatakan sebagai Provinsi yang berdiri sendiri lepas dari Provinsi Sumatera Utara. Namun, setelah Republik Indonesia kembali ke negara kesatuan, melalui peraturan pemerintah pengganti W No. 5 Tahun 1950 Provinsi Aceh kembali ditetapkan menjadi salah satu keresidenan dalam Provinsi Sumatera Utara. Kebijakan ini menimbulkan gejolak politik yang menyebabkan terganggunya stabilitas keamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat. Guna memenuhi aspirasi dan tuntunan rakyat Aceh, pemerintah mengubah kembali status keresidenan Aceh menjadi daerah otonom Provinsi Aceh. Kebijakan tersebut tertuang dalam W No. 24 Tahun 1956 tentang "Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara". Sampai pada akhirnya pasca reformasi, pada pemerintahan di bawah Presiden B.J. Habibie, Keputusan Perdana Menteri No.1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Provinsi Aceh diperkuat dengan dibuatnya W No. 44 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dengan memasukan klausul "peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah".

Bayu Krisnapati menguraikan pandangan Djohermansyah Djohan yang diuraikan oleh Soetandyo Wignosubroto yang menyatakan, bahwa UU No. 18 Tahun 2001 (sebelum diundangkannya UU No. 11 Tahun 2006), pemerintahan Provinsi NAD mempunyai 'wewenang antara lain dapat membentuk lambaga peradilan sendiri yang bernama Mahkamah Syari'ah,

---

<sup>330</sup> Djohermansyah Djohan, *Sejarah Kebijakan Otonomi Khusus*, dalam Soetandyo Wignosubroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 tahun* (Jakarta: Institut for Local Development Yayasan TIFA, 2005), hlm. 564-567.

dan mendirikan lembaga adat Tuha Nanggroe dan Wali Nanggroe. Selain itu, bentuk dan susunan pemerintahan asli masyarakat Aceh di pedesaan yang disebut gampong dan mukim boleh hidup kembali. Bahkan, Provinsi NAD memperoleh bagi hasil sumber daya alam yang lebih besar ketimbang yang diambil pemerintah pusat, dan diizinkan menyelenggarakan pemilihan kepala daerahnya secara langsung. Pada akhirnya, UU PA yang baru memberikan dukungan untuk adanya partai politik lokal di Aceh.<sup>331</sup>

Empat kekhususan yang penting dalam pengakuan kewenangan asimetris Provinsi Aceh yaitu, *Pertama*, politik Provinsi Aceh. Kehadiran partai politik lokal (Parlok) dalam rangka pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRA dan DPRK) dan pemilihan Kepala Daerah di Aceh memberikan harapan baru di bidang perpolitikan Indonesia. Keberadaan Parlok bagi rakyat Aceh memberikan harapan baru sebagai pilihan alternatif yang disenangi karena partai nasional yang sebelumnya telah banyak menyumbang rasa kecewa bagi mereka (rakyat Aceh).<sup>332</sup>

*Kedua*, kewenangan urusan sosial budaya yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) sampai dengan ayat (3). Rumusan Pasal tersebut sebenarnya telah tercemin dalam konsideran pemebentukan undang-undang ini yang menjelaskan bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik

---

<sup>331</sup> Bayu Krisnapati, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 257.

<sup>332</sup> *Ibid*, hlm. 219.

Indonesia. Sehingga Pasal 221 ayat (1) pun memiliki rumusan bahwa Pemerintah, Pemerintah Aceh, dan pemerintah kabupaten/kota melindungi, membina, mengembangkan kebudayaan dan kesenian Aceh yang berlandaskan nilai Islam.

*Ketiga*, di bidang judicial, Provinsi Aceh memiliki kekhususan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman di tingkat lokal dengan wujud Mahkamah Syar'iyah yang diatur dalam Pasal 128 sampai dengan Pasal 127. Meskipun ada di tingkat lokal, tetapi Mahkamah Syar'iyah tersebut merupakan bagian dari sistem nasional yang menandakan sifat asimetris dari Provinsi Aceh ini. Pasal 128 menyebutkan sebagai berikut.

#### Pasal 128

- (1) Peradilan syari'at Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak mana pun.
- (2) Mahkamah Syar'iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh.
- (3) Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai bidang ahwal alsyakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Qanun Aceh

#### Pasal 129

- (1) Dalam hal terjadi perbuatan jinayah yang dilakukan oleh dua orang atau lebih secara bersama-sama yang di antaranya beragama bukan Islam, pelaku yang beragama bukan Islam dapat memilih dan menundukkan diri secara sukarela pada hukum jinayah.
- (2) Setiap orang yang beragama bukan Islam melakukan perbuatan jinayah yang tidak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau ketentuan pidana di luar Kitab Undang-undang Hukum Pidana berlaku hukum jinayah.
- (3) Penduduk Aceh yang melakukan perbuatan jinayah di luar Aceh berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

*Keempat*, kewenangan keuangan yang salah satunya menerima dana otonomi khusus. Pasal 179 ayat (2) menyebutkan bahwa Pendapatan Pendapatan Daerah bersumber dari: a. Pendapatan Asli Daerah; b. Dana Perimbangan; c. Dana Otonomi Khusus; dan d. lain-lain pendapatan yang sah.

Heru Cahyono memberikan catatan tentang evaluasi otonomi khusus Aceh, bahwa seluruh elemen masyarakat tentu sepakat, menindaklanjuti MoU Helsinki 2005 maka UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan titik pijak menciptakan Aceh yang sejahtera. Dengan pemahaman semacam ini maka otonomi khusus Aceh beserta dana otsusnya semestinya bukan sekadar upaya pemerintah pusat untuk “membeli kesetiaan” rakyat Aceh atau tidak lagi bersifat darurat, tetapi harus menuju kepada semangat peningkatan kesejahteraan rakyat Aceh. Akan tetapi, setelah lebih dari enam tahun berlalu, pelaksanaan otonomi khusus kurang berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Di bidang ekonomi, dana otonomi khusus tidak terkelola dengan baik sehingga membuat kesejahteraan masyarakat Aceh secara umum tidak mengalami perbaikan. Ironisnya, peningkatan kesejahteraan justru hanya dinikmati oleh segelintir orang yang dekat dengan lingkaran kekuasaan sehingga menimbulkan fenomena orang-orang kaya baru di sana. Di bidang politik, situasinya lebih rumit lagi. Pemberian kekhususan dengan diperbolehkannya adanya partai lokal, tidak mampu meredam potensi konflik yang ada bahkan justru memproduksi konflik internal baru antara sesama mantan GAM. Friksi tersebut justru semakin memperumit dinamika konflik di bumi Aceh, mengingat perbedaan atau sentimen politik antar mantan GAM dan kelompok masyarakat yang dahulu

di masa konflik pro-NKRI juga belum terselesaikan secara maksimal. Kegagalan pelaksanaan kekhususan di kedua bidang itu, politik dan ekonomi, pada gilirannya akan membuat sulitnya mengeluarkan Aceh dari lingkaran setan konflik dan sekaligus masalah kemiskinan di sana. Heru Cahyono merinci sebagai berikut.<sup>333</sup>

#### Ekonomi

1. Desentralisasi asimetris yang diberikan kepada Aceh dilatarbelakangi dengan pertimbangan bahwa Aceh merupakan wilayah bekas konflik dan separatis, untuk wilayah semacam itu pemberian otonomi khusus juga dibarengi dengan pengucuran dana otsus yang jumlahnya tidak kecil.
2. Dana otsus yang telah digulirkan bagi Aceh berkisar Rp4-5 triliun per tahunnya. Akan tetapi, apabila kita menengok ke daerah tersebut, kita secara umum menangkap kesan kuat bahwa dana otsus belum mampu menunjukkan peran signifikan dalam mengangkat kesejahteraan rakyat Aceh. Hal ini terkait dengan begitu buruknya pengelolaan dana otsus sehingga diduga banyak penggunaan dana otsus yang tidak bersih. Di lain pihak, pengalokasian dana otsus mengalami banyak kendala dan tidak tepat sasaran mulai dari tingkat provinsi sampai ke tingkat kabupaten/kota. Hal ini disebabkan keterlambatan dan banyak kesalahan dalam perencanaan program dimulai dari tingkat provinsi hingga ke daerah.
3. Terjadi pertikaian yang berkepanjangan antara Gubernur Aceh dengan para bupati/ wali kota menyangkut pengelolaan dana otsus. Kabupaten/kota menginginkan dana otsus ditransfer langsung dan dikelola sendiri oleh kabupaten/kota.
4. Secara mendasar perdebatan antara gubernur dengan para bupati/wali kota sesungguhnya memasuki wilayah keistimewaan Aceh. Bagi gubernur, dengan adanya keistimewaan Aceh maka yang harus diberlakukan ialah UUPA Aceh. Sebaliknya, para bupati/wali kota di Aceh secara sadar atau tidak sadar sedang hendak mengkritisi otonomi khusus yang diberikan kepada provinsi, yang pada ujungnya mereka hendak mengkritisi MoU Helsinki maupun UUPA itu sendiri.
5. Bupati/Wali kota berargumen bahwa secara umum di Indonesia otonomi menitikberatkan di daerah kabupaten/kota, tetapi di Aceh dengan UU Nomor 11/2006 titik berat otonomi khusus ada di provinsi. Dengan demikian, menjadi sesuatu yang aneh apabila dana otsus malah dijadikan pendapatan dalam Anggaran Belanja Pendapatan Aceh (APBA).

---

<sup>333</sup> Heru Cahyono, "Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh: Gagal Menyejahterakan Rakyat dan Sarat Konflik Internal", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 9, No. 2, 2012, hlm. 20-21.

6. Kecuali mengedepankan politik diskriminatif dalam pembangunan, ada pula kecenderungan dana otsus diarahkan untuk meningkatkan popularitas gubernur yang memang berniat maju kembali dalam pilkada gubernur. Contoh yang paling mengemuka ialah mengenai proyek JKA, banyak kritik terhadap sumbangan-sumbangan untuk pesantren yang alokasinya tidak transparan, dan dana bantuan jatuh ke pesantren yang dekat atau mendukung gubernur.
7. Korupsi hampir merata berlangsung di bumi Aceh pascaperdamaian, beberapa di antaranya berlangsung dengan amat vulgar seperti kasus di Aceh Utara. Akan tetapi, terdapat kesan kuat bahwa pemerintah pusat sengaja menutup mata atas gejala tersebut. Ini karena pemerintah pusat memperhitungkan faktor keamanan, bahwa Aceh masih dalam masa transisi dari konflik.

#### Politik

1. Terdapat beberapa pasal di dalam UUPA Tahun 2006 yang masih dianggap bertentangan dengan MoU Helsinki antara lain ialah Pasal 11 UUPA yang dianggap bertentangan dengan keinginan untuk ‘pemerintahan sendiri’ (*selfgovernment*) bagi Aceh; di samping terdapat beberapa ketentuan yang memerlukan peraturan pelaksanaan.
2. Isu lain yang masih menimbulkan perdebatan dan bisa menjadi salah satu ganjalan cukup besar ialah menyangkut posisi Wali Nanggroe. Kalangan garis keras seperti PA jelas berkeinginan agar Wali Nanggroe—yang kini dijabat oleh Malik Mahmud—bukan sekadar simbolik, bukan lagi sekadar institusi adat, melainkan sebagai institusi politik yang memiliki kewenangan besar dan strategis.
3. Aceh menikmati kekhususan di bidang politik dengan pelegalan keberadaan partai lokal dan calon independen. Terselenggaranya pemilu setempat yang menyertakan partai-partai lokal dan calon independen tersebut merupakan salah satu keberhasilan terbesar pelaksanaan otsus Aceh. Karena itulah, transformasi kekuatan GAM ke dalam struktur pemerintahan modern dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat diimplementasikan.
4. Euforia politik seputar pemilihan umum dan pilkada merupakan salah satu hal yang begitu dinikmati rakyat Aceh pasca-MoU Helsinki dan diberlakukannya UUPA 2006. Namun, dari situ pulalah kerumitan politik bertambah dan dinamika konflik internal bagaikan menemukan momentum. Selain masih terdapat perbedaan dan sentimen politik yang cukup tajam antara Aceh dengan wilayah-wilayah sebelah tengah dan selatan, dinamika politik di Aceh agak diperumit dengan munculnya friksi internal mantan GAM. Perpecahan sesama mantan GAM merupakan fenomena yang begitu menguras perhatian dan ketegangan terkait erat dengan persaingan menjelang Pilkada 2012.
5. Dominasi mantan GAM di pemerintahan dan parlemen, baik di provinsi maupun tingkat kabupaten/kota tidak diikuti dengan kapabilitas yang memadai sehingga kinerja parlemen maupun

pemerintahan mengalami penunman kualitas dan menjurus kolusi, sedangkan di sisi lain korupsi merajalela.<sup>334</sup>

Ni'matul Huda memberikan penjelasan, bahwa peristiwa pergantian status Provinsi Aceh sebagai Daerah Istimewa yang kemudian ditambah lagi status Otonomi Khusus dan kemudian diganti lagi bahkan dicabut status otonomi khususnya melalui berbagai undang-undang, menggambarkan secara jelas bahwa parameter pemberian status keistimewaan maupun status kekhususan bagi suatu daerah. Semuanya seolah sangat bergantung pada kepentingan pemerintah pusat dan daya tekan politik masyarakat di daerah yang bersangkutan. Ada kalanya, posisi pemerintah pusat sangat dominan menentukan status suatu daerah, tetapi ada akalnya pemerintah pusat berada di bawah tekanan politik masyarakat daerah tertentu (Provinsi Aceh dan Papua). Seharusnya Pemerintah menentukan secara tegas dan jelas parameter pemberian status keistimewaan ataupun kekhususan bagi suatu daerah, sehingga eksistensi Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 menjadi lebih bermakna dan mudah untuk dipahami, bukan sebaliknya sekedar menjadi pajangan atau asesoris belaka.<sup>335</sup>

Suharyo mengungkapkan, bahwa ada beberapa hal yang layak untuk dilakukan guna mengoptimalkan jalannya otonomi khusus di Aceh, diantaranya, sebagai berikut.<sup>336</sup>

*Pertama*, pemerintah pusat perlu membuat regulasi yang tegas terhadap standarisasi pola koordinasi, hubungan kewenangan dan tanggung jawab

---

<sup>334</sup> *Ibid.*, hlm. 20-21.

<sup>335</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...*, *Op. Cit.*, hlm. 265.

<sup>336</sup> Suharyo, "Otonomi Khusus di Papua dan Aceh Sebagai Perwujudan Implementasi Peranan Hukum dalam Kesejahteraan Masyarakat", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 5. No. 3, Desember 2016, hlm. 333-335.

antara pemerintah dengan pemerintah provinsi, pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten kota dibawahnya, sehingga relasi dalam pembangunan kemitraan guna penyusunan program kerja dan kebijakan menjadi lebih komprehensif, serta mencegah otriterisme pemerintah provinsi untuk bersikap lebih superior dan sentralistis.

*Kedua*, keberadaan Lembaga Wali Nangroe harus secara tegas dibatasi dalam konteks kepemimpinan adat semata. Wali Nangroe tidak boleh diberi kewenangan yang terlalu jauh di bidang politik dan pemerintahan, hal ini dapat mengkooptasi kewenangan yang dimiliki Gubernur dan bakalan merusak sistem pemerintahan di Aceh. Wali Nangroe jangan dijadikan alat untuk melanggengkan kepemimpinan satu pihak semata, kemudian sesuai dengan UUPA Wali Nangroe kedepannya harus dipilih secara demokratis.

*Ketiga*, perlu kajian lebih mendalam, dan juga perlu dikeluarkan omnibus regulator dalam hal memposisikan Sistem Hukum Islam melalui qanun Syari'ah di Aceh ke dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia.

*Keempat*, peningkatan peran dari DPRA dan DPRK untuk melahirkan produk hukum (Qanun) yang mampu menjawab tantangan modernisme dan kearifan lokal. Serta optimalisasi peran Mahkamah Syari'ah Aceh baik pada tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota sebagai medium untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan hukum di Nangroe Aceh Darussalam.

*Kelima*, partai politik di Aceh di harapkan mampu memberikan warna baru dalam kehidupan politik di Aceh, warna baru yang dimaksud ialah mampu memberikan jawaban atas kekecewaan masyarakat selama ini atas kinerja partai nasional yang mendulang suara dan mendapatkan posisi di



pemerintahan gagal menciptakan stabilitas, kesejahteraan dan keamanan di Aceh. Kemudian sejauh mana partai lokal Aceh mampu mendekati diri kepada konstituennya, mau menjalin komunikasi dan kemitraan yang baik dengan simpatisan, sehingga mereka mau lebih akomodatif terhadap masukan dan tuntutan dari masyarakat Aceh.

*Keenam*, perlu dikeluarkan regulasi pelaksana yang mampu memberikan arah kebijakan pengelolaan anggaran secara tuntas dan jelas, sehingga pembagian sumber daya keuangan serta pemanfaatannya antar pemerintah provinsi-kabupaten/kota dapat terlaksana dengan baik. Pemanfaatan dana Otsus harus didorong kepada investasi sumber daya manusia (pendidikan dan pelatihan), pembangunan wilayah ekonomi, pembangunan usaha mikro kecil dan menengah di tengah masyarakat dan berperan koperasi sebagai soko guru perekonomian nasional, guna mendorong kemandirian fiskal di Aceh baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, mengingat pada saat ini struktur APBD khususnya pada pos pendapatan masih didominasi dari sumber pendapatan dana Otsus.

*Ketujuh*, pengawasan atas penggunaan kewenangan dan dana sebagai implikasi dari Otsus harus ditingkatkan, diusulkan untuk dibentuk direktorat khusus di KPK yang konsen mengawasi daerah otonomi khusus sehingga kebocoran anggaran dapat diminimalisir, hal ini sejalan dengan tugas KPK yang tidak hanya bergerak di hulu (penangkapan dan penyidikan) saja, tetapi juga bertanggung jawab dalam hal koordinasi dan supervisi pemberantasan korupsi.

*Kedelapan*, perlu dipertimbangkan untuk membuat sebuah lembaga sementara (*ad hoc*) yang memiliki tugas dan fungsi sebagai lembaga konsultatif bagi kepada pemerintah daerah yang diberikan otonomi khusus, lembaga ini bertugas untuk membantu pembenahan birokrasi pada level provinsi maupun kabupaten kota, sehingga mampu menghadirkan model birokrasi yang moderen yang adaptif dengan kearifan lokal,

*Kesembilan*, perubahan mekanisme dana Otsus ke kabupaten/kota melalui provinsi menjadi dana transfer pemerintah provinsi kepada pemerintah daerah kabupaten/kota sehingga dapat mensinkronkan antara RPJPD Kabupaten/ Kota dengan RPJPD Provinsi melalui Musrenbang agar sesuai dengan prioritas dan kebutuhan masyarakat.

**d. Analisis dan Evaluasi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.**

Pasca runtuhnya pemerintahan yang sentralistik dan kemudian berhembusnya angin bercorak desentralistik yang menghinggapi pemerintahan daerah di Indonesia, DKI Jakarta turut pula mengalami perubahan. Ada hal yang khusus didapatkan oleh DKI Jakarta, mimpi besar presiden Soekarno tentang *grand design* DKI Jakarta sebagai kota internasional membuat pembangunan di Jakarta begitu intens. Di samping itu, selain Gubernur dilibatkan dalam rapat kabinet presiden yang menyangkut urusan tata kelola ruang di Ibukota, DKI Jakarta tidak perlu melakukan pemilihan kepada daerah tingkat kota. Pemilihan walikota di DKI Jakarta dipilih oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat. Dengan sistem sedemikian rupa, maka Walikota

bertanggung jawab kepada Gubernur dengan olah wewenang berupa garis komando.

Secara historis, penetapan Jakarta sebagai ibu kota negara dapat ditemukan di antaranya di dalam beberapa undang-undang, sebagai berikut.<sup>337</sup>

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya Tetap sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia dengan Nama Jakarta.
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara Republik Indonesia Jakarta.
3. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Negara Republik Indonesia Jakarta.
4. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Gunawan A Tauda menjelaskan bahwa selain hal-hal tersebut di atas, berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, kekhususan DKI Jakarta meliputi hal-hal sebagai berikut.<sup>338</sup>

---

<sup>337</sup> Muhammad Addi Fauzani, Konstitusionalitas Pemindahan Ibu Kota Negara, *Koran Sindo*, Rabu 28 Agustus 2019.

<sup>338</sup> Gunawan A Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 419-420.

1. Otonomi tunggal di tingkat provinsi. Selain di Jakarta, otonomi daerah di seluruh wilayah NKRI dilekatkan ke kota/kabupaten. Sedangkan di Jakarta, kota bukanlah daerah otonom melainkan hanya wilayah administrasi kerja. Sehingga penyebutannya pun Kota Administrasi (Pusat Utara, Barat, Selatan dan Timur) dan Kabupaten Administrasi Kepulauan seribu. Konsekuensinya adalah, Walikota dan Bupati di Jakarta bukanlah jabatan politis melainkan jabatan struktural birokrasi. Karena itu tidak ada pemilihan (pilkada) walikota/bupati, karena jabatan tersebut, sebagaimana disebutkan sebelumnya, diisi oleh PNS yang ditunjuk oleh gubernur. Kewenangannya tentu berbeda dengan kabupaten/kota otonom. Juga tidak ada DPRD Kabupaten/Kota di wilayah DKI Jakarta. APBD pun hanya di tingkat provinsi, yang di dalamnya mencakup alokasi untuk 6 kabupaten/kota, 44 kecamatan dan 267 kelurahan.
2. Dalam hal pemilihan calon gubernur dan wakil gubernur, pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih. Dalam hal tidak ada pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara sebagaimana dimaksud, diadakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur putaran kedua yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama. Ketentuan ini merupakan *lex specialist* dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang. Berdasarkan Undang-Undang Pemilihan ini, tidak dikenal adanya sistem dua putaran, dan berlaku sistem mayoritas sederhana dalam kontestasi pemilihan kepala daerah.
3. Selain seorang wakil gubernur, terdapat pula empat Deputy Gubernur yang membantu Gubernur Jakarta. Berbeda dengan wakil gubernur yang dipilih sebagai pasangan calon dalam pilkada, Deputy adalah jabatan birokratis dengan eselonering yang sama dengan Sekretaris Daerah. Pembidangan untuk empat deputy itu adalah: Tata Ruang dan Lingkungan Hidup, Pengendalian Kependudukan dan Permukiman, Industri, Perdagangan dan Transportasi; serta Pariwisata dan Kebudayaan.
4. Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Pemerintah dapat membentuk dan/atau menetapkan kawasan khusus di wilayah Provinsi DKI Jakarta untuk menyelenggarakan fungsifungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi

kepentingan nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

6. Gubernur mempunyai hak protokoler, termasuk mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ni'matul Huda menguraikan, bahwa kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara menyebabkan peran ganda, yakni untuk kepentingan nasional dan daerah, sehingga berpengaruh kepada tugas, wewenang, tanggungjawab gubernur sebagai kepala daerah. Demikian halnya dengan susunan pemerintah daerah, sebagai konsekuensi penyelenggaraan otonomi daerah berada pada lingkup provinsi atau otonomi tunggal atau tidak terbagi ke dalam daerah otonom yang lebih rendah tingkatannya dengan status sebagai wilayah administrasi.<sup>339</sup>

Bambang Kesowo, yang dikutip oleh Ni'matul Huda menyatakan, bahwa menjadi ibukota Jakarta serasa bagai pemanis saja. Pemerintah Pusat dan bahkan Presiden pun sesungguhnya tidak kuasa amat. Rambu otonomi begitu rapat dan tidak memungkinkan untuk masuk, meskipun ibukota negara dan tempat kedudukan Pemerintah Pusat menyelenggarakan kegiatan. Kata khusus bagai tidak bermakna banyak. Tidak seperti kata istimewa seperti yang dilekatkan kepada salah satu di daerah di negara ini. Pengaturan UU No. 29 Tahun 2007 mengenai pemberian kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara hanyalah predikat dituturkan dalam Pasal 3-5. Secara materiil tidak ada ketentuan yang jelas mengatur konsekuensi, terutama pada pemerintah pusat untuk turun tangan mengatasi problem DKI Jakarta sebagai ibukota

---

<sup>339</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ..., Op. Cit.*, hlm. 185.

negara. UU No. 29 Tahun 2007 sesungguhnya adalah hadirnya sebuah daerah otonomi yang sekedar diberi label sebagai ibukota negara.<sup>340</sup>

Muhadam Labolo juga mengungkapkan, bahwa terdapat kekaburan kekhususan yang dimiliki oleh DKI Jakarta.<sup>341</sup> Sebagaimana halnya pada provinsi-provinsi lain, Pemerintah DKI Jakarta juga menyelenggarakan urusan pemerintahan yang ditugaskan Pusat dalam rangka asas tugas pembantuan maupun urusan-urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah dalam rangka asas dekonsentrasi. Tetapi, berbeda dari daerah-daerah otonomi biasa, DKI Jakarta juga menyelenggarakan sejumlah urusan yang diklasifikasi UU Nomor 29 Tahun 2007 sebagai urusan dalam kerangka kewenangan khusus DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara, kewenangan tersebut terdapat pada Pasal 26 ayat (4) UU 29 Tahun 2007 meliputi Penetapan dan pelaksanaan Kebijakan dalam bidang: Tata ruang, SDA, Lingkungan Hidup. Pengendalian Penduduk dan Pemukiman. Transportasi. Pariwisata. Industri dan Perdagangan.

Dalam konteks sebagai suatu daerah khusus, Provinsi DKI Jakarta sejatinya belum memiliki esensi kewenangan khusus yang signifikan. Memang telah ditetapkan beberapa kewenangan sebagaimana telah disebut sebelumnya, tetapi semua kewenangan itu sesungguhnya tidak khas dimiliki DKI Jakarta karena terdapat juga di Provinsi dan/atau Kabupaten/ Kota lainnya sehingga semua urusan pemerintahan baik urusan wajib maupun pilihan tidak bisa dibedakan dengan urusan pemerintahan yang dilaksanakan

---

<sup>340</sup> *Ibid.*, 187

<sup>341</sup> Muhadam Labolo, *Catatan Desentralisasi Asimetrik di Indonesia, Peluang, Tantangan, dan Recovery*, (Jakarta: Wadi-Press, 2014), hlm. 109-110.

oleh pemerintah daerah otonom lain. Ketidakjelasan kewenangan khusus tersebut secara substantif berarti cenderung menempatkan Jakarta sebagai daerah otonom biasa di mana kekhususan Jakarta tidak lebih sebagai wujud penyelenggaraan asas dekonsentrasi yang dilimpahkan Pemerintah. Himpitan antara fungsi kekhususan dan pelaksanaan asas dekonsentrasi tersebut menyebabkan kekhususan Jakarta sulit dikategorikan sebagai implementasi suatu otonomi khusus.

Jika melihat substansi dari Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 sebagai payung hukum otonomi khusus Jakarta, undang-undang ini belum mengakomodir ruang pengaturan yang memadai atas peran keibukotaan tersebut. Sehingga, aspek-aspek dari peran keibukotaan di atas seolah berjalan tanpa didasari landasan hukum sebagai bentuk kebijakan penyerahan kepada Jakarta. Padahal, Ramses Marpaung sebagaimana dikutip oleh Robert Endi Jaweng mengemukakan bahwa status kekhususan Jakarta lahir dalam konteks alasan khusus sebagai Ibukota, dan kewenangan khusus merupakan manifestasi alasan khusus tersebut dalam pemerintahan. Lebih lanjut, kewenangan khusus lalu menjadi dasar pembentukan kelembagaan khusus, pendanaan khusus dan segala elemen-elemen lain yang juga bersifat khusus. Tidak jelasnya materi kewenangan khusus sebagai Ibukota tersebut berimplikasi pada ketidakjelasan pula pengaturan elemen-elemen penting lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus, seperti elemen kelembagaan dan keuangan.<sup>342</sup>

---

<sup>342</sup> Robert Endi Jaweng, "Rekonstruksi Kekhususan Jakarta", Analisis CSIS, Vol. 41, No. 2. Juni 2012, hlm. 272.

Muhadam Labolo menyatakan, bahwa dalam dalam hal penyusunan urusan dan kewenangan khusus DKI Jakarta mestinya peran/fungsi diatas menjadi esensi dari materi urusan Jakarta yang diperoleh karena kekhususannya sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia.<sup>343</sup> Sebagian dari peran/fungsi ibukota di atas jelas merupakan urusan pemerintah pusat, namun dalam kerangka desentralisasi asimetris maka kepada Jakarta perlu diserahkan kewenangan pengaturan dan pengurusannya sebagai bagian dari urusan khusus pemerintahan Ibukota. Misalnya urusan keamanan, sejatinya memang urusan keamanan merupakan kewenangan pemerintah pusat yang tidak didelegasikan kepada daerah, namun jika melihat kedudukan Jakarta yang memiliki kekhususan sebagai Ibukota Negara maka bukan sesuatu yang tidak mungkin kewenangan tersebut juga dapat diberikan kepada Pemerintah DKI Jakarta. Hal ini juga dibutuhkan karena melihat peran Ibukota sebagai pusat perwakilan asing, di mana Ibukota menjadi lokasi organisasi internasional dan kedudukan kedutaan/konsulat negara-negara lain yang membutuhkan keamanan dan perlindungan dari segala ancaman yang dapat mengganggu stabilitas hubungan dengan negara-negara luar (politik luar negeri).

Robert Endi Jaweng memberikan catatan kritis terhadap pelaksanaan kekhususan di Jakarta, bahwa tidak adanya pembagian urusan yang jelas yang membuat Jakarta disebut sebagai daerah yang khusus, dia menjelaskan sebagai berikut.<sup>344</sup>

---

<sup>343</sup> Muhadam Labolo, *Catatan Desentralisasi Asimetrik di Indonesia, Peluang, Tantangan, dan Recovery*, (Jakarta: Wadi-Press, 2014), hlm. 112-114.

<sup>344</sup> Robert Endi Jaweng, *Analisis Kewenangan Khusus Jakarta Sebagai Ibukota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia*, (Jakarta: Tesis, Universitas Indonesia, 2012), hlm. 95.



Peran/fungsi Jakarta sebagai Ibukota terkesan *taken for granted* tanpa formula pengaturan secara tegas dalam suatu produk hukum/kebijakan formal. Implikasinya, ketiadaan identifikasi fungsi ke-ibukota-an tersebut berimbas pada sulitnya memetakan secara jelas urusan maupun kewenangan mengatur dan/atau mengurus berbagai urusan tersebut. Maka, jenis-jenis urusan yang kemudian diberikan kepada Jakarta sebagai daerah khusus justru bersubstansi sebagai urusan-urusan otonomi biasa dan bersifat seragam dengan daerah-daerah lain pada umumnya. Sementara dalam hal dasar kewenangannya, masih tak jelas aspek kewenangan khusus apa yang dimiliki Jakarta untuk mengatur dan/atau mengurus wilayah Ibukota yang sejatinya mencerminkan kepentingan nasional tersebut. Pada point pertama ini, Jakarta adalah contoh daerah khusus tanpa kewenangan khusus.

Robert Endi Jaweng melanjutkan memberikan catatan, bahwa dengan dianutnya otonomi tunggal yang terletak di provinsi, maka akan menimbulkan mikro sentralisasi, dia menjelaskan sebagai berikut.<sup>345</sup>

Dalam hal pilihan bentuk otonomi tunggal pada lingkup propinsi yang lalu berimplikasi hilangnya otonomi pada pemerintahan di bawahnya (berstatus Kabupaten/Kota Administratif sebagai perangkat daerah propinsi), Jakarta memang tidak diberikan “kewenangan khusus” tetapi mendapatkan perlakuan khusus berupa “kekhususan kewenangan” untuk mengatur dan/atau mengurus urusan-urusan yang lazim dimiliki daerah otonom kabupaten/kota. Studi ini menengarai, pilihan otonomi tunggal tersebut berlandaskan pertimbangan teknokrasi pembangunan (*structural efficiency model*) menuju Jakarta yang “satu dalam arah perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan”. Namun, pada tataran rasionalitas kebijakan, sulit dinalarkan bagaimana mengaitkan kebutuhan kewenangan sebagai suatu daerah khusus dengan dengan pilihan bentuk otonomi tunggal tersebut. Sementara pada tataran praktik/implementasi, bentuk otonomi tunggal tersebut telah menciptakan fenomena mikro-sentralisasi kewenangan yang membuat Gubernur dan biokrasi provinsi menjadi tuan/atasan sementara Kabupaten/Kota Administratif sebagai suruhan/bawahan lantaran yang terjadi bukan hubungan kewenangan tetapi penugasan intraorganisasi dari atasan kepada bawahan. Di lapangan, dampak mikro-sentralisasi ini adalah menjauhkan jarak pusat kekuasaan dengan pusat layanan (masyarakat), membuat demokrasi berhenti di level propinsi, defisiensi birokrasi di level bawah, dst.

---

<sup>345</sup> *Ibid.*, hlm. 96.

Robert Endi Jaweng menyatakan, bahwa kekhususan Jakarta seharusnya juga dijadikan dasar untuk mengelola keterhubungan dengan daerah di sekitarnya, dia menjelaskan sebagai berikut.<sup>346</sup>

Dalam hal dinamika perkembangan aktual Jakarta yang ditandai aglomerasi perkotaan yang dewasa ini sudah bertaraf metropolitan, bahkan megapolitan, kekhususan Jakarta mestinya tak (semata) berorientasi internal wilayah Jakarta tetapi juga--bahkan lebih penting--dijadikan modal/basis bagi penyusunan kewenangan khusus untuk mengelola keterhubungan fungsional Jakarta dengan daerah-daerah sekitarnya sebagai kawasan perkotaan. Pada tataran kebijakan, substansi pengaturan aspek krusial ini hanya menempatkan pola hubungan Jakarta dengan daerah sekitarnya tersebut dalam kerangka simetris karena memang tidak dilandasi kewenangan khusus untuk membangun pola hubungan khusus (asimetris) antara Jakarta dengan unit pemerintahan lainnya. Maka, kelembagaan pengelolaannya sebatas kerja sama antar daerah (KAD), sesuatu yang jamak di banyak daerah dan dibangun di atas asumsi bahwa pemimpin daerah, aparat pemda, dan pemangku peran lainnya memiliki kesadaran dan kesukarelaan untuk bekerja sama. Kalau pada daerah-daerah biasa saja KAD sering tidak efektif, lebih sulit lagi dibayangkan kontribusinya mengatasi kompleksitas dan karakter masalah ibukota dan kawasan perkotaan seperti Jabodetabekjur. Pilihan desain kelembagaan yang tepat mengelola Jakarta dalam dinamika kawasan perkotaan yang terintegrasi itu sepatutnya adalah lembaga yang memiliki kewenangan kuat, dalam koordinasi maupun implementasi sejumlah urusan lintas wilayah, baik dengan cara memperkuat kedudukan Gubernur DKI Jakarta atau pun menjadikan kelembagaan dan urusan tersebut sebagai bagian dari domain pengelolaan oleh pemerintah pusat

Muhadam Labolo menyebutkan, bahwa ada beberapa hal yang layak untuk dilakukan dalam rangka mengoptimalkan jalannya otonomi khusus di DKI Jakarta.<sup>347</sup> Yang *pertama*, Pemerintah perlu melakukan pengkajian ulang terkait esensi kekhususan dari materi kewenangan dan urusan yang diemban oleh Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara. Sehingga Provinsi DKI Jakarta mempunyai kewenangan yang jelas untuk

---

<sup>346</sup> *Ibid.*, hlm. 97.

<sup>347</sup> Muhadam Labolo, *Catatan Desentralisasi Asimetrik di Indonesia, Peluang, Tantangan, dan Recovery*, (Jakarta: Wadi-Press, 2014), hlm. 117-119.

melaksanakan mana yang menjadi kewenangan khusus dan mana yang menjadi kewenangan sebagai daerah otonom. Implikasinya struktur pemerintah yang menjalankan roda pemerintah juga diharapkan mempunyai susunan yang lebih signifikan dan mampu menciptakan susunan pemerintah yang handal.

*Kedua*, alternatif dengan tetap memberikan kekhususan sebagai daerah khusus ibukota namun tetap bersifat otonomi penuh nampaknya menjadi solusi yang dapat dijadikan pilihan. Otonomi penuh akan lebih membuat struktur pemerintah menjadi lebih tegas di jalur mana koridor pemerintahan berjalan. Letak otonomi yang masih berada di tingkat provinsi dengan kabupaten/kota bersifat administrasi hanya dilakukan pengkajian mengenai restrukturisasi koordinasi mulai dari kelurahan hingga pada tingkat provinsi. Pemangkasan jalur koordinasi menjadi salah satu cara yang dapat dilakukan dengan meniadakan salah satu satuan kerja antara kecamatan dan kelurahan, sehingga, koordinasi pelaksanaan tugas pemerintahan dapat lebih efektif dan efisien.

*Ketiga*, reposisi Gubernur tetap harus dilakukan dengan lebih menekankan pada pelaksanaan otonomi penuh. Gubernur saat ini hanya merupakan bentuk "sentralisasi halus" dari pemerintah yang masih campur tangan dalam urusan pemerintahan Jakarta sebagai daerah otonom. Posisi gubernur dapat dinaikkan menjadi pejabat setingkat menteri yang tidak hanya secara simbolis seperti berhak atas protokoler dan mendampingi presiden, tetapi lebih jauh kepada kewenangan yang dimiliki dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. Otonomi penuh yang tidak menghilangkan

kekhususan dapat juga disertai dengan masih adanya jabatan khusus Deputi Gubernur yang memberikan analisis terhadap masalah-masalah khusus yang disertakan sesuai dengan kekhususan yang telah ditetapkan. Jabatan khusus deputi gubernur tetap dapat melakukan koordinasi sehubungan dengan analisis yang dibuat untuk mendukung perumusan kebijakan yang akan diambil gubernur dalam tugas khusus tersebut sehingga tidak terjadi tumpang tindih dengan bagian sekretariat yang juga melaksanakan tugas koordinasi di luar tugas khusus yang telah ditetapkan.

*Keempat*, kewenangan yang disertakan dalam tugas khusus sebagai ibukota harus lebih substansif mengatur apa yang memang menjadi kepentingan ibukota. tugas khusus yang telah dijabarkan dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 masih bersifat umum sehingga belum nampak jelas perbedaan dengan urusan pemerintahan daerah otonom lain. Jikapun memang hal-hal tersebut menjadi masalah krusial dalam statusnya Jakarta sebagai ibukota negara, penekanan terhadap pelaksanaan teknis kegiatan khusus perlu dilakukan seperti dalam penjabaran tupoksi organisasi perangkat daerah khusus ibukota pada masing-masing bidang.

Terhadap berbagai uraian terkait daerah istimewa dan daerah khusus tersebut, ditemukan masalah yang sangat mendasar yakni UUD NRI 1945 tidak memberikan kualifikasi yang jelas terkait kualifikasi penetapan daerah dapat ditetapkan menjadi daerah istimewa atau daerah khusus. Hal tersebut diakui oleh MK. MK memberikan pendapat bahwa memang UUD NRI 1945 tidak memberikan kualifikasi suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa atau daerah khusus, sebagai berikut.<sup>348</sup>

---

<sup>348</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 81/PUU/-VIII/2010, hlm. 38-39.

Menimbang bahwa menurut Mahkamah, walaupun UUD 1945 tidak memberikan kualifikasi suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa atau daerah khusus, namun Mahkamah perlu memberi penilaian dan penegasan mengenai persoalan ini. Menurut Mahkamah, dari kenyataan pada saat perubahan UUD 1945 mengenai pemerintahan daerah, terdapat dua daerah istimewa, yaitu Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta serta satu daerah khusus yaitu Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Provinsi Daerah Istimewa Aceh kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dengan demikian, dalam kenyataan praktik ketatanegaraan Indonesia, tidak ada konsistensi penggunaan kapan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah Istimewa dan kapan ditetapkan sebagai daerah khusus. Menurut Mahkamah, penetapan nama suatu daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus haruslah dengan kriteria yang berbeda. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya;

MK

Mahkamah Konstitusi memberikan batasan dalam putusan tersebut terkait apa yang disebut dengan daerah istimewa dan daerah khusus, sebagai berikut.<sup>349</sup>

- a. Daerah Istimewa adalah daerah yang terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Daerah Khusus adalah suatu daerah yang ditetapkan jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.

Lebih lengkapnya MK berpendapat sebagai berikut. 350

Menimbang bahwa menurut Mahkamah, jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa yang ditetapkan

---

<sup>349</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

<sup>350</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

dengan Undang-Undang sangat terkait dengan: a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup; dan b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan memperhatikan dua kriteria tersebut, menurut Mahkamah hak asal usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin dan tidak dapat diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam Undang-Undang. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan;

Berdasarkan kajian terhadap beberapa peraturan desentralisasi asimetris tersebut, maka dapat dimunculkan problematik desentralisasi asimetris yang pada sub bab ini akan digambarkan secara singkat kemudian akan dianalisis dalam bab pembahasan setelah bab ini, problem tersebut diuraikan sebagai berikut.

*Pertama, politik hukum desentralisasi asimetris cenderung menjaga keutuhan negara bukan akselerasi pembangunan daerah.* Menurut Robert Endi Jaweng, pendekatan asimetris yang diterapkan di Indonesia di beberapa daerah lebih berorientasi politik (instrumen politik menjaga keutuhan negara) dan mengabaikan sambungannya pada level teknokratik (desentralisasi asimetris sebagai rute alternatif untuk mengakselerasi pembangunan daerah).<sup>351</sup>

*Kedua, pengaturan status quo bersifat sporadis, tidak adanya grand design dan umbrella act yang jelas.* Hal ini terlihat dari banyaknya pengaturan terkait desentralisasi asimetris yang tersebar selaras dengan kepentingan negara dalam mengakomodir tuntutan desentralisasi asimetris. Sehingga, apabila negara ingin memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap eksistensi desentralisasi

---

<sup>351</sup> Robert Endi Jaweng, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 173.

asimetris harus membentuk undang-undang baru lain yang khusus mengatur daerah tersebut sebagaimana undang-undang berikut ini.

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
3. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

*Ketiga, penetapan bersifat sentralistis, tertutup ruang aspirasi secara demokratis.* Hal ini dibuktikan dengan praktek *status quo* dan tertutupnya akses daerah terhadap otonomi khusus. Menurut Mardyanto Wahyu Tryatmoko sebenarnya, selain DKI Jakarta, Yogyakarta, Aceh, dan Papua, masih banyak daerah yang menghendaki perlakuan khusus, baik karena unsur budaya maupun karena kontribusi sumber daya lokal bagi negara yang terhitung lebih besar dibanding daerah lain. Bergulirnya desakan beberapa daerah yang menginginkan otsus atau istimewa sebenarnya menandakan perubahan fase dalam perjalanan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia.<sup>352</sup>

*Keempat, tidak adanya indikator dan parameter yang jelas dalam menetapkan daerah menjadi daerah istimewa dan otonomi khusus.* Hal ini selaras dengan pendapat Ni'matul Huda yang memberikan penjelasan, bahwa peristiwa pergantian status Provinsi Aceh sebagai Daerah Istimewa yang kemudian ditambah

---

<sup>352</sup> Mardyanto Wahyu Tryatmoko, "Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pasca Orde Baru", ..., *Op. Cit.*, hlm. 279-280.

lagi status Otonomi Khusus dan kemudian diganti lagi bahkan dicabut status otonomi khususnya melalui berbagai undang-undang, menggambarkan secara jelas bahwa parameter pemberian status keistimewaan maupun status kekhususan bagi suatu daerah. Semuanya seolah sangat bergantung pada kepentingan pemerintah pusat dan daya tekan politik masyarakat di daerah yang bersangkutan. Ada kalanya posisi Pemerintah Pusat sangat dominan menentukan status suatu daerah, tetapi ada kalanya Pemerintah Pusat berada di bawah tekanan politik masyarakat daerah tertentu (Provinsi Aceh dan Papua). Seharusnya Pemerintah menentukan secara tegas dan jelas parameter pemberian status keistimewaan ataupun kekhususan bagi suatu daerah, sehingga eksistensi Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 menjadi lebih bermakna dan mudah untuk dipahami, bukan sebaliknya sekedar menjadi pajangan atau asesoris belaka.<sup>353</sup>

**Kelima**, belum optimalnya mekanisme pengawasan, evaluasi, dan bahkan tidak adanya jangka waktu berlakunya desentralisasi asimetris dalam beberapa undang-undang desentralisasi asimetris. Khususnya dana otonomi khusus, Nyimas Latifah Letty mengungkapkan, terdapat empat faktor yang mempengaruhi pengawasan ini, yaitu:<sup>354</sup>

- a) kapasitas kelembagaan terutama dari sisi pemerintah pusat, sebagai pihak pengawas. Hal ini penting untuk diamati karena dalam konteks negara berkembang, termasuk Indonesia (juga Filipina dan Pakistan), World Bank mencatat bahwa kemampuan untuk mengawasi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah masih menjadi masalah yang utama. Kemampuan mengawasi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah belum berada di level yang optimal, terutama dalam soal anggaran, sehingga praktik korupsi tumbuh subur di daerah;
- b) ada atau tidaknya instrumen pengendalian yang mengatur soal pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam hal pengelolaan dana otsus dan istimewa. Terkait dengan instrumen

---

<sup>353</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 265.

<sup>354</sup> Nyimas Latifah Letty dkk, "Pola Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 15, No. 1, Juni 2018, hlm. 88.



pengendalian, hasil kajian Tim Otonomi Daerah P2P LIPI tahun 2016 menemukan bahwa meski regulasi tentang pemerintahan daerah telah mencantumkan klausul mengenai mekanisme pengawasan oleh pemerintah pusat, tetapi faktanya praktik tersebut tidak berjalan baik. Hal ini terjadi akibat minimnya komitmen lembaga pemerintah pusat dan absennya instrumen hukum yang lebih rinci yang mengatur tentang itu. Oleh karena itu, penting untuk melihat secara spesifik bagaimana hadir atau tidaknya instrumen pengendalian dalam pengawasan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan civil society dalam hal pengelolaan dana otsus dan istimewa;

- c) kepentingan politik dari elite, baik yang berasal dari pusat maupun di daerah juga diasumsikan menjadi salah satu faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan pengawasan dalam hal pengelolaan dana otsus dan istimewa. Dalam kasus Aceh dan Papua, misalnya, elite daerah sangat berperan besar dalam penyaluran dana otsus. Di Aceh, gubernur dinilai melakukan pengelolaan dana otsus lebih besar untuk kepentingan pencitraan dirinya, dibanding untuk kesejahteraan masyarakat, sebagaimana fungsi asalnya. Hal ini tampak dari banyaknya proyek-proyek kegiatan yang dibuat kecil-kecil di Aceh dengan kisaran di bawah Rp500 juta, semisal Rp100 jutaan. Dilihat dari besarnya dengan dana yang kecil tersebut tidak cukup untuk membangun infrastruktur bahkan menjadi sulit untuk diawasi. Lainnya yang menjadi persoalan adalah peruntukan dana otsus yang tidak tepat sasaran semisal untuk pembangunan selokan, pagar, irigasi yang seharusnya bisa didanai dari dana APBD kabupaten/kota. Belum lagi tumpang tindih antara wilayah provinsi dan kabupaten/ kota sehingga pembangunan gedung-gedung yang menggunakan dana otsus menjadi mangkrak dan terbengkalai. Selain itu, dana otsus juga digunakan untuk membiayai biaya operasional seperti gaji pegawai, bahkan ada beberapa kabupaten/kota yang sangat mengandalkan dana otsus sehingga dikhawatirkan apabila dana otsus berakhir maka akan berakhir pulalah kabupaten/ kota tersebut.

Kekurangan-kekurangan tersebut harus dicarikan solusinya yang dalam

penelitian ini akan diberi solusi dari sisi hukumnya. Ni'matul Huda berpendapat bahwa walaupun sampai saat ini dirasa ada yang belum maksimal dari pelaksanaan otonomi khusus di Papua dan lainnya, Pemerintah dan masyarakat harus secara bersama-sama mengawal dan mengawasinya, agar pelaksanaan otonomi khusus tidak menyimpang jauh dari yang diinginkan atau bahkan menjadi sumber korupsi

baru karena transfer dana yang besar ke daerah-daerah yang ditetapkan sebagai otonomi khusus tidak disertai evaluasi penggunaannya.<sup>355</sup>

#### **4. Pengakuan Perluasan Tipologi Asimetris dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**

Konsep desentralisasi asimetris prespektif *founding fathers*, secara normatif terlihat jelas dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan). Hal ini diuraikan oleh Ni'matul Huda yang menyebutkan, sebagai berikut.

Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut.”<sup>356</sup>

Mengenai *volksgemeenschappen* terkait Penjelasan Pasal 18 tersebut,

Ni'matul Huda menyitir pendapat Bagir Manan yang menjelaskan sebagai berikut.

Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang dimaksud dengan *volksgemeenschappen* adalah, desa, negeri, dusun marga dan sebagainya. Sepanjang yang dimaksud adalah desa, dan sebagainya dalam peraturan perundang-undangan Hindia Belanda dipergunakan istilah *Inlandsche gemeente*, yaitu semua persekutuan hukum teritorial Indonesia asli yang mandiri, kecuali Swapraja. Jadi bukan hanya beberapa desa yang merupakan satu kesatuan yang mandiri, juga persekutuan hukum lebih besar yang mandiri, seperti marga disumatera selatan.” Menurutnya, *Volksgemeenschappen* dan *Inlandsche gemeente* adalah daerah otonom yang dibiarkan mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangga mereka sendiri. Dari pembahasan diatas, maka memandang dan mengingati hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa menurut Pasal 18, sepanjang mengacu kepada *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* berarti menunjuk kepada daerah otonomi asli Indonesia yaitu swapraja dan desa.<sup>357</sup>

---

<sup>355</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ..., Op. Cit.*, hlm. 303.

<sup>356</sup> *Ibid.*, hlm. 53-54.

<sup>357</sup> Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Nusa Media, Cetakan I, 2013), hlm. 11.

Ni'matul Huda menyebutkan, bahwa ketika penyusunan konstitusi RIS, dicarilah istilah Indonesia untuk menggantikan *zalfbestendurende/zelfbestendurendelandshappen*. Akhirnya, Moh. Yamin dapat menemukan istilah “swapraja” untuk mengganti istilah Belanda tersebut. Ketentuan-ketentuan tentang Swapraja dalam persetujuan perpindahan antara Indonesia dan Belanda sebagai berikut.<sup>358</sup> Hal tersebut menunjukkan, bahwa telah terjadi perluasan pengaturan desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris yang diakui dalam konstitusi UUD 1945 sebenarnya baru bersifat swapraja atau termasuk dalam kategori desentralisasi asimetris yang bertipologi politik.

Hal tersebut disusul dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara Republik Indonesia Jakarta yang mengatur bahwa Gubernur Kepala Daerah disamping, menyelenggarakan hak, wewenang, dan kewajiban tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah, juga menyelenggarakan pemerintahan yang bersifat khusus yang merupakan akibat langsung dari kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara. Artinya desentralisasi asimetris dengan tipologi administratif mulai diakui dalam peraturan perundang-undangan.

Bagir Manan berpendapat, bahwa apabila mengikuti Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan, pengertian istimewa dikaitkan dengan pemerintahan asli seperti desa atau pemerintahan yang diselenggarakan pribumi seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (dimasa penjajahan). Tetapi dengan pembentukan Daerah Istimewa Aceh, pengertian istimewa bergeser. Tidak lagi semata-mata menunjuk pemerintahan asli atau yang diselenggarakan pribumi di

---

<sup>358</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...*, Op. Cit., hlm. 93.

masa penjajahan. Seperti telah dikemukakan, Daerah Istimewa Aceh bertalian dengan pelaksanaan syariat Islam. Demikian pula pengertian “khusus”. Tidak ada sebutan “khusus” dalam UUD 1945 (sebelum perubahan). Kemudian pada perubahan kedua UUD 1945 barulah sebutan “khusus” muncul dalam Pasal 18B UUD 1945.<sup>359</sup>

Ditambah lagi kehadiran KEK menyebabkan terjadinya perluasan politik hukum desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris sebelumnya hanya bertipologi politik dan administratif seperti Aceh, Papua, DIY, dan DKI, sedangkan KEK memperluas makna desentralisasi asimetris dengan tipologi ekonomi atau finansial disebabkan KEK memiliki kewenangan khusus di bidang finansial ekonomi berkat statusnya yang ditetapkan menjadi KEK tersebut.

Desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan sebuah keberlanjutan sejarah yang telah dimulai dari masa kolonial dan ditegaskan dalam empat konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Dasar dari desentralisasi asimetris tersebut dapat dirujuk dalam konstitusi sebagai kesatuan hukum tertinggi. Desentralisasi asimetris menyangkut urusan yang fundamental terkait pola hubungan pusat dan daerah menyangkut desain kewenangan, kelembagaan, finansial dan kontrol yang berbeda. Desentralisasi asimetris setidaknya dapat diberikan dengan pertimbangan: konflik, sejarah dan budaya, daerah perbatasan, ibukota negara dan pengembangan ekonomi. Pusat pengembangan ekonomi didasarkan atas pertimbangan geografis karena potensial memicu kecemburuan antar daerah.<sup>360</sup>

---

<sup>359</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2005), hlm. 15-16.

<sup>360</sup> Gunawan A Tauda, “Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Jurnal Administrative Law & Governance*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 434-435.

Awal mula dibukanya desentralisasi asimetris pasca reformasi disebabkan oleh lahirnya UU No 22 Tahun 1999. Konsideran pembentukan UU No 22 Tahun 1999 salah satunya didasari oleh penerapan norma sebelumnya yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3153) yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan Desa, tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan perlunya mengakui serta menghormati hak asal-usul Daerah yang bersifat istimewa sehingga perlu diganti.

Beberapa norma dalam UU No 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang desentralisasi asimetris dapat dilihat sebagai berikut. *Pertama*, Pasal 118 ayat (1) UU No 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur dapat diberikan otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, kecuali ditetapkan lain oleh peraturan perundang-undangan. *Kedua*, Pasal 121 UU No 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini. *Ketiga*, Pada Penjelasan menyebutkan Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan Daerah. Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya

adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.

Selanjutnya, pengaturan desentralisasi asimetris juga diatur secara minimalis dalam UU No 32 Tahun 2004. Beberapa norma dalam UU No 32 Tahun 2004 yang bersinggungan dengan pengaturan desentralisasi asimetris sebagai berikut. *Pertama*, Pasal 1 angka 19 UU No 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa kawasan khusus adalah bagian wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota yang diterapkan oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional. *Kedua*, Pasal 2 ayat (8) UU No 32 Tahun 2004 menyebutkan, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. *Ketiga*, Pasal 225 UU No 32 Tahun 2004 menyebutkan Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. *Keempat*, Pasal 226 UU No 32 Tahun 2004 menyebutkan:

- (4) Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri.
- (5) Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini.
- (6) Khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dengan penyempurnaan:

- a. Pemilihan kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sampai dengan bulan April 2005, diselenggarakan pemilihan secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai provinsi Nanggroe Aceh Darussalam paling lambat pada bulan Mei 2005.
- b. Kepala daerah selain yang dinyatakan pada huruf (a) diatas diselenggarakan pemilihan kepala daerah sesuai dengan periode masa jabatannya.
- c. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum Undang-Undang ini disahkan sampai dengan bulan April 2005, sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang penjabat kepala daerah.
- d. Penjabat kepala daerah tidak dapat menjadi calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- e. Anggota Komisi Independen Pemilihan dari unsur anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia diisi oleh Ketua dan anggota Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

UU No 32 Tahun 2004 diganti dengan UU No 23 Tahun 2014 sebagai aturan pokok tentang Pemerintahan Daerah. Di dalamnya terdapat pengaturan yang minimalis terkait desentralisasi asimetris. Beberapa norma dalam UU No 23 Tahun 2014 yang bersinggungan dengan pengaturan desentralisasi asimetris sebagai berikut. *Pertama*, Pasal 1 angka 42 UU No 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Kawasan Khusus adalah bagian wilayah dalam Daerah provinsi dan/atau Daerah kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, Pasal 361 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Kawasan perbatasan negara adalah Kecamatan-Kecamatan terluar yang berbatasan langsung dengan negara lain. *Ketiga*, Pasal 399 UU No 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan

Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut.

Beberapa undang-undang pokok tentang pemerintahan daerah tersebut hanya mengakomodir secara limitatif pengakuan dan pengaturan desentralisasi asimetris. Padahal pada level konstitusi, pengakuan dan pengaturan terkait desentralisasi asimetris selalu konsisten. Pengakuan dan pengaturan desentralisasi asimetris pada beberapa undang-undang pokok tentang pemerintahan daerah tersebut hanya bersifat pengaturan diperbolehkannya penyimpangan hukum terhadap undang-undang pokok pemerintahan daerah dengan syarat telah diaturnya secara khusus dalam undang-undang yang bersifat istimewa dan khusus.

Semenjak reformasi, pengakuan terhadap dsentralisasi asimetris semakin meningkat. Dari prespektif normatif, hal ini terlihat dari masifnya pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan pengakuan dan pengaturan desentralisasi asimetris.

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
3. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.
5. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.



Sehingga perluasan terhadap tipologi desentralisasi asimetris tersebut dapat digambarkan dalam tabel berikut ini.

**Tabel 3.2**

**Perbandingan Perluasan Pengaturan Desentralisasi Asimetris sesuai  
Konstitusi<sup>361</sup>**

<b>Konstitusi</b>	<b>Undang-Undang</b>	<b>Pengakuan</b>	<b>Tipologi Asimetris</b>
Pasal 18 UUD 1945 sebelum Amandemen	UU 22/1948	Swapraja, daerah yang sifatnya istimewa	Historis, Kedaulatan
Pasal 64 dan 65 Konstitusi RIS	UU 22/1948	Swapraja yang sudah diakui	Historis, Kedaulatan
Pasal 131 dan 132 UUDS 1950	UU 22/1948 UU 1/1957	Swapraja, daerah swatantra	Historis, Kedaulatan
Pasal 18 UUD Sebelum Amandemen	UU Pemda: UU 1/1957 UU 5/1974  UU Asimetris:  UU	Swapraja, daerah yang sifatnya istimewa dan daerah administratif.	Historis, Kedaulatan Administratif

<sup>361</sup> Data diolah oleh Penulis

Pasal 18 UUD 1945 Setelah Amandemen	UU Pemda:  UU 22/1999  UU 32/2004  UU 23/2014  UU Asimetris:  UU 21/2001  UU 11/2006  UU 29/2007  UU 13/2012	Daerah istimewa dan khusus	Historis  Kedaulatan,  Administratif,  Ketegangan  Politis,  Ekonomi
---	--	-------------------------------	--

## 5. Kompabilitas Paradigma Asimetris dalam NKRI

Pemberian otonomi yang berbeda atas suatu daerah atau suatu wilayah dari beberapa daerah merupakan praktik penyelenggaraan pemerintah yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federalif.<sup>362</sup>

Anwar Shah dan Theresa Thompson mengungkapkan sebagai berikut.<sup>363</sup>

*Asymmetric decentralization means that constituent jurisdictions are allowed differentiated responsibilities due to political, fiscal, or technical capacity considerations.*

<sup>362</sup> Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Studi Terhadap Forma Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012, ..., Op. Cit.*, hlm 99.

<sup>363</sup> Anwar Shah dan Theresa Thompson, *Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road With Potholes, Detours, and Road Clousres,.. Op. Cit.*, hlm. 22.

B Raksaka Mahi juga memberikan pengertian desentralisasi asimetris dengan membandingkan dengan desentralisasi simetris, ia menyebutkan sebagai berikut.<sup>364</sup>

*Asymmetric decentralization is found in which different constituent sub-nationals given different powers: one or more sub-national has considerably more autonomy than the others, although they have the same constitutional status. This is in contrast to symmetric decentralization, where the policy does not make a distinction between constituent regions.*

Dari uraian tersebut, terlihat bahwa Anwar Shah, Theresa Thompson, dan B Raksaka Mahi secara tegas menyebutkan bahwa dalam desentralisasi asimetris terdapat perbedaan kekuasaan suatu daerah dengan daerah lain di suatu negara dari segi politik, finansial, dan teknis administratif.

Secara umum, pengadopsian model desentralisasi asimetris didasarkan kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Format pengorganisasian negara dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik/pemerintah. Menurut Robert Endi Jaweng yang menyitir dari Tarlton, menyatakan sebagai berikut.<sup>365</sup>

Pembeda inti antara desentralisasi biasa (simetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*), dan keumuman (*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetrik ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the component units*” di sini, hubungan simetris antara setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.

---

<sup>76</sup> Raksaka Mahi, *Indonesian Decentralization: Evaluation, Recent Movement And Future Perspectives*,... *Op. Cit.*, hlm. 123.

<sup>365</sup> Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”,... *Op. Cit.*, hlm. 162.

Sementara, dalam pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”. Berbedanya derajat otonomi kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horisontal (antar daerah) maupun vertikal (dengan pusat). Khusus mengenai pola asimetris, Robert Endi Jaweng kembali menguraikan apa yang diungkapkan oleh Tarlton, yang menekankan sebagai berikut.<sup>366</sup>

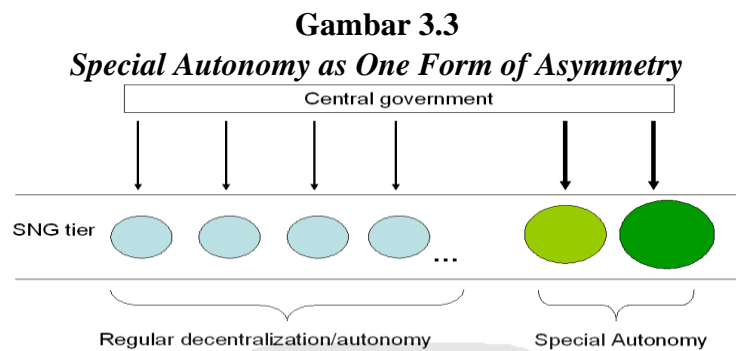
*In the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of feature which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole.*

Tipologi yang menekankan asimetris sebagai pembedaan dengan daerah/kawasan lainnya. Desentralisasi asimetris merupakan “pengecualian” pelaksanaan “normal” di kawasan di luarnya. Negara-negara seperti Norwegia menerapkan model ini untuk kawasan Sami Land, Finlandia dengan Aland Islands, atau Kanada dengan Quebec yang masing-masing dilatar-belakangi keunikan kultural dan historis. Pengalaman Indonesia dengan NAD, Papua, DIY dan DIK Jakarta adalah contoh kongkrit dari negeri sendiri yang bisa dijadikan sebagai ilham bagi penerapannya di kawasan lainnya seperti Bali atau bahkan Kalimantan secara keseluruhan. Panjangnya pengalaman Indonesia dalam menerapkan model ketiga ini merupakan modal penting bagi kita dalam membayangkan kemungkinan pengaturan daerah berdasarkan prinsip ini di masa-masa yang akan datang. Fakta juga menunjukkan variasi “pemerintahan”, tapi masih merupakan bagian dari regim

---

<sup>366</sup> *Ibid*, hlm. 162.

sentralisasi atau “regim pasar bebas”, bukan “regim desentralisasi” sangat luar biasa di Indonesia, mulai dari bentuk pengaturan “otorita” hingga pada “kota-kota mandiri”, termasuk dengan memanfaatkan desa-desa eks-transmigrasi yang dirancang Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebagai kota mandiri.<sup>367</sup>



Hal ini secara normatif terlihat dari pemberlakuan UU No 23/2014 secara umum di seluruh pemerintahan daerah di Indonesia dengan mengecualikan daerah-daerah yang mengatur tersendiri dengan dasar keistimewaan dan kekhususan yang diatur dalam masing-masing undang-undang desentralisasi asimetris sebagai berikut.

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
3. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.

<sup>367</sup> Cornelis Lay, “Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia”, ..., *Op. Cit.*, hlm. 12.

5. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Secara tegas Pasal 399 UU No 23/2014 menyebutkan bahwa ketentuan dalam Undang-Undang ini (UU No 23/2014) berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut.

Pada saat era reformasi 1998, tuntutan atas negara federal kembali mencuat ke permukaan. Pada saat itu menurut Ni'matul Huda, Amien Rais menjadi penggerak bersama Partai Amanat Nasional dengan didampingi beberapa tokoh lain seperti Adnan Buyung Nasution, Ichlasul Amal, Anhar Gonggong, Faisal Basri Sri Soemantri, Ismail Sunny, Romo Mangun Wijaya, dan Dawam Raharjo, mengukung agenda negara federal untuk masa depan Indonesia. Namun, agenda ini mendapatkan penolakan dari banyak pihak, utamanya paling gencar menolak adalah militer dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Dasar dari penolakan ini adalah kekhawatiran jika Indonesia berubah maka akan banyak daerah menuntut untuk memisahkan diri. Sementara Amien Rais sendiri dengan agenda federalnya dituduh melakukan gerakan separatisme.<sup>368</sup>

Hal tersebut dicatat oleh Bayu Krisnapati yang menguraikan pendapat YB Mangunwijaya, terkait pentingnya perubahan UUD 1945 (lama) dengan menggunakan istilah "negara federal" sebagai solusi untuk mengakomodir hak-hak daerah diseluruh Indonesia, hal ini pasti masih banyak yang tidak menyetujui sistem

---

<sup>368</sup> Ni'matul Huda dkk, "Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Ius Quia Iustum*, Vol. 26. No. 2, Mei 2019, hlm. 241-242.

negara federal. Dengan pengajuan sebangkok argumentasi klasik yang sudah kita kenal: kekhawatiran akan perpecahan serta balkanisasi RI seperti di Yugoslavia, birokrasi bertele-tele, tidak efisien; menyalahi tradisi kramat RI 17 Agustus 1945; konsep neo-Belanda ; *set-back* ke zaman sebelum 1928; kurangnya tenaga ahli untuk negara bagian di daerah; pasti tidak disetujui ABRI; menghambat efisiensi hubungan bisnis dan usaha dengan pihak luar-negeri; pemborosan biaya administratif dsb. Banyak sekali argumen yang menakutkan. Itu semua alamiah akan digabung dalam suatu reaksi berupa kontra-reformasi melawan konsep negara federal, dengan alasan sebagai berikut.<sup>369</sup>

1. Banyaknya orang berciri konservatif yang masih ingin mempertahankan status-quo, tidak akan senang kemungkinan terusiknya atau pembongkaran kemapanan dan ketenangan jiwa cari untung semaksimal mungkin dengan jalan segampang (artinya sesentralistik) mungkin.
2. Atau yang sudah terlanjur dicuci-otak oleh P4 sehingga tercetak dalil dogmatis, bahwa bentuk negara kesatuan itu sesuatu yang sakral, pusaka warisan nenek-moyang bahkan seperti wahyu dari tuhan yang tidak boleh disentuh karena suci dan saktinya. Teranglah ini sebetuk tahayul dan per-tuhan-an makhluk yang tidak lebih dari hasil makhluk yang fana juga.
3. Begitu juga mereka yang sangat beruntung finansial, aset, kedudukan, proyek dan kesempatan untuk mengeruk kekayaan dari daerah, tentu saja akan jengkel melihat bengawan emas mereka yang mengalir dari segala penjuru daerah ke muara jakarta dan kota-kota besar jawa lain-lain terhambat. Mereka pasti masih akan hat-hat melawan sistem negara federal. Khususnya yang berbasis jakarta.
4. Dan akhirnya kaum birokrat dipusat yang menduduki eselon-eselon tinggi dalam negara kesatuan akan kecewa bahwa dalam sistem federal mereka tidak lagi gampang enak bersemayam bagaikan distupa amat tinggi Borobudur, karena jumlah "candi-candi" menjadi banyak tetapi dengan stupa-stupa yang merata lebih rendah.
5. Dan akhirnya orang-orang dipulau jawa atau jabotabek sendiri yang tahu derajat pentingnya pulau jawa atau jabotabek yang sedikit banyak bermonopoli ditangan kaum terpilih kaum agung dinegeri ini, akan berkurang.
6. Atau takut pulau Jawa, Jabotabek akan menjadi lokasi penumpukan kemiskinan karena sudah terlanjur berpenduduk padat dan relatif hanya sedikitlah kekayaan sumber-sumber alamnya. Sehingga hegemoni pulau jawa yang sudah bertradisi ribuan tahun akan pudar.

---

<sup>369</sup> Bayu Krisnapati, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, .. Op. Cit.*, hlm.159-160.

7. Sama dengan sebagian dari korps ABRI yang konservatif dan khawatir fungsi dan kewibawaan militernya akan sangat kurang. Atau akan berganda tugas "pemadam kebakaran" dalam situasi ekonomi dibawah no1 sekarang ini; serba khawatir jangan-jangan sistem federal akan memicu separatisme, daerahisme dan segala bentuk gejala desintegrasi nasional yang mudah menyalakan pemberontakan daerah dsb. dst.
8. Orang-orang yang masih selalu kambuh jiwa nasionalisme ekstrem yang chauvinis gandrung pada kebesaran lahiriah Indonesia Raya model Britania Raya atau Jepang Raya Kuno; jadi jenis-jenis patologik megalomaniak yang hanya bangga dan bahagia dengan sentralisme hierarkis yang menyeragamkan massa rakyat lewat manifestasi barisan-barisan seragam seram serba berdisiplin bangkai dengan satu pemimpin, satu komando, satu gerak satu bahasa, kaum fasis yang suka semua serba tunggal kompak militeristik.
9. Kaum bawah tanah gaya mafia, Triad, Yakusha yang lewat suatu sentralisme sistem dan komando otokratis jauh lebih muda beroperasi menyedot kekayaan daerah dari pada lewat suatu struktur desentralisasi yang demokratis.
10. Kaum oportunistis yang tanpa prinsip tanpa visi bersikap beo atau bunglon, dan yang karena itu mudah sekali ditelanjangi dalam suatu sistem desentralisasi yang lebih kecil dan demokratik dari pada dalam wilayah-wilayah amat luas seluas eropa. Dalam wilayah berdesentralisasi kebobrokan dan keplin-planan jauh lebih mudah dideteksi. Dalam sistem sentral ketat orang-orang oportunistis yang sebenarnya egois-egois tetapi berjiwa pengecut jauh lebih mudah bersembunyi atau bertopeng dalam keseragaman barisan. Dalam sistem desentralisasi yang dengan sendirinya lebih demokratis orang-orang yang berkepribadian dan berwatak baik jauh lebih mudah tampak dan membuktikan diri, sedangkan mereka yang tidak berwatak apalagi yang berjiwa pengkhianat mudah terkena kontrol sosial.

Bayu Krisnapati menguraikan, bahwa sebenarnya pendapat YB Mangunwijaya tidak mutlak menginginkan Negara Kesatuan Republik Indonesia diganti dengan konsep negara federal, hanya saja beliau berpendapat bahwa UUD 1945 (Konstitusi Indonesia) harus menyediakan wadah dan ikut mendorong terjadinya demokratisasi bagi daerah-daerah di Indonesia. Memberikan ruang bagi daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan adat istiadat daerah tersebut (bhineka tunggal ika), dengan cara mengurus rumah tangga daerahnya sendiri,



tanpa mengurangi fondasi dasar Negara Republik Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan beliau.<sup>370</sup>

Melihat massa 200-250 juta orang Indonesia nanti dengan segala pluralitas dimensi ganda kehidupan arkipel kita, sistem kenegaraan apakah yang paling menjamin ke-tunggal-an negeri dan negara kita secara demokratis bhinneka, dan yang paling optimal memekarkan bakat-bakat pemajuan diri penduduknya dalam iklim persaudaraan damai? Jawabnya hanya satu (sudilah terkejut sebentar saja): sistem negara federal, atau terserah istilahnya. Entah disebut mekanisme otonomi -penuh provinsi (jelas bukan Cuma tingkat kabupaten) ataupun gabungan beberapa provinsi atau apa, itu terserah Konstituante nanti, pokoknya suatu susunan beragam namun satu. Inilah persis definisi atau deskripsi pengertian federal: *bhinneka tunggal eka*.

Pada akhirnya, titik temu pergolakan antara tuntutan negara federal dengan mempertahankan negara kesatuan ini, akhirnya dijawab dengan mengakomodir kebijakan otonomi luas. Sehingga, otonomi luas merupakan hasil kompromi antara tuntutan negara federal dan negara kesatuan murni yang dianggap menjembatani hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah yang selama ini kerap memunculkan polemik.<sup>371</sup>

Menurut Ni'matul Huda, meminjam pandangan dari dua ahli yaitu Fred Isjwara dan Abu Daud Busroh, menurut Fred Isjwara bahwa nilai penting dalam negara kesatuan yaitu terdapat baik persatuan (*unity*) maupun kesatuan (*union*). Sedangkan menurut Abu Daud Busroh, bahwa negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat, yang mempunyai

---

<sup>370</sup> *Ibid.*, hlm. 160-161.

<sup>371</sup> Ni'matul Huda dkk, "Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", ... *Op. Cit.*, hlm. 241-242.

kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.<sup>372</sup>

Negara kesatuan harus diartikan sebagai *unitary*, yakni kesatuan yang tidak menghilangkan keragaman dari unsur-unsur yang menyatu itu. Konsepsi kesatuan di mana di dalamnya terdapat perbedaan-perbedaan. Pengakuan terhadap perbedaan dan keragaman itu, baik yang bersifat lahiriah (situasi dan kondisi masing-masing daerah yang berbeda-beda) maupun batiniah (keragaman pemikiran anak-anak bangsa dalam turut memikirkan nasib bangsanya), hanya mungkin terwujud bila pemerintahan mendatang menganut sepenuhnya asas-asas konstitusionalisme.<sup>373</sup>

Tidak salah apabila Jimly Asshiddiqie beranggapan, bahwa dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, tetapi di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan perkataan lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.<sup>374</sup>

---

<sup>372</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, .. Op. Cit.*, hlm. 2.

<sup>373</sup> Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2007), hlm. 131.

<sup>374</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...., Op. Cit.*, hlm. 79.

Masih menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia kita adalah negara kesatuan (*unitary state*), sedangkan persatuan Indonesia adalah prinsip dasar bernegara yang harus dibangun atas dasar persatuan (*unity*), bukan kesatuan (*uniformity*). Prinsip ini dibangun, dikarenakan dalam wilayah Indonesia banyak aneka ragam warna daerah yang berbeda-beda, dengan kata lain bangunan negara kesatuan kita dibangun dengan motto Bhineka-Tunggal Ika (*Unity In Diversity*).<sup>375</sup>

Kemajemukan merupakan suatu realitas sosial bangsa Indonesia yang tidak dapat dipungkiri dan dihindari lagi keberadaannya. Kemajemukan bangsa Indonesia terlihat dari beragamnya suku, agama, ras, bahasa, maupun agama. Realitas sosial bangsa Indonesia yang beragam dimanifestasikan oleh para pendiri NKRI menjadi filsafat dasar '*bhineka*', sedangkan cita-cita persatuan bangsa-bangsa menjadi satu bangsa Indonesia dimanifestasikan menjadi filsafat dasar '*tunggal ika*'. Sehingga jika keduanya digabung menghasilkan suatu semboyan filosofis bangsa Indonesia yakni "*Bhineka Tunggal Ika*", yang mengandung arti secara singkat *satu kesatuan dalam keanekaragaman*. Secara filosofis hal tersebut menunjukkan pengakuan dan penghormatan bangsa Indonesia atas keragaman dan adanya kesadaran bahwa keragaman tersebut dipandang sebagai suatu "energi sosial".<sup>376</sup>

Menurut Soepomo, bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti bahwa menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, sifat sendiri-sendiri dalam Negara Kesatuan. Tiap daerah mempunyai histori dan sifat khusus yang berlainan

---

<sup>375</sup> *Ibid*, hlm. 79.

<sup>376</sup> Irene Mariane, *Kearifan Lokal Pengelolaan Hutan Adat*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 59.

daripada Riwayat dan sifat daerah lain. Berhubungan dengan itu, Pemerintah harus menjauhkan segala usaha yang bermaksud menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.<sup>377</sup>

Apabila dilihat dengan cermat, secara umum undang-undang otonomi daerah telah memberikan banyak celah dalam mengembangkan kekhususan suatu daerah. Karena setiap daerah di Indonesia sebenarnya mempunyai kekhususan yang menjadi ciri khas daerah, seperti Minang dengan Nagarnya, masyarakat Betawi, Masyarakat Sunda dan lain sebagainya. Jika hampir semua propinsi menuntut untuk diberikan otonomi khusus maka merupakan tanda tanya besar dalam membangun persatuan Indonesia. Hal ini dikarenakan kekhususan-kekhususan tersebut pada akhirnya akan mengarah pada konsep federal asimetris. Jika hal ini harus menjadi pilihan bagi tegaknya persatuan Indonesia, reposisi bentuk negara merupakan suatu keharusan.<sup>378</sup>

Dalam hal bentuk negara, Robert Endi Jaweng menguraikan bahwa, walau pada awalnya Tarlton menulis tema asimetri dalam kerangka negara federal, perkembangan di kemudian hari menunjukkan bahwa konsep dan penerapan kebijakan atas model tersebut mulai diadopsi di negara-negara kesatuan, berupa *special autonomy*, *special territory*, atau yang di Indonesia dikenal sebagai otonomi khusus, daerah khusus, dan daerah istimewa. Untuk mempertegas hal itu, Gabriele Ferazzi dari University of Guelph, Canada, menulis: “*asymmetric decentralization is common throughout the world, in both unitary and federal countries*”. Salah satu

---

<sup>377</sup>Josep Riwu Kaho, *Prosepek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi beberapa Faktor yang mempengaruhi Penyelenggarannya)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 46.

<sup>378</sup>Eko Prasajo, *Redormasi Kedua Melanjutkan Estafet Reformasi*, (Jakarta: Penerbit Salemba, Jakarta, 2009), hlm. 46.

manifestasinya adalah melalui pemberian status otonomi khusus untuk satu atau lebih unit lokal.<sup>379</sup>

Selain pendapat tersebut, Ronald L. Watts menegaskan, dasar pertimbangan mengadopsi model asimetris memang tidak lagi dipengaruhi bentuk susunan negara, tetapi sejauh mana pilihan desentralisasi tersebut bisa efektif berfungsi atau sebaliknya malah disfungsional bagi upaya pengelolaan keragaman dan kekhususan lokal. Menurut Watts, kalau sejumlah kondisi obyektif di masyarakat (*preconditions of asymmetry* dalam istilah tarlton) tersebut memang menuntut kerangka administrasi pengelolaan khusus dan diperkirakan mampu mendatangkan manfaat secara lebih efektif ketimbang dilakukan dengan cara-cara biasa/jamak, maka desentralisasi asimetris patut dipertimbangkan.<sup>380</sup>

Terlebih negara kesatuan dan negara federal bukan merupakan suatu yang harus dikonfrontasikan secara langsung. Hal itu lebih sebagai pilihan yang sangat berbeda mengenai pengaturan kekuasaan nasional. Perbedaan antara negara kesatuan dan negara federal menurut Kranenburg yang diuraikan oleh Ni'matul Huda menyatakan bahwa perbedaan tersebut dapat dilihat dari dua kriteria, yaitu:<sup>381</sup>

- a. Negara-bagian suatu federasi memiliki "*pouvoir constituent*" yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan, organisasi bagian-bagian negara (pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat;
- b. Dalam negara federal, wewenang untuk membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu persatu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendah (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.

---

<sup>379</sup> Robert Endi Jaweng, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 163.

<sup>380</sup> *Ibid.*, hlm. 164.

<sup>381</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, ... *Op. Cit.*, hlm. 26.

Yudi Latif menguraikan penjelasan Umum UUD NRI 1945 sebelum amandemen terkait negara kesatuan sebagai berikut.<sup>382</sup>

Pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan... Istilah negara Persatuan di sini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan cita-cita moral. Artinya ialah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Bentuk negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita-cita moral negara persatuan itu ialah negara kesatuan. Dalam negara kesatuan tidak ada negara dalam negara, negara dibagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari negara-negara bagian.

Pada perdebatan amandemen UUD 1945 terkait segi fundamental negara, yang salah satunya membahas bentuk negara, Antonius Rahail dari F-KKI berpendapat tentang bentuk negara dikaitkan dengan upaya mendorong gagasan negara federal sebagai berikut.<sup>383</sup>

Berkaitan dengan masalah bentuk negara, FKKI tetap pada pendirian semula, yakni mempertahankan negara kesatuan yang berbentuk republik dan secara tegas menolak bentuk federalisme, apabila upaya perubahan ke bentuk federalisme ini disertai dengan manipulasi keinginan rakyat secara keseluruhan. Bahwa dalam pelaksanaan sehari-hari selama setengah abad lebih sedikit terdapat aneka kekurangan.

Hamdan Zoelva dari Fraksi PBB juga mengungkapkan pandangan fraksinya tentang bentuk negara sebagai berikut.<sup>384</sup>

... 1. Masalah Bentuk Negara. Menurut hemat kami, bukanlah hal yang tabu dan tentunya bukanlah hal yang diharamkan atau melanggar sumpah jabatan untuk membicarakan kembali masalah bentuk negara kita dalam forum persidangan yang sangat terhormat ini. Untuk itu dalam rangka pengambilan keputusan mengenai pilihan bentuk negara ini perlu kiranya kita mendengarkan dengan sungguh-sungguh apa keinginan dari daerah-daerah di seluruh Indonesia. Janganlah kita mengambil keputusan hanya karena tuntutan dari satu atau dua daerah saja, ataukah dari beberapa tokoh politik saja. Fraksi kami mengharapkan agar masalah ini betul-betul kita

---

<sup>382</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2015), hlm. 38-39.

<sup>383</sup> Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Edisi Revisi 2010, hlm. 214.

<sup>384</sup> *Ibid*, hlm. 210.

pikirkan dengan jernih dan jujur dengan memperhatikan dan menghitung berbagai resiko dan konsekuensi logis dari setiap pilihan yang diambil.

F-KB berbicara dalam konteks munculnya wacana negara federal. Dalam memberikan tanggapan terhadap materi amandemen UUD 1945, F-KB melalui juru bicaranya, Yusuf Muhammad, memaparkan bahwa munculnya pandangan negara federal sesungguhnya bukanlah terkait karena bentuk negara kesatuan, melainkan karena tidak terwujudnya prinsip universal dalam kenyataan kekuasaan dan kebijakan politik penguasa selama ini. Perjuangan daerah sebagai inti dan unsur pokok negara bangsa tidak dihargai. Oleh karena itu, orang mulai berbicara wacana federalisme. Artinya, substansi persoalan ini ialah bagaimana membagikan kekuasaan yang adil antara pusat dan daerah serta bagaimana pemerintah pusat dapat memberikan lebih besar lagi pembagian kewenangan di bidang politik, ekonomi, dan lain-lain.<sup>385</sup>

Akar dari persoalan yang menimbulkan munculnya wacana pandangan negara federal sesungguhnya bukanlah terdapat pada bentuk negara kesatuan, akan tetapi lebih pada:

1. Tidak terwujudnya prinsip-prinsip universal dalam kenyataan kekuasaan dan kebijakan politik penguasa negara kita.
2. Karena daerah sebagai inti dan unsur pokok dan pemegang saham terbesar dalam negara bangsa ini ternyata tidak diwongno dalam sistem kehidupan bernegara kita. Ini rasa bahasanya lain dari pada diorangkan, jadi minta maaf. Jadi daerah-daerah memang merasa tidak diwongno di dalam sistem kehidupan bernegara kita.

Karena itu substansi persoalan ini adalah:

1. Bagaimana membagikan kekuasaan yang adil antara pusat dan daerah. Daerah-daerahlah yang sesungguhnya harus diberi hak yang semestinya dalam memberikan arah dari perjalanan kehidupan bernegara. Merekalah yang sesungguhnya yang telah menyumbang dan membangun negara bangsa ini, dan karena itu sudah sepatutnya porsi daerah mendapatkan peranan yang signifikan. Peranan dan suara partai dalam sistem legislatif kita semestinya tidak seperti sekarang ini yang terlalu menonjol dibanding peran dan suara daerah.

---

<sup>385</sup> *Ibid*, hlm. 213-214.

2. Bagaimana pemerintah pusat dapat memberikan lebih besar lagi pembagian kewenangan dibidang politik, ekonomi dan lain-lain.

Kebijakan desentralisasi menjadi terobosan untuk memecah permasalahan di atas disebabkan desentralisasi dilaksanakan dengan prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah dengan menumbuhkembangkan kualitas demokrasi di daerah, meningkatkan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Prinsip otonomi luas ini, yaitu pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan undang-undang. Kewenangan yang dimiliki oleh daerah ini, yakni membentuk, menjalankan, serta melaksanakan kebijakan daerah dalam rangka memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.<sup>386</sup>

Model desentralisasi asimetris juga memiliki fungsi untuk memenuhi kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Format pengorganisasian negara dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik/pemerintah. Menurut Bagir Manan, dalam penyelenggaraan otonomi riil (nyata) tidak menghendaki prinsip *uniformitas* dalam penyerahan urusan. Tiap daerah akan memiliki urusan rumah tangga sesuai dengan kenyataan yang ada pada daerah tersebut.<sup>387</sup>

---

<sup>386</sup> Sunarno Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 25.

<sup>387</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH-UII, 2006), hlm. 189.



## **B. PERBANDINGAN KONSEP DESENTRALISASI ASIMETRIS DI BEBERAPA NEGARA**

Dalam rangka menganalisis permasalahan desentralisasi asimetris di Indonesia, perlu kiranya membandingkan pengaturan desentralisasi asimetris yang diimplementasikan di berbagai belahan negara. Dalam penelitian ini terdapat beberapa negara yang akan dianalisis terkait pengaturan desentralisasi asimetrisnya. Beberapa negara tersebut ialah Jepang, China, Kolombia, Swedia, Finlandia, dan Filipina. Konsep desentralisasi asimetris di beberapa negara tersebut diuraikan sebagai berikut.

### **1. Jepang**

Di Jepang, pada level konstitusi, pengaturan desentralisasi asimetris diatur dalam Article 92-95 Konstitusi Jepang yang menyebutkan sebagai berikut.<sup>388</sup>

#### *Article 92*

*Regulations concerning organization and operations of local public entities shall be fixed by law in accordance with the principle of local autonomy.*

#### *Article 93*

*The local public entities shall establish assemblies as their deliberative organs, in accordance with law. The chief executive officers of all local public entities, the members of their assemblies, and such other local officials as may be determined by law shall be elected by direct popular vote within their several communities.*

#### *Article 94*

*Local public entities shall have the right to manage their property, affairs and administration and to enact their own regulations within law.*

#### *Article 95.*

*A special law, applicable only to one local public entity, cannot be enacted by the Diet without the consent of the majority of the voters of the local public entity concerned, obtained in accordance with law.*

---

<sup>388</sup> Pasal 92-95 Konstitusi Jepang.

Ketentuan tersebut berarti sebagai berikut.

Pasal 92

Peraturan mengenai organisasi dan operasi badan publik lokal harus ditetapkan oleh undang-undang sesuai dengan asas otonomi daerah.

Pasal 93

Badan publik lokal akan membentuk majelis sebagai badan musyawarah sesuai dengan undang-undang. Kepala pejabat eksekutif dari semua entitas publik lokal, anggota majelis entitas publik lokal, dan pejabat lokal lainnya yang ditentukan oleh undang-undang harus dipilih melalui pemilihan umum langsung di beberapa komunitas mereka.

Pasal 94

Badan publik lokal memiliki hak untuk mengelola properti, urusan dan administrasi, dan untuk membuat peraturan mereka sendiri dalam bentuk undang-undang.

Pasal 95

Undang-undang khusus, yang hanya berlaku untuk satu badan publik lokal, tidak dapat diberlakukan oleh Badan Tertinggi Kedaulatan Jepang (Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Penasihat) tanpa persetujuan mayoritas pemilih dari entitas publik lokal yang bersangkutan, yang diperoleh sesuai dengan hukum.

Pada level konstitusi tersebut menjamin bahwa pembentukan dan pengakuan terhadap desentralisasi asimetris mensyaratkan tidak hanya dibentuk oleh lembaga parlemen (*The National Diet of Japan*), tetapi juga harus memperoleh persetujuan dari mayoritas entitas publik yang bersangkutan.

Tri Widodo W Utomo menyebutkan, bahwa jika suatu daerah ingin mendapatkan otonomi yang lebih luas, atau untuk dapat ditetapkan sebagai *core city*, maka ada dua kemungkinan yang dapat dilakukan yakni: 1) meningkatkan jumlah penduduk, atau 2) peningkatan kapasitas finansial dan sumber-sumber pendapatan daerah. Untuk dapat memenuhi keduanya, penggabungan beberapa wilayah (amalgamasi) menjadi strategi yang Lazim. Penetapan suatu wilayah sebagai *core city* ini disukai oleh daerah karena mendatangkan keuntungan, yaitu:

1) mampu mengembangkan kemampuan untuk menjalankan rencana pembangunannya sendiri, dan 2) mampu mempersiapkan diri lebih baik untuk menerima tanggung jawab yang lebih besar atas tugas-tugas yang didelegasikan oleh pemerintah pusat. Adapun daerah yang belum memenuhi kriteria population dan employment tadi, relatif memiliki otonomi yang sangat sedikit dan memiliki ketergantungan sangat tinggi kepada pemerintah prefektur atau pemerintah pusat. Dalam kaitan dengan peran pemerintah pusat ini, perlu ditegaskan bahwa meskipun kota-kota besar (baik *Chukaku-shi* maupun *Tokurei-shi*) memiliki otonomi yang lebih luas dibanding kota-kota yang lebih kecil, namun mereka tetap harus meminta persetujuan dari pemerintahan tingkat prefektur atau tingkat pusat jika akan memulai proyek infrastruktur atau pembangunan dalam skala besar. Mereka juga harus tunduk terhadap pedoman administrasi dari jenjang pemerintahan yang lebih tinggi. Jika tidak, mereka akan mendapat sanksi atau resiko berupa penghentian kucuran dana dari pusat untuk periode mendatang.<sup>389</sup>

Jika pemerintahan pada level daerah memiliki otonomi yang cukup luas (tergantung pada variabel populasi dan lapangan kerja), maka otonomi pada level prefektur menampakkan sedikit gambaran yang berbeda. Selama 30 tahun setelah lahirnya *Prefectural Government Act* (Fukensei) 1890, fungsi utama pemerintahan prefektur hanya sebagai kepanjangan tangan (*administrative extensions*) pemerintah pusat untuk menjamin implementasi kebijakan pusat berjalan baik di tingkat daerah. Dapat dikatakan pula bahwa kedudukan “gubernur” atau kepala prefektur murni sebagai wakil/agent pemerintah pusat belaka. Pada tahun 1929,

---

<sup>389</sup> Tri Widodo W. Utomo, Peran Pemerintah Pusat Dalam Memperkuat Desentralisasi: Kasus Jepang Dan Pelajaran Untuk Indonesia, *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 10. No. 3 Tahun 2014, hlm. 287.

kepada prefektur sempat diberikan hak untuk menerbitkan regulasi, namun pada tahun berikutnya hingga masa Perang Dunia II, kewenangan prefektur kembali berkurang secara signifikan. Bahkan menurut Steiner, prefektur tetap berkedudukan sebagai agen pemerintah pusat hingga pertengahan tahun 1960-an.<sup>390</sup>

Mulai awal 1970-an, prefektur kembali memiliki kewenangan dan peran yang lebih berarti, terutama di bidang pembinaan usaha kecil dan menengah, juga dalam hal promosi pembangunan perkotaan dan wilayah. Meskipun pemerintah pusat tetap menyediakan kerangka kebijakan yang harus dipedomani dalam pengambilan keputusan, namun prefektur dapat merumuskan rencana pembangunan jangka panjang, yang menjadi pedoman bagi pemerintah municipal (*Core Cities* dan *Special Case Cities*) untuk menyusun perencanaan pembangunannya. Namun untuk daerah yang lebih kecil atau pedesaan, fungsi perencanaan masih dipegang atau dilaksanakan oleh pemerintah prefektur. Arah desentralisasi pada masanya sekarang lebih menunjukkan terjadinya penguatan pemerintah daerah. Gubernur (kepala prefektur), walikota, dan anggota *local assemblies* saat ini dipilih langsung oleh masyarakat. Pemerintah prefektur dan *municipal* juga memiliki kewenangan administratif yang komprehensif dalam wilayahnya. Meskipun pemerintah pusat masih memiliki kantor cabang di daerah, namun keduanya terpisah sama sekali dan tidak ada hubungan koordinasi. Tidak ada satu lembaga pun yang merepresentasikan pemerintah pusat secara utuh dan penuh di daerah. Dengan demikian, hal ini menegaskan pemerintah daerah sebagai unit administratif yang komprehensif. Untuk mengukur seberapa besar otonomi atau kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah, mengajukan dua model, yakni *the quality of*

---

<sup>390</sup> *Ibid*, hlm. 288.

*autonomy* dan *the quantity of autonomy*. Kualitas otonomi berkaitan dengan tingkat fleksibilitas daerah dalam pengambilan keputusan, sedang dari sisi kuantitas, semakin besar tugas dan tanggungjawab yang diserahkan, berarti semakin tinggi derajat desentralisasinya.<sup>391</sup>

Tri Widodo W Utomo kemudian menguraikan terkait lahirnya *Law Concerning the Provision of Related Laws for the Promotion of Decentralisation of Power (Omnibus Decentralisation Act) 101999* sebagai amandemen terhadap *Local Autonomy Law*, semakin memperkuat kedudukan dan fungsi pemerintah daerah. Amandemen ini berisi tiga hal penting sebagai berikut.<sup>392</sup>

1. Adanya kejelasan pembagian tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah memiliki tanggungjawab luas dalam seluruh urusan administrasi di wilayahnya, sedang pemerintah pusat menangani urusan tentang eksistensi negara dalam hubungan internasional, urusan-urusan umum yang lebih efektif untuk diterapkan secara seragam di seluruh wilayah negara, serta urusan yang berhubungan dengan kerangka hukum pemerintah daerah.
2. Penghapusan aturan tentang fungsi-fungsi delegasi keagenan (*agency delegated function arrangement*). Fungsi delegasi ini sebelumnya melekat pada kepala pemerintah daerah dalam kedudukan selaku agen pemerintah pusat atau pemerintah atasan, namun sering dinilai sebagai sumber masalah yang merusak hubungan kerjasama antara pusat dan daerah. Dengan adanya amandemen UU otonomi daerah, *agency delegated function* dihapuskan, dan fungsi pemerintahan di daerah dibedakan kedalam dua kategori, yakni fungsi pemerintah daerah dan fungsi mandat (*statutory entrusted functions*). Fungsi yang kedua ini adalah fungsi yang didelegasikan kepada pemerintah daerah, yang semula merupakan tanggungjawab pusat. Fungsi ini antara lain meliputi penerbitan pasport, pengelolaan jalan nasional, dan pengumpulan data statistik untuk keperluan pemerintah pusat atau pemerintah prefektur. Dengan penghapusan aturan tentang fungsi-fungsi delegasi keagenan seperti butir diatas, fungsi pemerintah daerah mencakup seluruh urusan diluar fungsi-fungsi dalam kategori *statutory entrusted functions*. Dalam hal ini, fungsi pemerintah daerah mencakup bidang-bidang yang teramat luas terdiri dari seluruh aspek kehidupan bernegara selain urusan diplomasi, keamanan nasional, peradilan, dan penuntutan umum

---

<sup>391</sup> *Ibid*, hlm. 288-289.

<sup>392</sup> *Ibid*, hlm. 289-290.

(kejaksaan). Pada saat yang sama, amandemen UU otonomi daerah juga menghapus ketentuan yang mensyaratkan persetujuan dari pusat bagi pemerintah daerah yang akan menerbitkan surat hutang (bond).

3. Peninjauan kembali fungsi partisipasi dalam pemerintahan. Dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat di era desentralisasi luas, maka Konstitusi Jepang membolehkan penerbitan anggaran dasar / anggaran rumah tangga untuk halhal tertentu yang menguntungkan masyarakat pemilih. Selain itu, masyarakat diberikan hak untuk meminta komisi audit atau lembaga pemeriksa untuk melakukan investigasi terhadap anggaran pemerintah daerah. Jika mereka masih kurang puas dengan hasil kerja komisi audit, maka mereka dapat menempuh jalur hukum melalui gugatan peradilan.

Meskipun karakteristik pemerintah daerah cukup beragam secara populasi, luas wilayah dan besaran kewenangan, namun *local autonomy law* pada prinsipnya tetap menganut dan mengusahakan adanya keseragaman struktur organisasi serta fungsi pemerintah daerah (dengan pengecualian Tokyo dan kota-kota tertentu atau *designated cities*). Penyeragaman ini didasarkan pada dua alasan utama, yaitu: *pertama*, jenis-jenis dan kualitas pelayanan harus sama untuk seluruh wilayah negara sesuai dengan standar yang ditetapkan pusat; dan *kedua*, terlepas dari adanya perbedaan karakteristik masing-masing daerah, namun pemerintah daerah tetap harus tunduk pada pedoman dari pemerintah pusat, dari pada mengembangkan kebijakan yang bersifat kasuistis. Selain itu, meskipun pemerintah pusat masih memiliki hak intervensi, namun berdasarkan *The Omnibus Decentralisation Act* 1999, intervensi tersebut harus dilakukan seminimal mungkin dan mengikuti tata cara tertentu. Pola seperti ini membentuk hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang saling tergantung dan saling melengkapi Adapun hak intervensi pusat terhadap pemerintah daerah dapat dilakukan pada tiga wilayah cabang kewenangan sebagai berikut.<sup>393</sup>

---

<sup>393</sup> *Ibid*, hlm. 290-291.

1. Intervensi di bidang legislatif, yakni intervensi yang dapat dilakukan melalui penerbitan aturan di tingkat pusat oleh lembaga legislatif (parlemen, Diet), sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan tentang otonomi daerah dalam Konstitusi.
2. Intervensi di bidang yudisial, artinya tuntutan secara hukum kepada pemerintah daerah harus ditujukan kepada pengadilan.
3. Intervensi di bidang administratif, merupakan bentuk yang paling lazim dari intervensi pusat terhadap daerah. Bentuk intervensi ini terdiri dari dua pola, yaitu *non authoritarian intervention* (pemberian saran, rekomendasi, atau pertimbangan), dan *authoritarian intervention* (pemberian ijin atau persetujuan).

Pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah memang dapat dikatakan unik. Disatu sisi, kontrol pusat kepada daerah relatif kuat, namun disisi lain daerah memiliki fleksibilitas tinggi untuk menetapkan kebijakan. Kondisi ini oleh Muramatsu merupakan kombinasi dari model kontrol administratif secara vertikal (*perpendicular administrative control model*) dengan model kompetisi secara horizontal (*horizontal political competition model*). Dalam model kombinasi tadi, pemberian otonomi dan fleksibilitas diharapkan dapat memacu kompetisi antar daerah, namun tetap diimbangi oleh pemberian pedoman dan kebijakan pusat yang berlaku secara nasional. Kompetisi secara horizontal ini terutama berlaku dalam “memperebutkan” subsidi yang disediakan oleh pemerintah pusat.

Hal yang patut diapresiasi dari kebijakan desentralisasi di Jepang adalah upaya untuk terus menerus memperkuat pemerintah daerah. Salah satu usaha yang dilakukan dewasa ini adalah merancang regulasi yang mendorong pembentukan wilayah ekonomi yang lebih besar dari pada wilayah sebelumnya seperti *Core Cities (chukaku-shi)* dan *Special Case Cities (tokurei-shi)*. Dalam rancangan yang dikenal dengan istilah *doshu-sei* tersebut, Jepang dibagi ke dalam blok-blok regional yang disebut “Do”, misalnya *Shotuken-do* yang meliputi Tokyo, Kanagawa, Saitama, dan Chiba. Padahal, kota-kota tersebut pada umumnya telah

memiliki status sebagai *designated cities* yang merupakan penggabungan dari wilayah-wilayah yang lebih kecil. Selain *Shotuken-do*, juga akan dibentuk *Kansai-do* yang terdiri dari prefektur Osaka, Kyoto, Hyogo, Shiga, Nara, dan Wakayama. Di luar kedua do besar tersebut, juga akan dibentuk Tokai-Chukyo-do, Chugoku-Sanin-do, Shikoku-do, Tohoku-do, Joetsu-Koshinetsu-do, Kyushu-do, Okinawa-do, dan Hokkaido-do.<sup>394</sup>

Inti dari kebijakan ini adalah pengurangan kewenangan dan campur tangan pusat terhadap daerah dengan memberikan kewenangan dan otonomi yang semakin besar kepada pemerintah daerah. Bahkan, Ketua Federasi Bisnis Jepang (*Nippon Keidanren*) mengatakan bahwa kebijakan ini (*doshu-sei*) akan mengubah sistem politik, fiskal, dan administrasi Jepang secara nasional. Meskipun demikian, penambahan otonomi yang lebih besar tersebut tidak dilakukan secara seragam, melainkan berdasarkan kriteria tertentu. Inilah esensi dari desentralisasi yang tidak setara (*asymmetrical decentralization*) yang ditempuh oleh pemerintah Jepang. Model desentralisasi asimetris ini telah terbukti ampuh untuk memicu pertumbuhan ekonomi kawasan melalui pembentukan blok-blok ekonomi yang lebih terintegrasi, tidak terpecah menjadi unit-unit ekonomi berdasarkan batas asli wilayah unit pemerintahan tertentu. Konsep hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem pemerintahan di Jepang seperti ini sangat efektif untuk mendorong kemajuan daerah-daerah, terutama yang mendapatkan otonomi lebih luas dan fleksibilitas anggaran lebih besar dari pemerintah pusat.<sup>395</sup>

---

<sup>394</sup> *Ibid*, hlm. 291.

<sup>395</sup> *Ibid*, hlm. 291-292.



## 2. China

Ketentuan desentralisasi asimetris di China, pada level konstitusi dapat ditemukan sebagai berikut. Pasal 30 Konstitusi menetapkan pembagian administratif RRC disusun sebagai berikut.<sup>396</sup> (1) Negara dibagi menjadi provinsi, daerah otonom dan kota yang langsung di bawah Pemerintah Pusat. (2) Provinsi dan daerah otonom dibagi menjadi beberapa prefektur otonom, kabupaten, kabupaten otonom dan kota. (3) Kabupaten dan kabupaten otonom dibagi menjadi kotapraja, kotapraja kebangsaan dan kota. Kota langsung di bawah Pemerintah Pusat dan kota-kota besar lainnya dibagi menjadi distrik dan kabupaten. Prefektur otonom dibagi menjadi kabupaten, kabupaten otonom, dan kota. Semua daerah otonom, prefektur otonom, dan kabupaten otonom merupakan daerah otonom nasional. Pasal 31 menetapkan,<sup>397</sup> "Negara dapat membentuk wilayah administrasi khusus bila perlu. Sistem yang akan dilembagakan di wilayah administrasi khusus harus ditentukan oleh undang-undang yang disahkan oleh Kongres Rakyat Nasional mengingat kondisi spesifik. "

Menurut ketentuan Konstitusi 1982, ada tiga tingkat wilayah administrasi di Cina: tingkat provinsi, kabupaten, dan kota dengan tingkat tambahan di beberapa

---

<sup>396</sup> Pasal 30 *The Constitution of the People's Republic of China* menyebutkan: *The administrative division of the People's Republic of China is as follows: 1)The country is divided into provinces, autonomous regions and municipalities directly under the Central Government; 2)Provinces and autonomous regions are divided into autonomous prefectures, counties, autonomous counties, and cities; 3)Counties and autonomous counties are divided into townships, nationality townships, and towns. Municipalities directly under the Central Government and other large cities are divided into districts and counties. Autonomous prefectures are divided into counties, autonomous counties, and cities. All autonomous regions, autonomous prefectures and autonomous counties are national autonomous areas.*

<sup>397</sup> Pasal 31 *The Constitution of the People's Republic of China* menyebutkan: *The state may establish special administrative regions when necessary. The systems to be instituted in special administrative regions shall be prescribed by law enacted by the National People's Congress in the light of the specific conditions.*

daerah. Dengan kemajuan reformasi Tiongkok dan kebutuhan pembangunan dan pembangunan ekonomi, ada evolusi bertahap menuju struktur empat tingkat: provinsi, prefektur, kabupaten, dan kota. Pasal 62 Konstitusi memungkinkan *the National People's Congress* (NPC) untuk menyetujui pembentukan provinsi, daerah otonom, dan kota langsung di bawah Pemerintah Pusat, dan untuk memutuskan pembentukan SAR dan sistem yang akan dilembagakan di sana. Dengan kata lain, pembentukan wilayah administratif tingkat provinsi tunduk pada keputusan oleh NPC. Pembentukan SAR diamanatkan oleh NPC sesuai dengan prosedur untuk divisi administrasi yang ditetapkan oleh Konstitusi.

Cornelis Lay menyebutkan bahwa Rasionalitas politik pengaturan daerah secara asimetris yang terkait dengan kebutuhan untuk menjaga atau meningkatkan kapasitas *competitiveness* sebuah bangsa bisa disimpulkan dari pengalaman Hongkong dimana Cina memilih untuk membuat kesepakatan dengan Inggris dengan menetapkan status Hongkong sebagai *special administrative region* pada tahun 1997 dan perancangan model ini di Cina. Skema formasi hubungan nasional dan lokal di China ternyata sangat memperhatikan derajat kompetitif lokal dalam menghadapi persaingan regional. China sangat tergantung sekaligus mengedepankan kemampuan tiap-tiap daerah terutama di kawasan pengembangan ekonomi untuk tumbuh. Perkembangan asimetrisme diadopsi oleh China dalam format desentralisasi ekonomi yang menjembatani hubungan antara urban-regional dengan sentralisasi sistem politik dalam kendali partai Komunis.<sup>398</sup>

---

<sup>398</sup> Cornelis Lay, "Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 9.

Karakteristik dalam perkembangan urban-regional ini dapat dilihat dari tiga dimensi; *pertama* adalah tumbuhnya urbanisasi, *kedua*, fenomena kemunculan *mega-cities* dan *ketiga* adalah tumbuh berkembangnya secara mengglobal fenomena *city-regions*. Dalam konteks ini China mengalami perkembangan dramatis hampir 30 tahun terakhir dengan meningkatnya urbanisasi dari 20% di tahun 1978 menjadi 40% di tahun 2005, serta pertumbuhan luar biasa perkotaan di Pearl Delta dan Hongkong sebagai *core*-pertumbuhan dan pertumbuhan ekonomi lokal terutama di Kunshan, Delta Sungai Yangtze dengan Shanghai sebagai fokus. Dua sentrum ini menjadi “pusat pabrik pertumbuhan” bagi China. Merujuk pada elaborasi Chien, Kunshan menjadi contoh bagaimana format asimetris menjadi motivasi kuat untuk membangun daerah yang dikenal kemudian dengan New Industrial Area atau *guo ye xin qu* atau KETZ dengan fase-fase yang sangat spesifik, dan kontrol dan distribusi kader dari PKC.<sup>399</sup>

Praktek di Jepang dan China, desentralisasi asimetris lebih fokus berbasis pada alasan ekonomi. Di Jepang, daerah-daerah melakukan amalgamasi, sehingga indikator ekonomi makro jumlah penduduk, penyerapan tenaga kerja, dan kapasitas ekonomi meningkat, maka akan diberikan otonomi yang lebih besar. Sedangkan di China, daerah-daerah pantai atau pelabuhan yang memiliki potensi ekonomi tinggi, diberikan status sebagai daerah dengan kewenangan khusus.<sup>400</sup>

*Melbourne Forum on Constitution Building* menguraikan *Special Administrative Regions (SAR) of China* sebagai berikut.<sup>401</sup>

---

<sup>399</sup> *Ibid*, hlm. 9.

<sup>400</sup> Tri Wiodo W. Utomo, Peran Pemerintah Pusat Dalam Memperkuat Desentralisasi: Kasus Jepang Dan Pelajaran Untuk Indonesia, ... *Op. Cit.*, hlm. 293.

<sup>401</sup> Melbourne Forum Constitutional Insight, “Asymmetrical Territorial Arrangements in Decentralized Systems”, *Melbourne Forum Constitutional Insight*, No. 3 Oktober 2018, hlm. 5.

*Asymmetry may also prove useful in the administration of territories with distinct historical origins or other political significance. Hong Kong and Macau are examples, in the People's Republic of China. These territories were governed, respectively, by the United Kingdom and Portugal for a long period of time. They returned to China on conditions of special autonomy. As Special Administrative Regions (SAR) of China, they maintain their own economic, financial and administrative systems and enjoy considerable autonomy in relation to internal governance, trade and legal matters. Each SAR also has its own executive, legislative and judicial branches. However, foreign relations and military matters are the responsibility of the Central People's Government in Beijing, which also retains ultimate control.*

*Melbourne Forum on Constitution Building* menguraikan bahwa Asimetri juga dapat terbukti berguna dalam administrasi wilayah dengan asal sejarah yang berbeda atau signifikansi politik lainnya. Hong Kong dan Makau di Republik Rakyat Cina adalah salah satu contohnya. Wilayah-wilayah ini masing-masing diperintah oleh Britania Raya dan Portugal untuk jangka waktu yang lama. Mereka kembali ke Cina dengan syarat menjadi daerah dengan otonomi khusus. Sebagai *Special Administrative Regions (SAR) of China*, mereka mempertahankan sistem administrasi, ekonomi, dan keuangan sendiri dan menikmati otonomi yang cukup leluasa terkait dengan urusan pemerintahan internal, perdagangan, dan masalah hukum. Setiap SAR juga memiliki cabang eksekutif, legislatif dan yudikatif sendiri. Namun, hubungan luar negeri dan masalah militer menjadi tanggung jawab Pemerintah Rakyat Pusat di Beijing, yang juga memegang kendali akhir dan tertinggi dalam pemerintahan.

Terkait *Special Administrative Regions (SAR) of China*, Wang Yu menjelaskan lebih lanjut sebagai berikut.<sup>402</sup>

*The Hong Kong Basic Law and the Macao Basic Law clearly define the two SARs as local administrative regions of China. By administrative region is*

---

<sup>402</sup> Wang Yu, "A Brief Review of the Special Administrative Regions and the Special Administrative Region System", *Academic Journal of "One Country, Two Systems" Vol. III* diakses dari [ipm.edu.mo/en/academic\\_journal\\_eng\\_issue1.php](http://ipm.edu.mo/en/academic_journal_eng_issue1.php) pada 8 Juni 2020, hlm. 78.

*meant a region set up by the unitary state when dividing its territory into administrative divisions with corresponding local government organs. Such divisions are set up to meet political, economic, ethnic, geographic and historical conditions of the state, to facilitate its overall administration. They are important components of a national system of governance. Article 30 of the Constitution stipulates the administrative division of the PRC be structured as follows: (1) The country is divided into provinces, autonomous regions and municipalities directly under the Central Government. (2) Provinces and autonomous regions are divided into autonomous prefectures, counties, autonomous counties and cities. (3) Counties and autonomous counties are divided into townships, nationality townships and towns. Municipalities directly under the Central Government and other large cities are divided into districts and counties. Autonomous prefectures are divided into counties, autonomous counties, and cities. Article 31 stipulates, "The state may establish special administrative regions when necessary. The systems to be instituted in special administrative regions shall be prescribed by law enacted by the National People's Congress in the light of the specific conditions." According to provisions of the 1982 Constitution, there are three levels of administrative regions in China: provincial, county and township levels with an additional level in some areas. With the advancement of China's reform and needs of economic construction and development, there was a gradual evolution toward a four-level structure: provincial, prefecture, county and township. Article 62 of the Constitution allows the National People's Congress (NPC) to approve the establishment of provinces, autonomous regions, and municipalities directly under the Central Government, and to decide on the establishment of SARs and the systems to be instituted there. In other words, the establishment of provincial-level administrative regions is subject to decisions by the NPC. The establishment of the SARs was mandated by the NPC in keeping with procedures for administrative divisions established by the Constitution.*

Penelitian tersebut setidaknya menjelaskan bahwa Hukum Dasar Hong Kong dan Hukum Dasar Makau dengan jelas mendefinisikan kedua SAR sebagai wilayah administrasi lokal China. Wilayah administratif adalah wilayah yang didirikan oleh negara kesatuan ketika membagi wilayahnya menjadi divisi administratif dengan organ pemerintah daerah yang sesuai. Pembagian semacam itu dibentuk untuk memenuhi kondisi politik, ekonomi, etnis, geografis dan historis negara, untuk memfasilitasi administrasi pemerintahannya secara keseluruhan. Mereka adalah komponen penting dari sistem pemerintahan nasional.

Wang Yu menjelaskan lebih lanjut terkait kewenangan NPC dalam membentuk SAR, sebagai berikut.<sup>403</sup>

*It was under such constitutional provisions, the NPC adopted its Decision on the Establishment of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China on 14th February 1990, and Decision on the Establishment of the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China on 31st March 1993. These two decisions provided: a) The Hong Kong SAR was to be established on 1st July 1997. The area of the Hong Kong SAR covers the Hong Kong Island, the Kowloon Peninsula, and the outlying islands and adjacent waters under its jurisdiction. The map of the administrative division of the Hong Kong SAR was to be published by the State Council separately. b) The Macao SAR was to be established as of 20<sup>th</sup> December 1999; the area of the Macao SAR covers the Macao Peninsula, Taipa Island and Coloane Island. The map of the administrative division of the Macao SAR was to be published by the State Council separately. According to the map of the administrative division of the Hong Kong SAR published by the State Council, its territory comprises a land and sea sector. The land sector comprises three sections: Sha Tau Kok Town, Sha Tau Kok Town to Pak Kung Au, Pak Kung Au to the Mouth of the Shenzhen River. After the realignment of the Shenzhen River, the boundary will follow the new centre line of the river. The sea sector comprises three sections, i.e., those of Shenzhen Bay, Southern Sea Section and Mirs Bay. The writing statement by the State Council for the area range of administrative region of the Macao SAR indicates: the north part of the Macao SAR is linked with Gongbei of Zhuhai City of Guangdong Province by land route. Area to the south of the arched door of Portas do Cerco shall be administered by the Macao SAR. The area between the north of arched door of Portas do Cerco and the original flag building of the frontier inspection station shall be managed by original measure with no change. The Macao SAR shall maintain its managing range of the original customary water area with no change. The State Council also issued a circular designating the acronym in Chinese for the Hong Kong SAR as "Gang (港)", the acronym in Chinese for the Macao SAR as "Ao (澳)", and the Macao SAR's place in the order of precedence in the national administrative division is after the Hong Kong SAR and before Taiwan Province.*

Wang Yu menjelaskan bahwa terhadap ketentuan konstitusional seperti itu, NPC mengadopsi Keputusan tentang Pembentukan Daerah Administratif Khusus Hong Kong Republik Rakyat Cina pada tanggal 14 Februari 1990, dan Keputusan tentang Pembentukan Daerah Administratif Khusus Macao Republik Rakyat Cina

---

<sup>403</sup> *Ibid.*, hlm. 78-79.

pada tanggal 31 Maret 1993. Kedua keputusan ini memberikan: a) SAR Hong Kong akan dibentuk pada tanggal 1 Juli 1997. Wilayah SAR Hong Kong mencakup Pulau Hong Kong, Semenanjung Kowloon, dan pulau-pulau terpencil dan perairan yang berdekatan di bawahnya. yurisdiksinya. Peta pembagian administrasi SAR Hong Kong akan diterbitkan oleh Dewan Negara secara terpisah. b) SAR Macao akan didirikan pada tanggal 20 Desember 1999; area SAR Macao meliputi Semenanjung Macao, Pulau Taipa, dan Pulau Coloane. Peta pembagian administrasi SAR Macao akan diterbitkan oleh Dewan Negara secara terpisah. Menurut peta pembagian administrasi SAR Hong Kong yang diterbitkan oleh Dewan Negara, wilayahnya terdiri dari sektor darat dan laut. Sektor pertanahan terdiri dari tiga bagian: Kota Sha Tau Kok, Kota Sha Tau Kok hingga Pak Kung Au, Pak Kung Au hingga Mulut Sungai Shenzhen. Setelah penataan kembali Sungai Shenzhen, batas akan mengikuti garis tengah sungai yang baru. Sektor laut terdiri dari tiga bagian, yaitu, Teluk Shenzhen, Bagian Laut Selatan dan Teluk Mirs. Pernyataan tertulis oleh Dewan Negara untuk rentang wilayah administrasi wilayah SAR Macao menunjukkan: bagian utara SAR Macao dihubungkan dengan Gongbei dari Kota Zhuhai, Provinsi Guangdong melalui jalur darat. Area di sebelah selatan pintu melengkung Portas do Cerco akan dikelola oleh SAR Macao. Area antara utara pintu melengkung Portas do Cerco dan bangunan bendera asli stasiun inspeksi perbatasan harus dikelola dengan ukuran asli tanpa perubahan. Makau harus mempertahankan pengelolaan wilayah air berdasarkan adat asli tanpa perubahan. Dewan Negara juga mengeluarkan surat edaran yang menunjuk akronim dalam bahasa Mandarin untuk SAR Hong Kong sebagai “Gang (港)”, dan akronim dalam bahasa Mandarin untuk SAR Macao sebagai “Ao (澳)”. Posisi Makau berada dalam

urutan yang diutamakan dalam divisi administrasi nasional, setelah Hong Kong dan sebelum Provinsi Taiwan.

Penelitian Shiu-Shen Chien menyebutkan sebagai berikut.<sup>404</sup>

*With post-Mao China as a case study, this article aims to examine the political economy of asymmetric decentralization in relation to development at the national, regional (inter-local) and local levels. Economically, sub-national governments have been granted greater autonomy with huge decentralized fiscal and administrative powers and competencies. Politically, however, China is still a state under Communist Party domination. Local officials are not elected locally but are assigned by the party. This phenomenon of 'economic decentralization to the local' along with 'political centralization under the party' is described as 'asymmetric decentralization'. The mechanism behind asymmetric decentralization is upward accountability\*the greater the economic growth, the better chances there are for local leaders to receive political promotions, administrative power and many tangible and intangible perks. The article further discusses six Janus-faced consequences of asymmetric decentralization, which can be grouped into three pairs of administrative levels: (1) at the national level\*positive for relative national economic stability but negative for uneven development across the country; (2) at the regional (inter-local) level\*bad for inter-local fragmentation but good for cross-regional cadre transfer; and (3) at the local level\*where local policy innovation is a strength but local unsustainable development is a weakness. These consequences, which look contradictory or incompatible on the surface, can be better understood through the analytic framework of 'asymmetric decentralization with upward accountability'*

Shiu Shen Chien melaksanakan sebuah studi kasus berkaitan dengan kondisi pasca Mo China. Artikel tersebut memiliki tujuan untuk memeriksa kondisi ekonomi politik desentralisasi asimetris dalam kaitannya dengan pembangunan di tingkat nasional, regional (antar-lokal) dan lokal. Secara ekonomi, pemerintah daerah telah diberikan otonomi yang lebih besar dengan kekuatan dan kompetensi fiskal dan administrasi yang terdesentralisasi. Secara politis, bagaimanapun, Cina masih merupakan negara di bawah dominasi Partai Komunis. Pejabat lokal tidak dipilih secara lokal tetapi ditugaskan oleh partai. Fenomena “desentralisasi

---

<sup>404</sup> Shiun-Shen Chien, "Economic Freedom and Political Control in Post-Mao China: A Perspective of Upward Accountability and Asymmetric Decentralization", *Asian Journal of Political Science*, Vol. 18, No. 1, April 2010, hlm. 69.



ekonomi ke daerah” bersama dengan “sentralisasi politik di bawah partai” digambarkan sebagai 'desentralisasi asimetris'. Mekanisme di balik desentralisasi asimetris adalah akuntabilitas ke atas. Bahwa semakin besar pertumbuhan ekonomi, semakin besar peluang bagi para pemimpin lokal untuk menerima promosi politik, kekuatan administratif dan berbagai insentif yang berwujud maupun tidak berwujud. Artikel tersebut lebih lanjut membahas enam konsekuensi yang dihadapi Janus dari desentralisasi asimetris, yang dapat dikelompokkan menjadi tiga tingkat administrasi:

1. di tingkat nasional, desentralisasi asimetris memiliki efek positif untuk stabilitas ekonomi secara nasional tetapi memiliki efek negatif karena pembangunan yang tidak merata di seluruh negeri;
2. di tingkat regional (antar-lokal), desentralisasi asimetris memiliki efek berkaitan dengan fragmentasi antar-lokal tetapi memiliki efek positif berkaitan dengan transfer kader lintas-daerah;
3. di tingkat lokal, di mana inovasi kebijakan lokal merupakan sebuah kekuatan namun sifat pembangunan lokal yang tidak berkelanjutan merupakan kelemahan.

Konsekuensi ini, yang terlihat kontradiktif atau tidak kompatibel di permukaan, dapat lebih dipahami melalui kerangka analitik 'desentralisasi asimetris dengan akuntabilitas ke atas.

#### 4. Kolombia

*OECD Multi-Level Governance Studies* menguraikan *summary of main policy alternatives suggested for implementing asymmetric decentralisation in Colombia*, sebagai berikut.<sup>405</sup>

1. *Improve the subnational government spending and revenue autonomy. Reforming the transfer system (SGP) and the tax system are among key measures in order to provide better financial basis for subnational governments and enabling subnational governments collect more own source revenues.*
2. *Strengthen the subnational government capacity by raising the number of high quality professionals in municipalities and departments, in particular the teachers, doctors and nurses, who have a crucial role in building the local capacity*
3. *Continue efforts to improve the skills and competences of civil servants and public officials in subnational governments.*
4. *Inter-municipal cooperation should be promoted in regions where single municipalities are unlikely to be able to reach adequate competence or sufficient economies of scale. Grant funding could be used to incentivise cooperation if benefits can be predicted from internalised externalities.*
5. *Consider setting up a “free municipality” experiment, by giving considerable spending and revenue autonomy to a limited number of subnational governments for a fixed period of time, in order to gain experience of enhanced subnational autonomy.*
6. *Specific tax regimes for inter-municipal groupings or metropolitan areas could be promoted. Some pilot experiments could be launched in this regard. Such tax regimes should not take resources away from the municipalities, however.*
7. *Launching a special programme to strengthen the departments in a differentiated and experimental manner should be considered, because the departments are often responsible for the most demanding tasks and their needs differ from those of municipalities.*
8. *Alter the certification of subnational governments to ensure right incentives are in place for efficient and effective service delivery. Use the new indicators, such as MDM, to provide useful information in this respect. In addition, systematise the evaluations currently performed by the line ministries to create service-specific performance indicators.*
9. *Adjust the method to classify subnational governments, for example by using more characteristics and/or by increasing the number of groups to define the classification. Use this information for enhanced targeting of differentiated policy measures concerning subnational governments.*

---

<sup>405</sup> OECD Multi-Level Governance Studies, *Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia*, 2019, hlm. 11-12.

10. *Modify the criteria used to define the allocation of tasks for each level of government to ensure effective coordination and to allow for important externalities.*
11. *Continue supporting the indigenous territories for self-determination by assisting their capacity building. Develop indicators describing the indigenous regions to be able to target supportive policies.*
12. *Minimise the risk of increased inequity due to differentiated policies, by ensuring that positive spillover effects result from the differentiated arrangements between subnational governments. For instance, encourage subnational governments to aid their weaker neighbors, create frameworks for cooperation between subnational governments and dissemination of best practices.*
13. *Strengthen the implementation of Contratos Plans and enhance impact evaluation of the projects to enable timely interventions if problems should occur. High quality information also allows for rewarding good performance.*
14. *Ensure that population censuses will be carried out on a regular basis, in order to maintain and improve the quality of territorial indicators.*
15. *Utilise ex ante analyses to better anticipate and predict the likely outcomes of decentralisation reforms and differentiated assignments. Ex post analyses should be designed and implemented with the support of expert agencies, universities and research institutes.*

Ringkasan alternatif kebijakan utama yang disarankan untuk menerapkan desentralisasi asimetris di Kolombia dapat diartikan sebagai berikut. *Pertama*, meningkatkan pengeluaran pemerintah daerah dan otonomi pendapatan. Reformasi sistem transfer (SGP) dan sistem pajak merupakan langkah utama untuk memberikan dasar keuangan yang lebih baik bagi pemerintah daerah dan memungkinkan pemerintah daerah mengumpulkan lebih banyak sumber pendapatan mereka sendiri. *Kedua*, Memperkuat kapasitas pemerintah daerah dengan meningkatkan jumlah profesional berkualitas tinggi di kota dan departemen, khususnya para guru, dokter, dan perawat, yang memiliki peran penting dalam membangun kapasitas lokal. *Ketiga*, melanjutkan upaya untuk meningkatkan keterampilan dan kompetensi pegawai negeri dan pejabat publik di pemerintah daerah. *Keempat*, kerja sama antar-kota harus dipromosikan di daerah-daerah di mana satu kota tidak mungkin mampu mencapai kompetensi yang

memadai atau skala ekonomi yang memadai. Dana hibah dapat digunakan untuk mendorong kerja sama jika manfaat dapat diprediksi dari eksternalitas yang terinternalisasi. *Kelima*, pertimbangan untuk membuat percobaan "kotamadya bebas", dengan memberikan otonomi pengeluaran dan pendapatan yang besar kepada sejumlah pemerintah daerah untuk jangka waktu tertentu, untuk mendapatkan pengalaman otonomi daerah yang ditingkatkan. *Keenam*, aturan pajak khusus untuk pengelompokan antar kota atau wilayah metropolitan dapat dipromosikan. Beberapa percobaan dapat diluncurkan dalam hal ini. Namun, aturan pajak semacam itu dilaksanakan dengan asas tidak mengambil sumber daya dari kotamadya. *Ketujuh*, memperimbangkan untuk meluncurkan program khusus untuk memperkuat departemen dengan cara yang berbeda dan berasas eksperimental. Hal ini disebabkan karena seringkali departemen harus bertanggung jawab untuk tugas dengan tanggung jawab yang tinggi dan memiliki kebutuhan yang berbeda dari yang ada di kota. *Kedelapan*, mengubah sertifikasi pemerintah daerah untuk memastikan adanya insentif yang tepat untuk pemberian layanan yang efisien dan efektif. Menggunakan indikator baru, seperti MDM, untuk memberikan informasi yang relevan dalam hal ini. Selain itu, mengatur ulang sistem evaluasi yang saat ini dilakukan oleh kementerian berkaitan untuk membuat indikator kinerja khusus layanan. *Kesembilan*, menyesuaikan metode untuk mengklasifikasikan pemerintah daerah, misalnya dengan menggunakan lebih banyak karakteristik dan / atau dengan menambah jumlah kelompok untuk mendefinisikan klasifikasi. Menggunakan informasi ini untuk meningkatkan penargetan tindakan kebijakan yang dibedakan di setiap pemerintah daerah. *Kesepuluh*, memodifikasi kriteria yang digunakan untuk menentukan alokasi tugas untuk setiap tingkat pemerintahan untuk

memastikan koordinasi yang efektif untuk memungkinkan eksternalitas pada hal yang penting. *Kesebelas*, terus mendukung wilayah adat untuk menentukan nasib sendiri dengan membantu pengembangan kapasitas mereka. Mengembangkan indikator yang menggambarkan wilayah adat untuk dapat menargetkan kebijakan yang mendukung. *Keduabelas*, meminimalkan risiko peningkatan ketidakadilan karena kebijakan yang berbeda, dengan memastikan bahwa efek positif dihasilkan dari pengaturan yang dibedakan antar pemerintah daerah. Misalnya, mendorong pemerintah daerah untuk membantu tetangga mereka yang lebih lemah, membuat kerangka kerja sama antara pemerintah daerah dan penyebarakan percontohan praktik terbaik. *Ketigabelas*, memperkuat implementasi rencana kontraktor dan meningkatkan evaluasi dampak proyek untuk memungkinkan intervensi tepat waktu jika terjadi masalah. Informasi berkualitas tinggi juga memungkinkan untuk digunakan untuk menghargai kinerja yang baik. *Keempatbelas*, memastikan bahwa sensus populasi akan dilakukan secara berkala, untuk menjaga dan meningkatkan kualitas indikator teritorial. *Kelimabelas*, memanfaatkan analisis ex-ante untuk mengantisipasi dan memprediksi hasil yang lebih baik dari reformasi desentralisasi dan penugasan yang berbeda. Analisis ex-post harus dirancang dan diimplementasikan dengan dukungan lembaga pakar, universitas, dan lembaga penelitian.

Article 322 Konstitusi Kolombia menyebutkan secara definitif daerah mana saja yang menjadi daerah dengan konsep desentralisasi asimetris, selengkapnya sebagai berikut.<sup>406</sup>

---

<sup>406</sup> Article 322 Konstitusi Kolombia.

*Bogotá, Capital of the Republic and of the Department of Cundinamarca, is organized as District Capital.*

*Its political, fiscal, and administrative regime are determined by the Constitution, the special laws that are enacted for this purpose, and the provisions applicable to the municipalities.*

*Based on the general rules established by the law, the council will, at the initiative of the mayor, divide the territory of the district into localities, in accordance with the social characteristics of its inhabitants, and will make the corresponding allocation of powers and administrative functions.*

*It will be the responsibility of the district authorities to guarantee the harmonious and integrated development of the city and the efficient provision of the services for which the district is responsible; the management of matters proper to their territory will be the responsibility of the local authorities.*

Ketentuan tersebut dapat diartikan sebagai berikut.

Bogotá, Ibukota Republik dan Departemen Cundinamarca, diatur sebagai Ibukota Distrik. Peraturan politik, fiskal, dan administratifnya ditentukan oleh Konstitusi, undang-undang khusus yang diberlakukan untuk tujuan ini, dan ketentuan yang berlaku untuk kota.

Berdasarkan aturan umum yang ditetapkan oleh undang-undang, dewan akan, atas prakarsa walikota, membagi wilayah distrik menjadi beberapa daerah, sesuai dengan karakteristik sosial penduduknya, dan akan membuat alokasi kekuasaan dan administrasi yang sesuai.

Ini akan menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten untuk menjamin pembangunan kota yang harmonis dan terintegrasi dan penyediaan layanan yang efisien yang menjadi tanggung jawab kabupaten; pengelolaan masalah yang sesuai dengan wilayah mereka akan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Dalam Article 331 Konstitusi Kolombia menyebutkan sebagai berikut.

*The Autonomous Regional Corporation of the Río Grande de la Magdalena entrusted with the improvement of navigation, port activity, the improvement and conservation of land, the generation and distribution of energy, and the use and conservation of the environment, fishing resources, and other renewable natural resources will be established. The law will determine its organization and sources of financing and will define in favor of the riparian municipalities special treatment in the assignment of benefits and in their share of current national revenues.*

Ketentuan tersebut dapat diartikan sebagai berikut.

Perusahaan Daerah Otonom Río Grande de la Magdalena dipercayakan dengan peningkatan navigasi, aktivitas pelabuhan, peningkatan dan konservasi tanah, pembangkitan dan distribusi energi, dan penggunaan dan

konservasi lingkungan, sumber daya perikanan, dan sumber daya terbarukan lainnya. sumber daya alam akan dibangun. Undang-undang akan menentukan organisasi dan sumber pembiayaannya dan akan mendukung perlakuan khusus kota riparian dalam pemberian tunjangan dan bagian mereka dari pendapatan nasional saat ini.

Dalam Article 150 Konstitusi Kolombia menyebutkan sebagai berikut.

*It is the responsibility of Congress to enact laws. Through them, it exercises the following functions:*

*To determine the structure of the national administration and create, eliminate, or merge ministries, administrative departments, superintendencies, public establishments, and other entities at a national level, as well as to specify their objectives and organic structure; to regulate the creation and operation of regional autonomous corporations within a system of autonomy; and, similarly, to create or authorize the creation of industrial and commercial enterprises of the State and mixed economic societies.*

Berdasarkan beberapa ketentuan dalam konstitusi Kolombia tersebut, dapat diambil beberapa poin terkait penataan otonomi daerah khususnya desentralisasi asimetris. *Pertama*, beberapa pasal dalam konstitusi menyebutkan secara langsung daerah yang ditetapkan memiliki *special autonomy* seperti Bogota dan Río Grande de la Magdalena. *Kedua*, urusan yang diotonomikan secara khusus kepada daerah yang memiliki *special autonomy*, oleh konstitusi secara langsung disebutkan secara rigid. *Ketiga*, pembentukan *special autonomy* dibentuk oleh kongres yang dituangkan dalam undang-undang.

## **5. Swedia dan Finlandia**

OECD Multi-Level Governance Studies menguraikan, bahwa proses desentralisasi dilaksanakan secara bertahap sehingga membentuk asimetris.<sup>407</sup>

*Sweden has recently implemented a bottom-up territorial reform as a gradual and experimental process (a laboratory of regionalisation). Unlike in many countries, the Swedish government did not impose a single decentralisation*

---

<sup>407</sup> OECD Multi-Level Governance Studies, *Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia*, 2019, hlm. 56.

*model, but instead gave each region freedom to experiment. The process took place in waves since 1997/1998 and led to asymmetric decentralisation at the regional level. Some "pilot regions" tested the efficacy of a differentiated institutional structure and the exercise of some new responsibilities, serving as both an example and a benchmark for other regions (OECD, 2017[33]). The underlying idea was that decentralised policy making leads to more innovation in governance. The experiment led later in more comprehensive reforming of the dual model of regional governance.*

Swedia baru-baru ini menerapkan reformasi teritorial secara bottom-up sebagai proses bertahap dan eksperimental (laboratorium regionalisasi). Tidak seperti di banyak negara, pemerintah Swedia tidak memaksakan model desentralisasi yang simetris, tetapi malah memberikan kebebasan masing-masing daerah untuk bereksperimen. Proses ini berlangsung dalam gelombang sejak 1997/1998 dan menyebabkan desentralisasi asimetris di tingkat daerah. Beberapa "daerah percontohan" menguji efektivitas struktur kelembagaan yang berbeda dan pelaksanaan beberapa tanggung jawab baru, yang berfungsi sebagai contoh dan tolok ukur untuk daerah lain. Gagasan yang mendasarinya adalah bahwa pembuatan kebijakan desentralisasi mengarah pada lebih banyak inovasi dalam pemerintahan. Eksperimen ini kemudian mengarah pada reformasi model ganda tata kelola regional yang lebih komprehensif.

Chapter 14 tentang *Local Authorities* dalam Konstitusi Swedia menyebutkan sebagai berikut.

*Art. 1.*

*Sweden has municipalities and county councils. Decision-making powers in these local authorities are exercised by elected assemblies.*

*Art. 2*

*The local authorities are responsible for local and regional matters of public interest on the principle of local self-government. More detailed rules on this are laid down in law. By the same principle, the local authorities are also responsible for other matters laid down in law.*



*Art. 3*

*Any restriction in local self-government should not exceed what is necessary with regard to the purpose of the restriction.*

*Art. 4*

*The local authorities may levy tax for the management of their affairs.*

*Art. 5*

*According to law, local authorities may be obliged to contribute to costs incurred by other local authorities if necessary to achieve an equal financial base.*

*Art 6*

*Regulations regarding grounds for changes in the division of the realm into local authorities are laid down in law*

Ketentuan tersebut dapat diartikan sebagai berikut

Pasal 1

Swedia memiliki dewan kota dan kabupaten. Kekuatan pengambilan keputusan dalam otoritas lokal ini dilakukan oleh majelis terpilih.

Pasal 2

Pemerintah daerah bertanggung jawab atas masalah-masalah lokal dan regional yang menjadi kepentingan umum berdasarkan prinsip pemerintahan sendiri. Aturan yang lebih rinci tentang hal ini diatur dalam undang-undang. Dengan prinsip yang sama, pemerintah daerah juga bertanggung jawab atas hal-hal lain yang diatur dalam undang-undang.

Pasal 3

Setiap pembatasan dalam pemerintahan sendiri lokal tidak boleh melebihi apa yang diperlukan sehubungan dengan tujuan pembatasan tersebut.

Pasal 4

Pemerintah daerah dapat memungut pajak untuk pengelolaan urusan mereka.

Pasal 5

Menurut undang-undang, otoritas lokal mungkin berkewajiban untuk berkontribusi pada biaya yang dikeluarkan oleh otoritas lokal lainnya jika perlu untuk mencapai basis keuangan yang sama.

Pasal 6

Peraturan tentang dasar untuk perubahan dalam pembagian wilayah ke otoritas lokal diatur dalam undang-undang.

Section 75 tentang *Special Legislation for the Alan Islands* Konstitusi Finlandia menyebutkan sebagai berikut.

*The legislative procedure for the Act on the Autonomy of the Åland Islands and the Act on the Right to Acquire Real Estate in the Åland Islands is governed by the specific provisions in those Acts. The right of the Legislative Assembly of the Åland Islands to submit proposals and the enactment of Acts passed by the Legislative Assembly of Åland are governed by the provisions in the Act on the Autonomy of the Åland Islands.*

Ketentuan tersebut berarti bahwa Prosedur legislatif untuk Undang-Undang tentang Otonomi Kepulauan Åland dan Undang-Undang tentang Hak untuk Memperoleh *Real Estat* di Kepulauan Åland diatur oleh ketentuan khusus dalam Undang-undang tersebut. Hak Dewan Legislatif Kepulauan Åland untuk mengajukan proposal dan berlakunya Undang-undang yang disahkan oleh Majelis Legislatif Åland diatur oleh ketentuan dalam Undang-Undang Otonomi Kepulauan Åland.

Kemudian dalam section 120 tentang *Special Status of the Alan Islands* menyebutkan sebagai berikut.

*The Åland Islands have self-government in accordance with what is specifically stipulated in the Act on the Autonomy of the Åland Islands.*

Ketentuan ini berarti bahwa Kepulauan Åland memiliki pemerintahan sendiri sesuai dengan apa yang secara khusus diatur dalam Undang-Undang Otonomi Kepulauan Åland.

Cornelis Lay menyebutkan, bahwa pengaturan politik lokal yang berbeda dalam kerangka politik nasional juga ditemukan dalam pengalaman Finlandia. Sekalipun menjelang paruh tengah 2009 otoritas politik di tingkat pemerintahan setingkat kota sudah dihapuskan dari peta kelembagaan politik Finlandia, perlakuan khusus tetap dinikmati oleh Aaland, sebuah pulau kecil di kawasan selatan yang

berada di antara Finlandia dan Swedia. Faktanya, kawasan ini sepenuhnya berada dalam pengaruh kebudayaan Swedia yang penduduknya diperkirakan berjumlah 26.711 di tahun 2005. Demikian juga dalam domain bahasa, penduduk kawasan ini menggunakan bahasa Swedia. Interaksi politik, Aaland Finlandia juga berada di bawah bayang-bayang Swedia. Pun demikian, konteks Aaland Finlandia menikmati lokasi pelabuhan sebagai fokus yang memainkan posisi sentral sebagai pelabuhan dagang utama Eropa dengan 3 perusahaan perkapalan raksasa Eropa berkantor. Fenomena ini menjadikan daerah Aaland mendapatkan status istimewa dalam kesatuannya dengan Finlandia. Sejumlah literatur menegaskan, kawasan kepulauan ini mendapatkan diperlakukan istimewa dalam hal kebudayaan (termasuk bahasa), kesehatan, rumah sakit, pendidikan, pekerjaan, perumahan, *social welfare*, konservasi, *public entertainment*, sekuriti, bahkan kewarganegaraan ganda bagi penduduknya. Keistimewaan juga termasuk dalam lembaga legislatif (*landsting*), pola hubungannya dengan DPR di Helsinki, dan keberadaan Komisi Aaland yang sangat berpengaruh dalam memperjuangkan kepentingan warga Aaland. Format asimetrisme di Aaland Island menunjukkan rekognisi minoritas sebagai bagian dari agenda pengaturan hubungan nasional-lokal.<sup>408</sup>

## 6. Filipina

Pengaturan desentralisasi asimetris di Filipina dapat ditemukan pada level konstitusi, sebagai berikut. *Article X: Local Government*, sec 1 menyebutkan:

*The territorial and political subdivisions of the Republic of the Philippines are the provinces, cities, municipalities, and barangays. There shall be autonomous regions in Muslim Mindanao and the Cordilleras as hereinafter provided.*

---

<sup>408</sup> Cornelis Lay, "Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 8.

Pada bab *Autonomous Regions Sec 15-19*, menyebutkan:

*Sec. 15*

*There shall be created autonomous regions in Muslim Mindanao and in the Cordilleras consisting of provinces, cities, municipalities, and geographical areas sharing common and distinctive historical and cultural heritage, economic and social structures, and other relevant characteristics within the framework of this Constitution and the national sovereignty as well as territorial integrity of the Republic of the Philippines.*

*Sec. 16*

*The President shall exercise general supervision over autonomous regions to ensure that laws are faithfully executed.*

*Sec. 17*

*All powers, functions, and responsibilities not granted by this Constitution or by law to the autonomous regions shall be vested in the National Government.*

*Sec. 18*

*The Congress shall enact an organic act for each autonomous region with the assistance and participation of the regional consultative commission composed of representatives appointed by the President from a list of nominees from multisectoral bodies. The organic act shall define the basic structure of government for the region consisting of the executive department and legislative assembly, both of which shall be elective and representative of the constituent political units. The organic acts shall likewise provide for special courts with personal, family, and property law jurisdiction consistent with the provisions of this Constitution and national laws. The creation of the autonomous region shall be effective when approved by majority of the votes cast by the constituent units in a plebiscite called for the purpose, provided that only provinces, cities, and geographic areas voting favorably in such plebiscite shall be included in the autonomous region.*

*Sec. 19*

*The first Congress elected under this Constitution shall, within eighteen months from the time of organization of both Houses, pass the organic acts for the autonomous regions in Muslim Mindanao and the Cordilleras*

*Sec. 20*

*Within its territorial jurisdiction and subject to the provisions of this Constitution and national laws, the organic act of autonomous regions shall provide for legislative powers over: 1. Administrative organization; 2. Creation of sources of revenues; 3. Ancestral domain and natural resources; 4. Personal, family, and property relations; 5. Regional urban and rural planning development; 6. Economic, social, and tourism development; 7. Educational policies; 8. Preservation and development of the cultural heritage; and 9. Such other matters as may be authorized by law for the promotion of the general welfare of the people of the region.*

*Sec. 21*

*The preservation of peace and order within the regions shall be the responsibility of the local police agencies which shall be organized, maintained, supervised, and utilized in accordance with applicable laws. The defense and security of the regions shall be the responsibility of the National Government.*

Ketentuan tersebut berarti sebagai berikut,

Pasal 15

Akan ada daerah otonom yang dibentuk di Mindanao Muslim dan di Cordilleras yang terdiri dari provinsi, kota, kota, dan wilayah geografis yang berbagi warisan sejarah dan budaya yang sama dan khas, struktur ekonomi dan sosial, dan karakteristik terkait lainnya dalam kerangka kerja Konstitusi ini dan kedaulatan nasional serta integritas teritorial Republik Filipina.

Pasal 16

Presiden akan melakukan pengawasan umum atas daerah otonom untuk memastikan bahwa undang-undang dijalankan dengan tepat.

Pasal 17

Semua wewenang, fungsi, dan tanggung jawab yang tidak diberikan oleh Konstitusi ini atau oleh hukum kepada daerah otonom akan berada di tangan Pemerintah Nasional.

Pasal 18

Kongres akan memberlakukan undang-undang organik untuk setiap daerah otonom dengan bantuan dan partisipasi komisi konsultasi regional yang terdiri dari perwakilan yang ditunjuk oleh Presiden dari daftar calon dari badan-badan multisektoral. Undang-undang organik harus menetapkan struktur dasar pemerintah untuk wilayah yang terdiri dari departemen eksekutif dan dewan legislatif, yang keduanya akan bersifat elektif dan representatif dari unit politik konstituen. Undang-undang organik juga akan memberikan pengadilan khusus dengan yurisdiksi hukum pribadi, keluarga, dan properti yang konsisten dengan ketentuan Konstitusi ini dan hukum nasional. Pembentukan daerah otonom akan efektif ketika disetujui oleh mayoritas suara yang dikeluarkan oleh unit-unit konstituen dalam pemungutan suara yang diadakan untuk tujuan tersebut, dengan ketentuan hanya provinsi, kota, dan wilayah geografis yang memberikan suara yang menguntungkan dalam pemungutan suara tersebut yang akan dimasukkan dalam otonomi wilayah.

Pasal 19

Kongres pertama yang dipilih berdasarkan Konstitusi ini akan, dalam waktu delapan belas bulan sejak waktu pengorganisasian kedua dewan, mengesahkan tindakan organik untuk daerah otonom di Muslim Mindanao dan Cordilleras.

Pasal 20

Dalam yurisdiksi teritorialnya daerah ini tunduk pada ketentuan Konstitusi dan undang-undang nasional, tindakan organik daerah otonom akan memberikan kewenangan legislatif atas: 1. Organisasi administratif; 2. Penciptaan sumber pendapatan; 3. Wilayah leluhur dan sumber daya alam; 4. Hubungan pribadi, keluarga, dan properti; 5. Pengembangan perencanaan kota dan desa regional; 6. Pengembangan ekonomi, sosial, dan pariwisata; 7. Kebijakan pendidikan; 8. Pelestarian dan pengembangan warisan budaya; dan 9. Hal-hal lain yang mungkin disahkan oleh hukum untuk memajukan kesejahteraan umum masyarakat daerah.

#### Pasal 21

Pelestarian perdamaian dan ketertiban di dalam wilayah akan menjadi tanggung jawab lembaga kepolisian setempat yang akan diorganisir, dipelihara, diawasi, dan dimanfaatkan sesuai dengan hukum yang berlaku. Pertahanan dan keamanan daerah akan menjadi tanggung jawab Pemerintah Nasional.

Selanjutnya dibentuklah Republic Act No. 11054 tentang *An Act Providing for The Organic Law for The Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao*. UU ini merupakan pengganti dari Republic Act No. 6734 tentang *An Act Providing for An Organic Act for The Autonomous Region in Muslim Mindanao*. Di dalamnya mengatur tentang identitas, wilayah, urusan atau otonomi, hubungan dengan pusat, Pemerintah Bangsamoro, Hak Asasi Manusia, sistem peradilan, ekonomi regional, pembangunan, pemilihan daerah dan pengisian jabatan, transisi kewenangan dan amandemen.

Article II, Sec. 1 menyebutkan, *Those who at the time of conquest and colonization were considered natives or original inhabitants of Mindanao and the Sulu archipelago and its adjacent islands including Palawan, and their descendants, whether of mixed or of full blood, shall have the right to identify themselves as Bangsamoro by ascription or self-ascription. Spouses and their descendants are classified as Bangsamoro*. Yang berarti bagwa Bangsamoro adalah mereka yang pada saat penaklukan dan penjajahan dianggap sebagai penduduk asli atau penghuni asli Mindanao dan kepulauan Sulu dan pulau-pulau yang berdekatan

termasuk Palawan, dan keturunan mereka, baik berdarah campur atau berdarah penuh, berhak untuk mengidentifikasi diri mereka sebagai Bangsamoro oleh anggapan atau anggapan diri. Pasangan dan keturunan mereka diklasifikasikan sebagai Bangsamoro.

Hubungan antara Bangsamoro dan Pemerintah Pusat digambarkan sebagai berikut. *It is described as asymmetric relationship that reflect the recognition of the Bangsamoro identity and their aspirations for self-governance. This indicates that the Bangsamoro is distinct from other regions and other local governments. The proposed BBL is providing a higher form of political and fiscal autonomy to the Bangsamoro to realize the mandate of the Constitution for genuine and meaningful autonomy for Muslim Mindanao.*<sup>409</sup> Hal tersebut berarti bahwa Ini digambarkan sebagai hubungan asimetris yang mencerminkan pengakuan identitas Bangsamoro dan aspirasi mereka untuk pemerintahan sendiri. Ini menunjukkan bahwa Bangsamoro berbeda dari daerah lain dan pemerintah daerah lainnya. BBL yang diusulkan memberikan bentuk otonomi politik dan fiskal yang lebih tinggi kepada Bangsamoro untuk mewujudkan mandat Konstitusi bagi otonomi yang seutuhnya dan bermakna bagi Muslim Mindanao.

Berdasarkan perbandingan penerapan desentralisasi asimetris beberapa negara (Jepang, China, Kolombia, Swedia, Finlandia, Filipina) sebagaimana telah diuraikan di atas, maka dapat disajikan perbedaan aturan otonomi khusus sebagai berikut.

#### **Tabel 3.4**

---

<sup>409</sup> Centre for Humanitarian Dialogue, *Primer on the Proposed Bangsamoro Basic Law*, European Union, 2018, hlm. 8.

**Perbedaan Aturan Otonomi Khusus di Beberapa Negara<sup>410</sup>**

<b>Negara</b>	<b>Aturan Otonomi Khusus</b>	<b>Lembaga Pembentuk</b>
<b>Jepang</b>	Konstitusi memberikan pengakuan dan pengaturan secara umum terkait desentralisasi asimetris	Parlemen “ <i>The National Diet</i> ” harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari mayoritas penduduk dari daerah yang akan diusulkan memiliki otonomi khusus tersebut.
<b>China</b>	Konstitusi memberikan pengakuan dan pengaturan secara umum terkait desentralisasi asimetris	Parlemen “ <i>National People's Congress</i> ”
<b>Kolombia</b>	Secara definitif yang menjadi daerah khusus disebutkan dalam Konstitusi. Konstitusi juga menyebutkan pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dan Daerah khusus secara rinci.	Parlemen
<b>Swedia</b>	Konstitusi memberikan pengakuan dan pengaturan secara umum terkait desentralisasi asimetris.	Parlemen
<b>Finlandia</b>	Secara definitif yang menjadi daerah khusus disebutkan dalam Konstitusi	Parlemen pusat setelah mendapat pengusulan dari parlemen daerah.
<b>Filipina</b>	Secara definitif yang menjadi daerah khusus disebutkan dalam Konstitusi.	Parlemen

<sup>410</sup> Data diolah oleh Penulis.



	Konsitusi juga menyebutkan pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dan Daerah khusus secara rinci.	
--	---	--



## BAB IV

### ANALISIS URGENSI DAN KONSEP PENATAAN ULANG DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

#### A. URGENSI PENATAAN ULANG DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Suatu norma dianggap sah sebagai norma hukum yang mengikat untuk umum apabila norma hukum itu berlaku karena diberlakukan atau karena dianggap berlaku oleh para subyek hukum yang diikatnya. Lebih lanjut, Jimly Asshidiqie menyatakan, bahwa norma-norma hukum dimaksud dapat dianggap berlaku karena pertimbangan yang bersifat yuridis, sosiologis, pertimbangan politis, ataupun dianggap berlaku karena pertimbangan yang semata-mata bersifat administratif.<sup>411</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka dalam penelitian ini, guna melakukan penataan ulang desentralisasi asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) khususnya penataan ulang dari aspek norma hukum atau regulasi, maka dianalisis urgensi penataan ulang desentralisasi asimetris didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut.

##### 1. Amanah Pasal 18A ayat (1) dan 18B ayat (1) UUD NRI 1945

Tafsir mengenai amanat konstitusi untuk mendesain otonomi daerah berdasarkan karakteristik daerah dengan tidak menyamakan urusan yang didesentralisasikan (desentralisasi asimetris) pernah muncul dalam pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Menurut Saldi Isra, dalam *dissenting opinion* ketika

---

<sup>411</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 240.

memutus *judicial review* suatu undang-undang, berpendapat terkait amanah Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945 sebagai berikut.<sup>412</sup> *Pertama*, secara konstitusional, Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa, “hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Ketentuan di dalam hukum dasar tersebut memang menghendaki pengaturan hal ihwal hubungan dan pembagian wewenang pemerintahan diatur menggunakan Undang-Undang. Namun demikian, pengaturan hubungan dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota oleh pembentuk undang-undang mesti dilakukan dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Dengan demikian, kewenangan pembentuk undang-undang untuk mengatur hubungan dan pembagian wewenang dibatasi dengan keharusan untuk memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

*Kedua*, dengan menggunakan batas penalaran konstitusional yang wajar, frasa “memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah” memberi ruang bagi pembentuk undang-undang untuk mengatur pola hubungan pembagian kewenangan pemerintahan secara tidak sama/seragam (asimetris). Artinya, dalam hal ihwal mengatur hubungan kewenangan pemerintahan, terbuka kesempatan bagi pembentuk undang-undang untuk tidak mengatur pola dan pembagian secara sama atau seragam bagi semua daerah. Dengan cara memperhatikan keragaman daerah, tatkala semua daerah dalam kondisi sama, pengaturan hubungan kewenangan yang sama tentu dimungkinkan. Namun, jikalau kondisi daerah satu dengan daerah yang

---

<sup>412</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XIV/2016, hlm. 69-70.

lainnya berbeda, kesempatan mengatur secara berbeda dimungkinkan pula. Kerangka berpikir demikian dapat dibangun karena frasa "...keragaman daerah" sebagaimana termaktub di dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945 sesungguhnya tidaklah terbatas dimaksudkan bagi daerah dengan menyandang predikat daerah khusus, melainkan juga meliputi daerah-daerah otonom lainnya. Dengan begitu, prinsip ketidakseragaman (asimetris) dalam pengaturan hubungan wewenang pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota berlaku dapat diberlakukan secara lebih longgar.

Tekait pengujian penyelenggaraan pendidikan menengah, Saldi Isra menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.<sup>413</sup>

Menilik kandungan Pasal 18A UUD 1945, pengalihan kewenangan penyelenggaraan pendidikan (termasuk pendidikan menengah) dapat ditelaah lebih jauh tentang apakah dapat dinilai bertentangan atau tidak dengan konstitusi. Dari aspek pilihan bentuk hukum pengaturannya, yaitu dengan Undang-Undang, maka pengaturan pembagian kewenangan dengan Undang-Undang (dalam hal ini UU 23/2014) tentu saja bentuk hukum sudah sesuai dengan mandat UUD 1945. Hanya saja, apabila ditelisik dari aspek kewajiban pembentuk undang-undang untuk memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, pengaturan pembagian hubungan wewenang tersebut justru belum terpenuhi. Setidaknya hal itu dapat dibaca melalui dua indikator berikut, yaitu: (1) pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan menyangkut pelayanan dasar yang bersifat konkuren sesuai dengan Pasal 11 dan Pasal 12 UU 23/2014, namun dalam hal pembagian pengelolaan urusan pemerintahan, Undang-Undang a quo justru tidak memberi ruang penyelenggaraan urusan pendidikan dilakukan sesuai dengan bentangan fakta keberagaman daerah; dan (2) Lampiran pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota tidak membuka ruang untuk adanya pembagian kewenangan yang beragam. Artinya, Undang-Undang a quo mengatur pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren dengan memperlakukan semua daerah secara sama atau seragam, sekalipun kondisi untuk setiap daerah berbeda satu sama lain adalah sangat dipaksakan dan dapat dikatakan kian menjauh dari semangat desentralisasi yang dikehendaki oleh UUD NRI 1945.

---

<sup>413</sup> *Ibid.*, hlm. 70.

Saldi Isra berpendapat, bahwa dengan begitu, cukup beralasan untuk menilai bahwa pembentuk Undang-Undang gagal memaknai secara tepat pesan konstitusi terutama Pasal 18A untuk memperhatikan keberagaman daerah ketika mengatur hubungan dan pembagian wewenang antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pada saat yang sama, pembagian urusan pemerintahan seperti terdapat dalam Lampiran UU 23/2014 juga menutup ruang dilakukannya penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah secara beragam, termasuk dalam penyelenggaraan pendidikan menengah. Padahal, Pasal 18A UUD 1945 memberi amanat pada pembentuk undang-undang untuk memperhatikan bentangan empirik, yaitu keragaman daerah.<sup>414</sup>

Terkait dengan relasi/hubungan pusat-daerah dalam mengambil peran membangun sebuah negara, Saldi Isra merujuk Danny Burns dkk, yang menulis “*The Politics of Decentralisation, Revitalising Local Democracy*”, menjelaskan bagaimana peran pemerintah pusat dalam mengelola pembangunan nasional yang mereduksi capaian dan peran pemerintah daerah dalam pembangunan yang mengarah kepada sasaran *welfare state*. Dalam hal ini, Saldi menyitir pandangan Burns dkk, yang menyatakan, *developments at national level have tended to obscure the fact that politicians and managers in local government have been actively pursuing a wide range of local initiatives designed to close the gap between the institutions of local government and the people they are intended to serve.*<sup>415</sup> Saldi Isra merujuk pandangan Burns dkk di atas, pertimbangan memberi “ruang” kepada daerah mengambil peran dalam upaya bersama mencapai tujuan negara

---

<sup>414</sup> *Ibid.*, hlm. 70-71.

<sup>415</sup> *Ibid.*, hlm. 71.

secara bersama-sama. Salah satu ruang tersebut bagaimana produk hukum menciptakan peran bersama tersebut sehingga segala macam otoritas tidak selalu dimonopoli oleh pemerintahan yang lebih tinggi. Bahkan, apabila diletakkan dalam mendesain hubungan pusat-daerah, selalu ada titik temu (*meeting point*) dalam mengola hubungan tersebut, apakah sebuah negara memilih bentuk negara serikat atau bentuk negara kesatuan. Jikalau diletakkan dalam konteks permohonan yang diajukan Pemohon, pengelolaan urusan pendidikan sangat terbuka ruang menjadi salah satu contoh titik-temu (*meeting point*) penyelenggaraan hubungan pusat dan daerah.<sup>416</sup>

Berkaitan dengan titik temu tersebut, Bagir Manan menjelaskan hubungan pusat dan daerah dalam hal pemberian otonomi seluas-luasnya yang lebih banyak timbul dari salah pengertian, yaitu ada semacam anggapan dengan pemberian otonomi seluas-luasnya akan terjadi hubungan yang tidak seimbang antara pusat dan daerah. Pusat dapat menjadi terlalu kuat. Kesalahpengertian ini dapat dihindari kalau diingat beberapa prinsip negara dalam berotonomi, Bagir Manan menguraikan sebagai berikut.<sup>417</sup>

- a) Otonomi adalah perangkat dalam negara kesatuan. Jadi seluas-luasnya otonomi tidak dapat menghilangkan arti, apalagi keutuhan negara kesatuan.
- b) Isi otonomi bukanlah pembagian jumlah (*quantum*) urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Pembagian urusan (urusan yang diserahkan) harus dilihat dari sifat dan kualitasnya. Urusan-urusan rumah tangga daerah selalu lebih ditekankan pada urusan pelayanan (*services*). Dengan demikian, segala urusan yang akan menjadi ciri dan kendali keutuhan Negara kesatuan akan tetap pada pusat. Jadi sesungguhnya, pengertian otonomi luas bukanlah terutama soal jumlah urusan. Otonomi luas harus lebih diarahkan pada pengertian kemandirian (*zelfstandigheid*) yaitu kemandirian untuk secara bebas menentukan cara-cara mengurus rumah tangganya sendiri, menurut prinsip-prinsip umum negara berotonomi.

---

<sup>416</sup> *Ibid.*, hlm. 71.

<sup>417</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, .... Op., Cit.*, hlm. 185-186.

- c) Dalam setiap otonomi, selalu disertai dengan sistem dan mekanisme kendali dari pusat. Kendali itu adalah kendali pengawasan dan kendali keuangan.

Dengan begitu, seharusnya keraguan atas pemberian ruang otonomi yang berbentuk urusan yang akan dikelola harus dipandang sebagai harmonisasi atas relasi hubungan pusat dan daerah bukan malah sebaliknya. Dengan kata lain sebenarnya, sesuai dengan Pasal 18A UUD NRI 1945, model yang dianut dalam otonomi daerah adalah *fully asymmetry*, yaitu tipologi yang menekankan bahwa setiap daerah adalah unik dalam dirinya sendiri dan karenanya setiapnya harus diperlakukan secara istimewa pula. Konsekuensinya, variasi daerah atau kawasan yang dirancang berdasarkan prinsip asimetris ini adalah setara dengan jumlah daerah atau kawasan yang ada dalam sebuah negara bangsa.<sup>418</sup> Tetapi hal ini kemudian direduksi oleh Lampiran UU 23/2014 tentang pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang menyamakan urusan desentralisasi secara simetris.

Pengaturan desentralisasi asimetris dengan model *Special Autonomy as One Form of Asymmetry* sebagaimana dijelaskan oleh Cornelis Lay di atas, dijamin dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan ketentuan sebagai berikut.

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 18 UUD NRI 1945, sebelum amandemen menyatakan sebagai berikut.  
“Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan

---

<sup>418</sup> Cornelis Lay, “Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia”, ..., *Op. Cit.*, hlm. 12.

mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-Daerah yang bersifat istimewa.”

Bagir Manan menyatakan, bahwa perubahan Pasal 18 UUD 1945, baik secara struktur maupun substansi perubahan tersebut sangatlah mendasar. Secara struktur, Pasal 18 (lama) sama sekali diganti baru. Pasal 18 UUD 1945 setelah perubahan terlihat lebih rinci dibandingkan dengan Pasal 18 sebelum perubahan. Selain itu, penjelasan UUD 1945 yang selama ini juga merupakan bagian dari UUD 1945 telah dihapus. Bagir Manan menyatakan, bahwa penjelasan Pasal 18 UUD 1945 merupakan bentuk “keganjilan”, “kerancuan” bahkan “anomali” bagi Pasal 18 itu sendiri. Sehingga dengan dihapusnya ketentuan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 tersebut, maka satu-satunya sumber konstitusional pemerintahan daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945.<sup>419</sup>

Muhadam Labolo menyitir pendapat dari Surbakti yang menyatakan sebagai berikut. Kebijakan desentralisasi asimetrik Indonesia setidaknya didasarkan pada konsensus historis yang dituangkan dalam amanah konstitusi Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945. Klausul pertama memerintahkan perlunya pengaturan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, dan antara pemerintahan provinsi dengan pemerintahan kabupaten dan kota dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Pasal kedua mewajibkan negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Terdapat paling tidak dua

---

<sup>419</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, ... Op. Cit.*, hlm. 7.



konsekuensi logis dari kedua pasal tersebut, yaitu tidak hanya pasal pertama yang dapat mengakibatkan munculnya urusan pemerintahan yang bersifat tak seragam, demikian pula pasal kedua. Selain itu, desentralisasi asimetrik tidak hanya berlaku untuk pemerintah daerah provinsi, tetapi juga berlaku untuk pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Sejauh ini implementasi desentralisasi asimetrik Indonesia diletakkan di level provinsi sebagaimana halnya Provinsi DKI Jakarta, Daerah Istimewa Jogjakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, serta Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat.<sup>420</sup>

Mahkamah Konstitusi memberikan batasan dalam putusan terkait desentralisasi asimetris lebih khusus dalam memberikan batasan pengertian daerah istimewa dan daerah khusus, sebagai berikut.<sup>421</sup>

- a. Daerah Istimewa adalah daerah yang terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Daerah Khusus adalah suatu daerah yang ditetapkan jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.

Lebih lengkapnya MK berpendapat sebagai berikut.<sup>422</sup>

Menimbang bahwa menurut Mahkamah, jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa yang ditetapkan dengan Undang-Undang sangat terkait dengan: a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup; dan b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau

---

<sup>420</sup> Muhadam Labolo, *Catatan Desentralisasi Asimetrik di Indonesia, Peluang, Tantangan, dan Recovery, ...Op. Cit.*, hlm. 11-12.

<sup>421</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 81/PUU/-VIII/2010, hlm.39.

<sup>422</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan memperhatikan dua kriteria tersebut, menurut Mahkamah hak asal usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin dan tidak dapat diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam Undang-Undang. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan.

Terkait atribusi yang diberikan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Sesuai Lampiran II angka 201 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) seharusnya dibentuk undang-undang terkait pengakuan dan penghormatan (di dalamnya termasuk makna perlindungan) tentang satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, secara lengkap ketentuan tersebut berbunyi sebagai berikut.<sup>423</sup>

Jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai .... diatur dengan ...

Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 juga menegaskan frasa “diatur dengan” yakni diyakini bahwa dari segi teknik perundang-undangan, frasa “diatur dengan undang-undang” berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri. Di samping itu, frasa “diatur dengan undang-undang” juga berarti bahwa

---

<sup>423</sup> Lampiran II angka 201 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

hal dimaksud harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang.<sup>424</sup> Pengakuan dan penghormatan masih tersebar dalam berbagai undang-undang, tidak memiliki undang-undang payung (*umbrella act*).

Terkait dengan amanah Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, Djohermansyah Djohan berpendapat bahwa Pasal ini memberikan landasan dan amanah negara dalam mengakomodir konsep desentralisasi asimetris. Ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 telah cukup menjadi dasar pengakuan desentralisasi asimetris. Hanya saja, diperlukan pengaturan lanjutan mengenai desentralisasi asimetris guna menjabarkan amanah tersebut melalui pembentukan undang-undang payung yang mengatur lebih rinci mengenai penghormatan dan pengakuan desentralisasi asimetris.<sup>425</sup>

Selaras dengan ide formalisasi Djohermansyah Djohan, dalam membentuk ketentuan lanjutan tersebut, secara materiil, Bagir Manan mengungkapkan, bahwa untuk mencegah politik otonomi daerah yang zig-zag dalam hal ini politik hukum desentralisasi asimetris yang belum jelas yang cenderung merugikan kepentingan daerah, perlu ada dasar konstitusional yang lebih kuat dan rinci.<sup>426</sup> Sehingga tidak hanya pembentukan ketentuan lanjutan sebagaimana amanah Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, tetapi juga diperlukan amandemen UUD NRI 1945 guna mengatur lebih jelas ketentuan desentralisasi asimetris yang merupakan otonomi daerah berciri khas keanekaragaman dan karakteristik setiap daerah Indonesia. Sebagaimana alasan tersebut, selain dibutuhkan amandemen terhadap Pasal 18B UUD NRI 1945, maka juga dibutuhkan undang-undang payung desentralisasi

---

<sup>424</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hlm. 283.

<sup>425</sup> Wawancara dengan Djohermansyah Djohan pada Senin, 27 Juli 2020.

<sup>426</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, .... Op., Cit.*, hlm. 5.

asimetris dalam hal memperjelas kedudukan dan parameter serta tipologi desentralisasi asimetris yang dijamin dalam konstitusi. Sehingga tidak terjadi kekosongan hukum terlebih dalam penentuan politik hukum desentralisasi asimetris tidak diserahkan kepada kehendak politik sepenuhnya.

## **2. Politik Hukum Menjaga Keutuhan Negara bukan Akselerasi Pembangunan Daerah**

Menurut Robert Endi Jaweng, pendekatan asimetris yang diterapkan di Indonesia di beberapa daerah lebih berorientasi politik (instrumen politik menjaga keutuhan negara) dan mengabaikan sambungannya pada level teknokratik (desentralisasi asimetris sebagai rute alternatif untuk mengakselerasi pembangunan daerah). Harus diakui bahwa kelahiran daerah khusus dalam tipologi *political asymmetry* merupakan hasil negosiasi keras yang berujung pada pengakuan politik kekhasan dan tuntutan politik daerah tersebut. Meskipun memang sebagai sebuah instrumen resolusi konflik politik, pilihan kebijakan pengadopsian desentralisasi asimetris adalah sesuatu yang sah, tepat dan memang terbukti efektif meredam gejolak.<sup>427</sup>

Hal tersebut juga diungkapkan oleh Katheleen O'Neill yang dikutip oleh Mardyanto Wahyu Tryatmoko menyatakan, bahwa meskipun desentralisasi asimetris sangat populer dipakai oleh negara maju ataupun berkembang bahkan juga tidak sedikit yang menerapkan desentralisasi yang berbentuk asimetris bertujuan baik untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas pemerintahan maupun demokratisasi, di beberapa kasus desentralisasi hanya dipakai sebagai aksesoris. Di

---

<sup>427</sup> Robert Endi Jaweng, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 173.

banyak kasus, desentralisasi tidak diadopsi untuk merespons tekanan dari bawah, tetapi hanya sebagai saluran ide/kepentingan pemerintah nasional. Dalam konteks ini desentralisasi hanya dipakai oleh para politisi untuk mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan.<sup>428</sup>

Menurut Robert Endi Jaweng bahwa hal yang sangat disayangkan adalah latar belakang semacam tersebut cenderung menganggap pekerjaan besar telah usai. Terhadap Aceh dan Papua misalnya, negara terkesan puas dan merasa cukup dengan hanya memberikan kewenangan, keuangan, dan pengakuan politik, lalu pekerjaan selebihnya adalah menjaga agar asimetrisme yang mereka terima itu tidak tergelincir kepada anarkisme (disintegrasi). Pada level teknokrasi, belum terlihat adanya manajemen khusus untuk menangani daerah khusus tersebut, termasuk pula upaya memberi fasilitas peningkatan kapasitas implementasi *stakeholders* lokal dan penguatan kontrol khusus pusat atas proses kerja di lapangan.<sup>429</sup>

Hal ini terlihat dari banyaknya pengaturan terkait desentralisasi asimetris yang tersebar selaras dengan kepentingan negara dalam mengakomodir tuntutan desentralisasi asimetris sebagai berikut.

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

---

<sup>428</sup> Mardyanto Wahyu Tryatmoko, "Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 9, No. 2, 2012, hlm. 78.

<sup>429</sup> Robert Endi Jaweng, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 174.

3. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.
5. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Agus Pramusinto berpendapat, bahwa salah satu alasan desentralisasi asimetris di Indonesia adalah pertimbangan politik terkait adanya tekanan kelompok atau wilayah tertentu yang menuntut perlakuan khusus.<sup>430</sup> Mardiyatno Wahyu Triyatmoko menyebutkan bahwa beberapa daerah yang mendapatkan kekhususan sebagai buah dari gejolak politik, pemerintah sepertinya tidak memiliki kemampuan mengurus daerah-daerah tersebut. Ada kesan bahwa otsus dianggap sebagai pilihan final dengan cukup memberikan konsesi ekonomi dan hak politik yang lebih besar daripada daerah lain. Mardiyatno menyebutkan, bahwa jika mencermati banyak kasus, tampak bahwa otsus lebih didesain atau diarahkan untuk mendukung kepentingan nasional daripada mengakomodasi kebutuhan lokal yang beragam. Tindakan “pembiaran” yang dilakukan pemerintah pusat kepada daerah asimetris menunjukkan kepentingan tunggalnya yaitu “sekadar” mempertahankan NKRI.<sup>431</sup>

Ni'matul Huda menyitir pendapat Djohermansyah Djohan, yang memberikan pemahaman terkait desentralisasi asimetris. Djohermansyah Djohan menyebutkan,

---

<sup>430</sup> Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, ..., *Op. Cit.*, hlm. 165.

<sup>431</sup> Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, “Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus”, ..., *Op. Cit.*, hlm. 281.

bahwa 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, dapat memiliki bendera, bahasa, partai politik lokal dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.<sup>432</sup>

*Melbourne Forum on Constitution Building* memberikan pertanyaan, *when might it be relevant to consider use of asymmetry?*. Banyak faktor yang berbeda yang dapat memengaruhi pertimbangan asimetri sebagai alat yang berguna untuk pembangunan dan desain konstitusi. Seringkali faktornya kumulatif. Berikut ini adalah beberapa yang paling umum. *Pertama*, membangun perdamaian dan mengurangi konflik. Desentralisasi asimetris mungkin berguna untuk mitigasi konflik dan pembangunan perdamaian. Pengaturan asimetris dapat memenuhi klaim otonomi (relatif) dan penentuan nasib sendiri, melawan gerakan separatis dan tekad konflik antara pemerintah pusat dan daerah, sementara di pada saat yang sama menjaga integritas negara secara keseluruhan. *Kedua*, mengelola multikulturalisme dan keanekaragaman. Pengaturan devolusi seringkali mencerminkan bentuk

---

<sup>432</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...*, *Op. Cit.*, hlm. 64.

keagamaan, etnis atau bentuk lainnya. keanekaragaman budaya di divisi teritorial di seluruh negara. Di lain pihak, desentralisasi asimetris juga dapat bermanfaat, untuk menanggapi tuntutan dari komunitas tertentu untuk status khusus untuk memenuhi perbedaan yang mereka butuhkan. *Ketiga*, wilayah yang berbeda karena alasan lain. Ada banyak alasan lain mengapa suatu bagian negara mungkin berbeda dengan cara yang membuat asimetri bermanfaat. Pengaturan asimetris dapat diletakkan di tempat suatu wilayah secara geografis terpisah dari wilayah negara. Asimetri terkadang juga digunakan untuk pemerintahan ibu kota, untuk mencerminkan status mereka bersama oleh seluruh negara dan keadaan khusus menjadi kursi pemerintah nasional. Asimetri juga terbukti bermanfaat dalam administrasi wilayah dengan asal sejarah yang berbeda atau signifikansi politik lainnya.<sup>433</sup>

Memang beberapa teori menyebutkan bahwa dimungkinkan alasan pembentukan konsep desentralisasi asimetris disebabkan adanya konflik, tetapi apabila melihat persebaran penduduk miskin yang sangat senjang hanya terfokus di beberapa daerah, maka alasan pembentukan daerah dengan konsep desentralisasi asimetris yang hanya disebabkan pada alasan konflik tidaklah cukup. Dengan alasan tersebut, pembentukan desentralisasi asimetris perlu dorongan lain, yaitu lebih kepada dalam rangka memajukan daerah dan mementaskan kemiskinan di daerah. Berikut dapat di lihat peta persebaran presentase penduduk miskin yang sangat senjang pada tahun 2019. Data persebaran tersebut dapat memperlihatkan bahwa perlu adanya pembenahan konsep otonomi dan desentralisasi khususnya

---

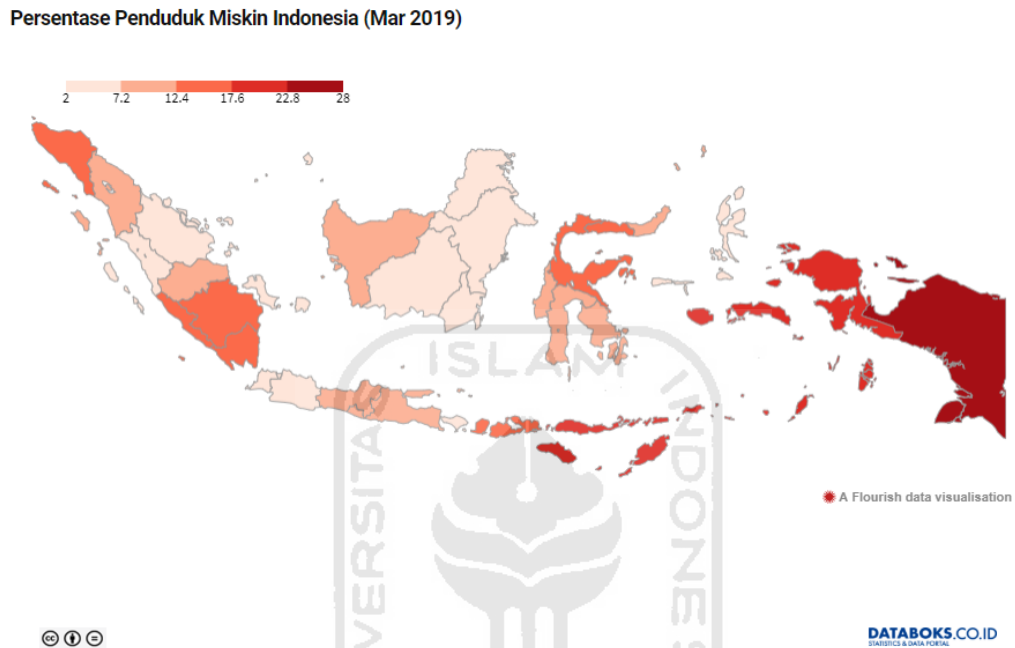
<sup>433</sup> Melbourne Forum Constitutional Insight, "Asymmetrical Territorial Arrangements in Decentralized Systems", *Melbourne Forum Constitutional Insight*, No. 3 Oktober 2018, hlm. 3-4.



diajukannya gagasan desentralisasi asimetris, yang mengatur dari perencanaan hingga pengawasan,

**Gambar 4.1**

**Peta Persebaran Penduduk Miskin 2019**



Hubungan desentralisasi fiskal dan beberapa indikator ekonomi makro di beberapa negara seperti negara Amerika Serikat, Austria, Rusia, China, Pakistan, Afrika, dan negara lainnya menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal seharusnya dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Hal inilah yang seharusnya terjadi dan diterapkan di Indonesia dalam gagasan penataan ulang desentralisasi asimetris, sehingga dapat mendorong kemajuan daerah. Hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah. Berikut tabel hubungan desentralisasi fiskal dan beberapa indikator kemajuan ekonomi makro di beberapa negara.

Tabel 4.2

**Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Beberapa Indikator Ekonomi Makro di  
Beberapa Negara<sup>434</sup>**

Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Beberapa Indikator Ekonomi Makro di Beberapa Negara				
Indikator Makro	Peneliti(Tahun)	Sampel	Metodologi Penelitian	Hasil Penelitian
Pertumbuhan ekonomi daerah	Akai & Sakata (2002)	50 negara bagian di Amerika Serikat 1992-1996	Regresi OLS	Desentralisasi fiskal secara signifikan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah
	Brothaler & Getzner. (2010)	Propinsi di Austria 1955-2007	GARCH dan uji kointegrasi	Desentralisasi fiskal secara signifikan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah jangka pendek dan jangka panjang
	Bahl & Wallace. (2006)	21 Region di Rusia tahun 1997	Regresi OLS	Desentralisasi fiskal secara signifikan memiliki hubungan positif dengan tingkat pertumbuhan ekonomi daerah
	Pose & Krojer. (2009)	Negara-negara CEE tahun 1990-2004	Regresi OLS	Desentralisasi fiskal secara signifikan menghambat pertumbuhan ekonomi daerah
	Zhang & Zou (1998)	Propinsi di China 1978-1992	Regresi Least Square Dummy variables	Desentralisasi fiskal secara signifikan menghambat pertumbuhan ekonomi daerah
	Faridi (2011)	Propinsi di Pakistan tahun 1972-2009	Regresi OLS	Desentralisasi fiskal mengurangi ketergantungan propinsi terhadap pusat dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerahnya
Kemiskinan	Sepulveda, C.F & Vazquez, J. M. (2011)	34 negara sedang berkembang di Afrika 1976-2000	GSLS	Desentralisasi fiskal secara signifikan memiliki hubungan negatif dengan kemiskinan.
Ketimpangan wilayah	Nugrahanto & Muhyiddin (2008)	Propinsi Indonesia 2001-2004	Fixed effect regression	Desentralisasi fiskal di Indonesia secara signifikan meningkatkan kesenjangan antar daerah di Indonesia.
	Lessmann (2006)	Negara-negara OECD tahun 1980-2001	Regresi OLS	Desentralisasi fiskal yang tinggi terkait dengan ketimpangan wilayah yang rendah
	Sepulveda, C.F & Vazquez, J. M. (2011)	34 negara sedang berkembang di Afrika 1976-2000	GSLS	Desentralisasi fiskal secara signifikan mengurangi ketimpangan wilayah
Pengangguran	Freinkman. (2010).	73 Region di Rusia tahun 2004-2005	Regresi OLS	Pengeluaran pemerintah secara signifikan mendorong kualitas pendidikan
	Faridi, Chaudry & Ansari(2012)	Propinsi di Pakistan tahun 1972-2009	Regresi OLS	Desentralisasi fiskal secara signifikan mendorong kesempatan kerja
	Vazquez & Yao (2009)	Negara-negara OECD tahun 1985-2005	2SLS dan GMM	Desentralisasi fiskal secara signifikan mendorong kesempatan kerja

<sup>434</sup> Nurhemi dkk, "Dampak Otonomi Keuangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia", *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, Vol. 18, No. 2 Oktober 2015, hlm. 191.

### 3. Pengaturan *Status Quo* yang Bersifat Sporadis Tanpa Adanya *Grand Desain* dan *Umbrella Act* yang jelas.

Djohermansyah Djohan mengungkapkan, bahwa proses mencari format pemerintahan daerah yang ideal di Indonesia telah berlangsung sejak diproklamasikannya kemerdekaan yang diawali dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Kedudukan Komite Nasional Daerah, dan disusul silih berganti dengan diterbitkannya beberapa undang-undang dan peraturan lainnya, hingga saat ini berlaku Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014).<sup>435</sup>

Setiap undang-undang pemerintahan daerah yang baru pada dasarnya merupakan koreksi dan penyempurnaan dari undang-undang dan peraturan lama, yang dianggap tidak sesuai lagi dengan amanah konstitusi dan perkembangan zaman, sehingga kesan *trial and error* dalam pengaturan pemerintahan daerah sangat kuat.<sup>436</sup> Begitu seterusnya, undang-undang pemerintahan daerah baru selalu memuat ketentuan-ketentuan baru guna memenuhi tuntutan faktual masyarakat lokal sebagai *stakeholder* dan kehendak pemerintah pusat sebagai *shareholder*. Dampaknya, implementasi kebijakan otonomi daerah dipenuhi dengan eksperimen.<sup>437</sup>

Eksperimen tersebut secara normatif terlihat dalam bentuk pergeseran politik hukum kedudukan dan kewenangan yang selalu terjadi dalam setiap perubahan

---

<sup>435</sup>Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. v.

<sup>436</sup>Yusron, *Beragam Praktek Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018), hlm.137.

<sup>437</sup> Muhammad Ridwansyah, "Úpaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14. No. 4 Desember 2017, hlm. 839-840.

undang-undang Pemerintahan Daerah. Hal ini diimplementasikan terakhir oleh UU 23/2014 dalam bentuk penarikan kembali kewenangan yang sebelumnya telah dimiliki oleh pemerintah daerah ke pemerintah pusat. Bahkan setiap perubahan yang dilakukan terhadap undang-undang pemerintah daerah terkesan meresentralisasi sistem kewenangan yang dimiliki pemerintahan daerah ke pusat.<sup>438</sup>

Sedikit contoh tentang eksperimen dalam desentralisasi adalah urusan yang berpotensi meningkatkan kesejahteraan rakyat yaitu sektor pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan dan pariwisata oleh UU 23/2014, beberapa urusan tersebut yang selama ini dikelola oleh Kabupaten/Kota seperti pertambangan, pendidikan menengah, dan kehutanan sekarang dibagi menjadi urusan antara Pemerintah Provinsi dan Pusat. Pengambilalihan kewenangan tersebut akan memberi dampak yang tidak menguntungkan bagi pemerintah kabupaten/kota seperti berkurangnya Pendapatan Asli Daerah (PAD).<sup>439</sup>

Pola eksperimen tersebut menunjukkan bahwa sebenarnya negara Indonesia tidak memiliki *grand design* pola pengaturan hubungan pusat dan daerah, bahkan Abdul Gaffar Karim menyatakan, bahwa tidak ada aspek pemerintahan yang sering diubah selain pengaturan Pemerintahan Daerah ini. Ia mengakhiri dengan mempertanyakan pilihan antara merombak kembali UU agar sesuai dengan logika negara kesatuan yang dianut Indonesia atau merombak logika negara kesatuan agar sesuai dengan peraturan ketika itu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1999) yang federalistis.<sup>440</sup> Siti Zuhro juga

---

<sup>438</sup>Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, Cetakan Pertama, ... *Op. Cit.*, hlm. 143-144.

<sup>439</sup> Sakinah Nadir, "Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa", ... *Op. Cit.*, hlm.7.

<sup>440</sup> Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, ... *Op. Cit.*, hlm. 57.

menyatakan bahwa praktik desentralisasi dan otonomi daerah sejauh ini masih belum menggembirakan. Tidak jelasnya strategi penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia disebabkan selama ini pelaksanaan otonomi daerah tak didukung dengan *grand design* desentralisasi/otda yang jelas yang memberikan arah penyelenggaraan dan pertumbuhan otonomi daerah. Ironisnya setelah *grand design* penataan daerah selesai dibuat pun, hal ini tak berpengaruh terhadap pembuatan kebijakan pelaksanaan otonomi daerah. Se jauh ini kesan kuat yang dipahami publik adalah munculnya kebijakan yang tambal sulam. Tidak sedikit kebijakan yang dibuat sebagai tanggapan terhadap munculnya permasalahan tertentu.<sup>441</sup>

Praktek desentralisasi yang bersifat eksperimen tersebut tentunya harus dibenahi bukan dengan meniadakan desentralisasi karena memang desentralisasi sangat penting dalam hal mewedahi kepentingan daerah tetapi dengan cara melakukan reformulasi desentralisasi secara bertahap dalam otonomi daerah. Ni'matul Huda menyatakan, bahwa desentralisasi harus dipandang secara lebih realistis, bukan sebagai sebuah pemecahan umum bagi masalah-masalah keterbelakangan, tetapi sebagai satu cara yang dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas dan kepercayaan dari berbagai tingkat pemerintahan dalam kondisi baik. Kelemahan-kelemahan potensial pada sistem administrasi pemerintahan yang terlalu sentralistis biasanya harus diimbangi dengan sistem yang lebih desentralistis, dengan memperluas wewenang atau otonomi pemerintahan lokal.<sup>442</sup> Sehingga, desentralisasi setidaknya meningkatkan dan memberikan tekanan pada

---

<sup>441</sup> Wawancara dengan Djohermansyah Djohan pada Senin, 27 Juli 2020.

<sup>442</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, , ... *Op. Cit.*, hlm. 43.

lembaga-lembaga Pemerintah Pusat. Akhirnya, mau atau tidak mau, hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah akan didiskusikan dengan wakil daerah.<sup>443</sup>

Purwo Santoso menyatakan, bahwa perubahan mendasar dan mendadak tentang pembukaan keran otonomi daerah yang seluas-luasnya yang terjadi saat reformasi lebih digerakkan oleh kemarahan terhadap sentralisme yang berselingkuh dengan otoritarianisme, dari pada digerakkan oleh keperluan untuk mengoptimalkan peran daerah dalam mencapai tujuan Indonesia. Dalam kemarahan itu, undang-undang yang diberlakukan yakni UU 22/1999 tidak dilengkapi dengan skenario dan manajemen transisi yang memadai. Bukan hanya lokus penyusunan undang-undang pemerintahan daerah, yang biasanya berada di Departemen Dalam Negeri, bergeser ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Meskipun dilafalkan sebagai ‘pelimpahan’ kewenangan, desentralisasi sebetulnya lebih dirasakan sebagai ‘relokasi’ kewenangan ke daerah-daerah, kalau bukan ‘penjarahan’ kewenangan daerah melalui jalur hukum. Harap dicatat, setelah UU 22/1999 ditetapkan, Undang-undang Dasar, khususnya yang mengatur pemerintahan daerah, juga diubah secara mendasar. Di sana ada frase yang bersifat mengunci, bahwa otonomi daerah diberikan secara ‘seluas-luasnya’.<sup>444</sup>

Senada dengan hal di atas, Leo Agustina menyebutkan, bahwa motif balas dendam mewarnai desentralisasi yang sifatnya eksperimen. Hal ini disebutkan karena niat masyarakat di daerah lokal tersebut sebenarnya bukanlah untuk memajukan daerahnya tetapi balas dendam atas kemiskinan yang pernah dirasakan. Model pembangunan yang meminggirkan orang daerah selama orde baru telah

---

<sup>443</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 331.

<sup>444</sup> Purwo Santoso, “Undang-Undang Sebagai Sandaran Nasib Daerah?: Refleksi Desentralisasi di Indonesia,” ... *Op. Cit.*, hlm. 4-5.

mencetuskan idea atau model pembalasan atas kemiskinan di masa lalu. Mereka yang tinggal di daerah kaya sumber daya alam tidak segan-segan melakukan eksploitasi alam. Sehingga karena mental dan manajemen yang kurang dalam hal penerapan desentralisasi justru menimbulkan kerusakan alam.<sup>445</sup>

Permasalahannya adalah pada tingkat implementasi dari konsitusi yang berbentuk undang-undang ataupun peraturan perundangan lainnya. Dengan bunyi konstitusi yang sama dapat muncul undang-undang yang berbeda karena adanya penafsiran yang bersifat subyektif. Pemangku kepentingan dapat sama-sama memahami tujuan, arah dan irama perubahannya. Sebagai contoh kongkrit, dengan merujuk pada UUD 1945 yang telah diamandemen, lahir UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian digantikan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan judul yang sama. Isi kedua UU tersebut berbeda cukup signifikan, sehingga menimbulkan kebingungan dan kerancuan di dalam implementasinya. Usia undang-undang pemerintahan daerah di Indonesia yang relatif pendek membuat turbulensi di dalam implementasinya, terutama karena antara penetapan sebuah undang-undang sampai pada tingkat pemahaman dan implementasinya terdapat jarak yang cukup lebar, apalagi tingkat kematangan pemerintahan daerah dan masyarakat daerah sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain. Oleh karena itu, diperlukan sebuah disain besar mengenai desentralisasi, yang didalamnya berisi cetak biru tentang desentralisasi dan peta jalan menuju perubahan yang diinginkan serta dimensi waktu yang dibutuhkan

---

<sup>445</sup> Leo Agustina, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, ... *Op. Cit.*, hlm. 265.

untuk melaksanakannya sehingga para pemangku kepentingan dapat samasama memahami tujuan, arah dan irama perubahannya.<sup>446</sup>

Menurut Bank Dunia, dari dua puluh negara yang menjadi mitra kerjanya dalam desentralisasi, ada empat negara, yakni: Indonesia, Philipina, Pakistan dan Ethiopia yang melaksanakan “dentuman besar desentralisasi” (*big bang decentralization*). Sedangkan enam belas negara lainnya melaksanakan desentralisasi secara bertahap. World Bank memberi makna *big bang decentralization* sebagai “*A process wherein the central level of government announces decentralization, passes laws, and transfer responsibilities, authority, and/or staff to subnational and/or local governments in rapid succession*”. Indonesia sebenarnya bukan hanya melakukan dentuman besar desentralisasi, tetapi melaksanakan revolusi desentralisasi, terutama karena Indonesia melakukan transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah pada dimensi yang sangat luas serta dengan kecepatan perubahan yang sangat tinggi.<sup>447</sup>

Abdul Gaffar Karim menyatakan, bahwa tidak terdapat *grand desain* desentralisasi asimetris,

*the implementation of symmetrical decentralization based on Law on Regional Autonomy has occurred because the government does not have asymmetrical design of decentralization to be applied in regional governments. Even if there is, it is more caused by a particular region's demand due to the emergence of various problems and disintegration threat.*<sup>448</sup>

---

<sup>446</sup> Sadu Wasistion, “Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan”, *Jurnal Ilmu Politik*, Edisi 21, 2010, hlm. 31-32

<sup>447</sup> *Ibid*, hlm. 33.

<sup>448</sup> Abdul Gaffar Karim, <https://ugm.ac.id/en/news/5238-no-asymmetrical-decentralization-design-in-indonesia> diakses pada 15 Juni 2020.



Hal ini terlihat dari banyaknya pengaturan terkait desentralisasi asimetris yang tersebar selaras dengan kepentingan negara dalam mengakomodir tuntutan desentralisasi asimetris. Sehingga, apabila negara ingin memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap eksistensi desentralisasi asimetris harus membentuk undang-undang baru lain yang khusus mengatur daerah tersebut sebagaimana undang-undang berikut ini.

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
3. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.
5. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Djohermansyah Djohan mengomentari khususnya desain desentralisasi asimetris di Indonesia yang masih bersifat reaktif terhadap konflik yang timbul di Indonesia. Menurut Djohermansyah Djohan, Pemerintah Pusat belum memiliki *grand design* desentralisasi asimetris yang jelas bagaimana pembentukan dan perkembangan ke depannya. Tidak adanya *grand design* terkait desentralisasi asimetris juga disebabkan tidak adanya undang-undang payung (*umbrella act*) yang

mengatur syarat, kriteria, tipologi, dan mekanisme pembentukan desentralisasi asimetris.<sup>449</sup>

Terlebih, terkait konsep kawasan-kawasan ekonomi khusus memunculkan beberapa persoalan khususnya ketidakjelasan konsep desentralisasi yang akan di bangun kedepannya. Pratikno dkk, menguraikan persoalan tersebut, sebagai berikut.<sup>450</sup> *Pertama*, pengembangan kawasan khusus memunculkan ketegangan atau bahkan konflik antara Badan Pengelola Kawasan Khusus dengan daerah otonom. Misalnya, hal ini terjadi dalam kasus penetapan Batam sebagai kawasan ekonomi khusus. Konflik tersebut muncul ketika Pemerintah tidak konsisten menempatkan kawasan khusus sebagai *bonded zone* yang seharusnya tidak memperbolehkan penduduk untuk bermukim di kawasan tersebut. Namun dalam kenyataannya, Pemerintah justru membentuk *local government* di kawasan khusus. Hal inilah yang memunculkan dualisme otoritas dalam pengelolaan pemerintahan dan pembangunan di kawasan khusus.

*Kedua*, walaupun Pemerintah sudah mengatur pembagian tugas antara Badan Pengelola Kawasan khusus dengan Pemerintah daerah otonom, di mana Badan Otorita mengelola pelaksanaan pembangunan dan Pemerintah Daerah Otonom mengurus pemerintahan dan problem sosial namun sering terjadi *overlapping*. Badan Pengelola seringkali memperluas peranannya dalam bidang sosial yang menangani persoalan-persoalan sosial. Demikian pula mengenai pembagian otoritas dalam isu tanah dan tata ruang, pelayanan perijinan, isu keamanan perbatasan dan isu *free trade zone*. Apa yang terjadi di Batam merupakan replika

---

<sup>449</sup> Wawancara dengan Djohermansyah Djohan pada Senin, 27 Juli 2020.

<sup>450</sup> Pratikno dkk, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*, Laporan Akhir Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2010), hlm. 155.

dari persoalan desain kawasan khusus. Pertanyaan mendasar dari setiap desain kawasan khusus adalah bagaimana hubungan kawasan khusus dengan daerah otonom? Hal lain menyangkut kejelasan proses pembentukan kawasan khusus, fungsi-fungsi (kewenangan) apa yang dilimpahkan pada kawasan khusus, pengaturan bagaimana kewenangan itu seharusnya digunakan, kelembagaan pengelola kawasan khusus, keterlibatan pemerintah daerah, serta tanggung jawab pengelolaan kawasan khusus.

#### **4. Kecenderungan Resentralisasi Pasca Reformasi**

Desentralisasi memiliki makna pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.<sup>451</sup> Dalam hal ini, Yamin menulis bahwa:<sup>452</sup>

Susunan tata negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan pada bagian pusat sendiri dan pula membutuhkan pembagian kekuasaan itu antara pusat dan daerah. Asas demokrasi dan desentralisasi tenaga pemerintahan ini berlawanan dengan asas hendak mengumpulkan segala-galanya pada pusat pemerintahan.

Jauh sebelum Indonesia merdeka, Moh Hatta telah mengatakan keterkaitan otonomi dan desentralisasi dengan demokrasi, Hatta menulis sebagai berikut.<sup>453</sup>

Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, desa dan di daerah.... Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan

---

<sup>451</sup> Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, ... *Op. Cit.*, hlm. 121.

<sup>452</sup> Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, ... *Op. Cit.*, hlm. 145.

<sup>453</sup> Moh Hatta, "Ke Arah Indonesia Merdeka", dalam *Kumpulan Karangan*, Jilid I, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 103.

peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi)... Keadaan seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam suatu negeri tidak sama melainkan berlain-lainan.

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*Staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Paling tidak ada dua alasan dasar susunan ketatanegaraan dalam perumahan Indonesia merdeka yaitu demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas kesatuan.<sup>454</sup>

Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid mengatakan:<sup>455</sup>

Bahwa kata kunci dari otonomi adalah kewenangan, seberapa besar kewenangan yang dimiliki oleh daerah di dalam menginisiatifkan kebijakan, mengimplementasikannya dan memobilisasi dukungan sumber daya untuk kepentingan implementasi. Dengan kewenangan maka daerah akan menjadi kreatif untuk menciptakan kelebihan dan insentif kegiatan ekonomi dan pembangunan daerah. Dengan kewenangan dan kreatifitas maka uang dapat dicari. Kalau tidak ada kewenangan, maka bagaimana memobilisasi sumber daya, termasuk sumber daya keuangan. Dan tentu saja bagaimana meningkatkan pendapatan keuangan daerah.

Dalam perspektif administrasi pemerintah daerah, otonomi daerah bisa dimaknai sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Ada juga yang mengartikan sebagai suatu kebebasan atau kemandirian, namun bukan kemerdekaan. Pada perspektif lain, otonomi daerah juga dipandang sebagai suatu hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri. Hak itu sumbernya adalah delegasi kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat, sebagai refleksi komitmen bersama yang harus senantiasa dijadikan sebagai landasan utama pelaksanaan pelaksanaan pemerintahan. Pemerintah pusat adalah

---

<sup>454</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, ..., Op. Cit.*, hlm. 25.

<sup>455</sup> Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, ..., Op. Cit.*, hlm. X.

representasi negara kesatuan yang punya otoritas tunggal, dalam arti secara struktural berada di atas pemerintah daerah.<sup>456</sup>

Struktur pemerintahan di Indonesia ada perbedaan sebelum dan sesudah reformasi. Akan tetapi struktur pemerintahan daerah tidak mengalami perubahan, hanya terjadi perubahan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu sebelum reformasi menganut asas sentralisasi, sedangkan pasca reformasi menganut asas desentralisasi.<sup>457</sup>

Pasca reformasi, terjadi penarikan kewenangan Pemerintah Daerah kembali menjadi kewenangan Pemerintah Pusat melalui perubahan UU Pemda. Setiap perubahan yang dilakukan terhadap undang-undang pemerintah daerah terkesan meresentralisasi sistem kewenangan yang dimiliki pemerintahan daerah ke pusat.<sup>458</sup> Sedikit contoh tentang eksperimen dalam desentralisasi adalah urusan yang berpotensi meningkatkan kesejahteraan rakyat yaitu sektor pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan dan pariwisata oleh UU 23/2014, beberapa urusan tersebut yang selama ini dikelola oleh Kabupaten/Kota seperti pertambangan, pendidikan menengah, dan kehutanan sekarang dibagi menjadi urusan antara Pemerintah Provinsi dan Pusat. Pengambilalihan kewenangan tersebut akan memberi dampak yang tidak menguntungkan bagi pemerintah kabupaten/kota seperti berkurangnya Pendapatan Asli Daerah (PAD).<sup>459</sup>

---

<sup>456</sup> Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintah Daerah Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, ..., *Op. Cit.*, hlm 3.

<sup>457</sup> Fathur Rahman, *Teori Pemerintahan*, (Malang: UB Pres, 2018), hlm. 137-138.

<sup>458</sup> Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, Cetakan Pertama, , ... *Op. Cit.*, hlm. 143-144.

<sup>459</sup> Sakinah Nadir, "Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa", , ... *Op. Cit.*, hlm.7.

Terjadi praktek resentralisasi yang dituangkan dalam UU 23/2014. Menurut Despan Heryansyah, terdapat beberapa permasalahan praktek negara kesatuan yang sangat mengesampingkan konsep daerah otonom seperti yang diatur dalam UU 23/2014 yang memiliki kekurangan sebagai berikut.<sup>460</sup>

- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah daerah harus berpedoman pada norma, prosedur, dan kriteria yang dibuat oleh pemerintah pusat terlebih dahulu.
- b. Banyaknya kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah namun harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari pemerintah pusat.
- c. Pelaksana dekonsentrasi tidak lagi hanya sampai pada tingkat provinsi, melainkan juga sampai pada tingkat kabupaten/kota.
- d. Wilayah administrasi tidak hanya mencakup pemerintah daerah provinsi, namun juga pemerintah kabupaten/kota, artinya sudah tidak adalagi tingkatan pemerintahan yang benar-benar otonom.
- e. Pengawasan yang begitu ketat oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, bahkan pemerintah daerah harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat atas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.<sup>461</sup>

Proses legislasi yang penuh kontroversi diperlihatkan kembali oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah yang melakukan persetujuan bersama atas Rancangan Undang-Undang (RUU) "*Omnibus Law*" Cipta Kerja. RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja tersebut disahkan pada 5 Oktober 2020. Beberapa materi muatan dalam UU *Omnibus Law* Cipta Kerja telah nyata-nyata mereduksi hak otonomi seluas-luasnya yang diberikan kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten berdasarkan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Seperti pemangkasan beberapa kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan/atau kota), di antaranya, sebagai berikut: Hilangnya kewenangan memproses dan menerbitkan

---

<sup>460</sup> Despan Heryansyah, "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah, Studi terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi", ..., *Op. Cit.*, hlm. 423.

<sup>461</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 331.

analisis mengenai dampak lingkungan hidup (amdal) dan izin lingkungan (Pasal 22). Hilangnya konsultasi penentuan wilayah potensial minyak dan gas bumi (Pasal 40). Dipangkasnya kewenangan ketenagalistrikan (Pasal 42). Hilangnya kewenangan memberikan persetujuan kawasan ekonomi khusus (Pasal 150).<sup>462</sup> Terlebih, Angka 10 Pasal 176 UU Cipta Kerja menyatakan bahwa, "*pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana tercantum dalam Lampiran UU Pemerintahan Daerah, harus dibaca dan dimaknai sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU Cipta Kerja*". Ketentuan tersebut memberikan legitimasi atas penarikan urusan yang ada dalam UU Cipta Kerja yang terjadi di dalam Bab-Bab aturan sektoral yang diubah.<sup>463</sup>

Materi muatan dalam UU Cipta Kerja menguatkan pola yang mengarah pada kesimpulan terjadinya praktik resentralisasi kekuasaan yang juga ditemukan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pola tersebut terbentuk dengan lahirnya undang-undang yang memiliki pengaturan seperti penarikan urusan dari pemerintah daerah dan instrumen persetujuan atau evaluasi oleh pemerintah pusat yang semakin ketat.<sup>464</sup>

Praktek resentralisasi yang muncul tersebut, melanggar *original intents* yang melahirkan ketentuan dalam konstitusi yang menyatakan bahwa otonomi seluas-luasnya yang merupakan titik temu pergolakan antara tuntutan negara federal

---

<sup>462</sup> Muhammad Addi Fauzani, *UU Cipta Kerja dan Hak Otonomi Daerah*, diakses dari <https://news.detik.com/kolom/d-5203031/uu-cipta-kerja-dan-hak-otonomi-daerah> pada 7 Oktober 2020.

<sup>463</sup> Muhammad Addi Fauzani, *Wajah Otonomi Daerah dalam UU Cipta Kerja*, diakses dari <https://kumparan.com/addi-fauzan/wajah-otonomi-daerah-dalam-uu-cipta-kerja-1uMv0luytnA/full> pada 12 Oktober 2020.

<sup>464</sup> Muhammad Addi Fauzani, *UU Cipta Kerja dan Hak Otonomi Daerah*, ...., *Loc. Cit.*

dengan mempertahankan negara kesatuan. Otonomi luas merupakan hasil kompromi antara tuntutan negara federal dan negara kesatuan murni yang dianggap menjembatani hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah yang selama ini kerap memunculkan polemik.<sup>465</sup>

Puncaknya, sikap intervensi Pemerintah Pusat terhadap eksistensi desentralisasi yang berbasis pada alasan ekonomi adalah dengan pembatalan 3.143 Peraturan Daerah (Perda). Dari jumlah tersebut, jumlah Perda yang dibatalkan yang berkaitan dengan ekonomi daerah yaitu 2.225 Perda. Atau 70,7% Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat erat kaitannya dengan ekonomi daerah. Hal tersebut diuraikan sebagai berikut.<sup>466</sup>

1. Perda yang berkaitan dengan retribusi berjumlah 1.135 Perda.
2. Perda yang berkaitan dengan pajak berjumlah 430 Perda.
3. Perda yang berkaitan dengan tambang, mineral, batubara berjumlah 208 Perda.
4. Perda yang berkaitan dengan air berjumlah 221 Perda,
5. Perda yang berkaitan dengan izin gangguan usaha berjumlah 231 Perda.<sup>467</sup>

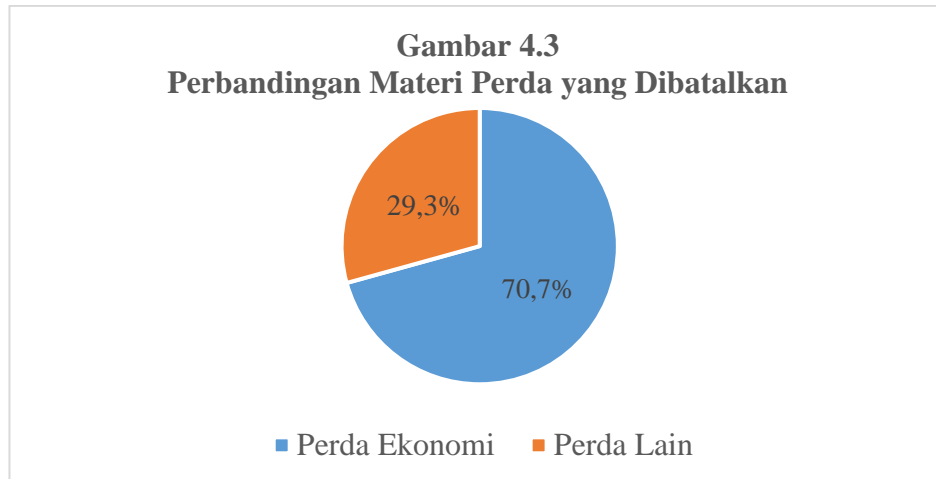
---

<sup>465</sup> Ni'matul Huda dkk, "Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 241-242.

<sup>466</sup> Data diolah dari Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Daftar Perda/Perkada Yang Dicaput/Direvisi oleh Menteri Dalam Negeri*, 2016.

<sup>467</sup> Litbang Kemendagri, "Perda Menghambat Investasi?", *Media BPP 72 Tahun Cita-Cita Desentralisasi*, Volume 2 No. 4 Agustus 2017, hlm. 25.





Menurut Leo Agustina, Pemerintah Pusat mendalihkan memiliki alasan dalam pembatalan Perda-Perda tersebut. Empat perihal yang menyebabkan Perda dibatalkan, sebagai berikut.<sup>468</sup>

1. Perda dan Perkada tersebut menghambat investasi (perizinan, retribusi, jasa usaha, IMB, sumbangan pihak ke-3, dan lainnya);
2. Perda dan Perkada tersebut bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi dan kepentingan umum;
3. Perda dan Perkada tersebut bertentangan dengan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Putusan Mahkamah Konstitusi (sumber daya air, menara telekomunikasi, BUMD, dan pengalihan urusan); dan
4. Perda dan Perkada lainnya yang dirasa tidak perlu karena merupakan norma awam yang berlaku di masyarakat.

Sebagian besar menanggapi pembatalan Perda secara negatif. Kepala Dinas Pendapatan Kota Medan misalnya, menyatakan bahwa pembatalan Perda Kota Medan akan berimbas pada hilangnya potensi pendapatan asli daerah (PAD) hingga Rp. 35 miliar per tahun. Menurutnya lebih lanjut, hilangnya potensi tersebut akan berimplikasi pada belanja proyek. Hal yang sama juga dinyatakan Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (PPKAD) Pemerintah Kabupaten Simalungun, Mixnon Andreas Simamora, yang sudah menghitung-hitung,

<sup>468</sup> Leo Agustina, "Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah: Satu Analisis Singkat, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 3. No. 1, April 2017, hlm. 16.

setidaknya terdapat PAD yang berkurang hingga Rp. 50 miliar lebih. Lebih lanjut ia menyatakan, bahwa target PAD Kabupaten Simalungun dari pajak daerah (termasuk di dalamnya Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tahun 2016 ini sebesar Rp. 50 miliar, pajak retribusi jasa usaha sebesar Rp. 1 miliar, dan pajak retribusi jasa umum sebesar Rp. 5,5 miliar. Tidak jauh berbeda dengan Kota Medan dan Kabupaten Simalungun, Bupati Sergai, Soekirman, mengatakan hal yang lebih kurang sama bahwa dari 8 Perda yang dibatalkan oleh Kemendagri, PAD Kabupaten Sergai diperkirakan akan hilang mencapai Rp. 58,7 miliar. Demikian pula halnya dengan Surakarta, akibat pencabutan atau pembatalan Perda di Surakarta menyebabkan hilangnya pendapatan daerah hingga Rp. 227,7 miliar.<sup>469</sup>

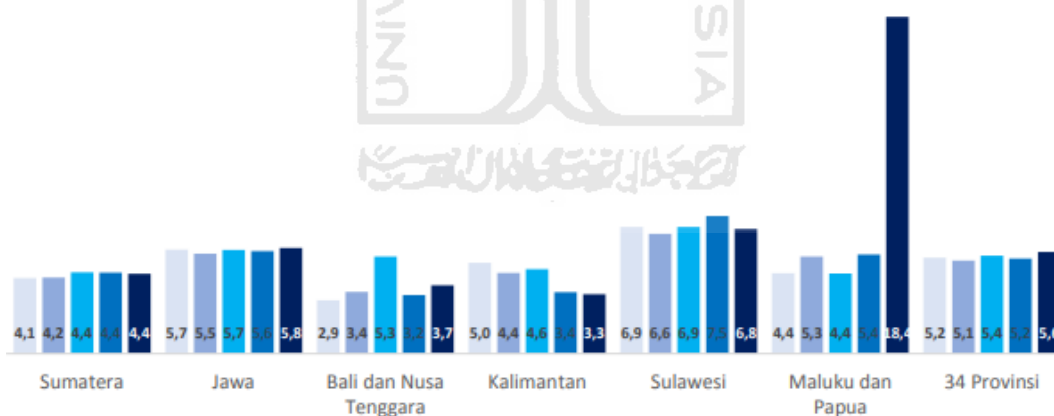
Pembatalan Perda yang didengungkan dengan tujuan mendorong investasi sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi belum memberikan pengaruh yang signifikan apabila melihat pertumbuhan ekonomi secara regional. Pertumbuhan ekonomi secara regional cenderung stagnan. Regional Sumatera masih stagnan dengan data sebelumnya, regional Kalimantan dan Sulawesi mengalami penurunan, Jawa, Bali dan Nusa Tenggara naik tipis. Hanya Maluku dan Papua yang mengalami kenaikan pesat. dilihat sejak diselenggarakannya pembatalan Perda tersebut dapat dilihat di bawah ini. Maluku dan Papua mengalami pertumbuhan yang paling tinggi sejak tahun 2011. Pertumbuhan ini bukan disebabkan adanya pembatalan Perda, tetapi lebih dipengaruhi oleh produksi pertambangan Biji Logam yaitu tembaga dan emas yang tumbuh tinggi didukung dengan perpanjangan izin ekspor PT Freeport Indonesia. Selain itu, juga didorong oleh pertumbuhan produksi yang tinggi karena ada beberapa kabupaten yang sudah memasuki masa panen dan

---

<sup>469</sup> *Ibid.*, hlm. 18.

peningkatan barang muat pada angkutan laut dan udara.<sup>470</sup> Data tersebut dapat dilihat dalam gambar sebagai berikut.

**Grafik 4.4**  
**Rata-rata Pertumbuhan Ekonomi di Enam Pulau Besar Indonesia pada Triwulan I Tahun 2016-Triwulan I Tahun 2018 (Persen)** <sup>471</sup>



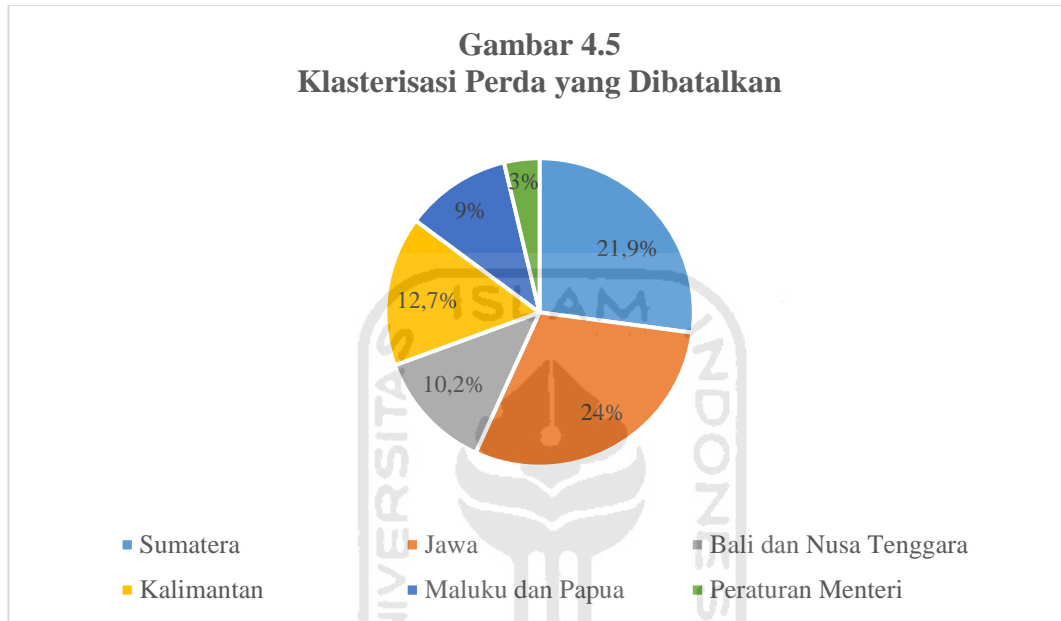
Klasterisasi Perda yang dibatalkan berdasarkan regional Perda tersebut dibentuk dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Sumatera sejumlah 689 Perda (21,9%).

<sup>470</sup> Kementerian PPN Bappenas, *Perkembangan Ekonomi Indonesia dan Dunia Triwulan I Tahun 2018*, Vol. 2. No. 1, Mei 2018, hlm. 34-35.

<sup>471</sup> *Ibid*, hlm. 32.

2. Jawa sejumlah 757 Perda (24%).
3. Bali dan Nusa Tenggara sejumlah 322 Perda (10,2%).
4. Kalimantan sejumlah 401 Perda (12,7%).
5. Maluku dan Papua sejumlah 286 Perda (9%).
6. Sisanya adalah Peraturan Menteri.<sup>472</sup>



Berdasarkan data tersebut, Jawa dan Sumatera sebagai regional dengan pembatalan Perda yang tinggi seharusnya diikuti dengan pertumbuhan ekonomi yang pesat. Sebaliknya, Maluku dan Papua, sebagai regional dengan pembatalan Perda yang paling rendah seharusnya pertumbuhannya tidak sepesat Jawa dan Sumatera. Tetapi ternyata pertumbuhan ekonomi terjadi sebaliknya.

Siti Zuhro mengingatkan, bahwa permasalahan intervensi dapat diselesaikan dengan menjaga komunikasi dan hubungan antara Pusat dan Daerah. Undang-Undang telah tegas mengatur siapa melakukan apa. Artinya, apabila masing-masing institusi baik di Pusat maupun daerah tegas melakukan urusannya masing-masing,

<sup>472</sup> *Loc, Cit.*, Data diolah dari Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Daftar Perda/Perkada Yang Dicabut/Direvisi oleh Menteri Dalam Negeri*, 2016.

maka otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah akan terpelihara dengan harmonis.<sup>473</sup>

## **5. Penetapan bersifat Sentralistis, tertutup Ruang Aspirasi secara Demokratis.**

Penetapan daerah istimewa dan daerah khusus pada *status quo*/saat ini sangat sentralistis bahkan akses daerah yang menginginkan status daerah istimewa dan daerah khusus tertutup. Menurut Mardyanto Wahyu Tryatmoko, bahwa sebenarnya, selain DKI Jakarta, Yogyakarta, Aceh, dan Papua, masih banyak daerah yang menghendaki perlakuan khusus, baik karena unsur budaya maupun karena kontribusi sumber daya lokal bagi negara yang terhitung lebih besar dibanding daerah lain. Bergulirnya desakan beberapa daerah yang menginginkan otsus atau istimewa sebenarnya menandakan perubahan fase dalam perjalanan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Perubahan ini mengindikasikan beberapa persoalan dasar yang diuraikan sebagai berikut.<sup>474</sup>

*Pertama*, otonomi yang diberikan pasca sentralisasi Orde Baru belum menyentuh kebutuhan dasar masyarakat daerah. *Kedua*, intervensi atau penetrasi pemerintah pusat selama ini masih tinggi sehingga otonomi yang dirasakan daerah masih “setengah hati”. Banyak daerah bahkan masih merasakan adanya ketimpangan hubungan Pusat-Daerah. Eksploitasi sumber daya daerah tidak seimbang dengan keuntungan yang diterima daerah. *Ketiga*, pemerintah pusat belum memiliki desain desentralisasi dan mekanisme demokrasi lokal yang matang. Pilihan mekanisme demokrasi lokal tidak sesuai dengan skema desentralisasi sehingga pilkada, misalnya, justru mengaburkan koordinasi antardaerah otonom. Pilkada ternyata juga meningkatkan arogansi daerah. *Keempat*, komitmen dan konsistensi pemerintah pusat dalam menata daerah otonom mudah diperlemah oleh

---

<sup>473</sup> Wawancara dengan Siti Zuhro pada 2 Juni 2020.

<sup>474</sup> Mardyanto Wahyu Tryatmoko, “Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pasca Orde Baru”, ..., *Op. Cit.*, hlm. 279-280.

tuntutan politik daerah dan perilaku rente elite pemerintah sendiri. Sebagai contohnya adalah kebijakan tentang penataan daerah otonom. Karena menonjolkan faktor politik, pemerintah terlalu longgar memberikan kesempatan bagi pembentukan daerah baru dan tidak pernah melaksanakan kebijakan penggabungan daerah meskipun banyak daerah yang gagal. Kebebasan ekspresi politik daerah yang besar tersebut memicu kepercayaan diri mereka untuk lebih bisa mengatur dirinya sendiri relatif lebih otonom. Beberapa daerah, seperti Bali, mengajukan tuntutan kekhususan karena alasan

budaya, di samping tuntutan pembagian hasil pariwisata yang lebih besar, sementara beberapa daerah lain meminta otonomi khusus karena latar belakang ekonomi. Daerah-daerah yang menuntut otonomi khusus karena alasan ekonomi, umumnya merupakan daerah-daerah yang selama ini memiliki sumber daya alam yang kaya. Mereka menilai bahwa kontribusi mereka terhadap perekonomian nasional amatlah besar, namun tidak sebanding dengan yang kembali ke daerah tersebut.<sup>475</sup>

Secara khusus daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam (SDA) yang kaya seperti Riau, Kalimantan Timur (Kaltim), Kalimantan Tengah (Kalteng), menyaksikan bahwa kekayaan sumber daya alam selama ini tidak mampu mensejahterakan masyarakat setempat, sebaliknya mereka memandang sungguh ironis bagaimana tingkat kesejahteraan rakyat setempat jauh berada di bawah daerah-daerah yang tidak memiliki SDA yang kaya. Eksploitasi besar-besaran terhadap kekayaan alam setempat oleh pemerintah pusat telah menimbulkan kerusakan alam yang luar biasa bagi daerah.<sup>476</sup>

Provinsi Kaltim merupakan salah satu daerah yang merasakan ketidakadilan tersebut. Keluhan utama ialah menyangkut tertinggalnya pembangunan infrastruktur di Kaltim. Jangankan dibandingkan dengan di Pulau Jawa, banyak

---

<sup>475</sup> Muhammad Habibi, dkk, "Kecemburuan Daerah Penghasil Setelah Praktek Desentralisasi Asimetris", *Hasil Penelitian, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, Januari 2019, hlm. 1.

<sup>476</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

kalangan di Kaltim sering menatap dengan penuh keheranan bagaimana mungkin infrastruktur di Kaltim jauh lebih buruk dibanding tetangga mereka Kalimantan Selatan misalnya, padahal dari segi kekayaan SDA, Kaltim jauh lebih besar. Kaltim juga memandang dengan keheranan bagaimana mungkin daerah-daerah yang pernah bergejolak seperti Aceh dan Papua justru menikmati otonomi khusus (otsus), sementara daerah “yang patuh” seperti Kaltim justru tidak mendapat perhatian pemerintah pusat. Ini membuktikan bahwa pendekatan politik jauh lebih mendominasi dalam pemberian otonomi khusus dibandingkan dengan pendekatan ekonomi, padahal semestinya dalam pemberian otonomi khusus juga memperhatikan pertimbangan ekonomi.<sup>477</sup>

Gejolak akomodasi terhadap akses penetapan daerah khusus dan daerah istimewa bahkan juga terjadi di internal daerah khusus yang mengeluhkan belum terbentuknya daerah khusus secara substansial. Pasal 24 UU 21/2001 menyatakan bahwa Pemilihan anggota MRP dilakukan oleh anggota masyarakat adat, masyarakat agama, dan masyarakat perempuan. Tata cara pemilihan tersebut ditetapkan dengan Perdasi berdasarkan Peraturan Pemerintah. Harapannya Peraturan Pemerintah nantinya juga memancarkan jiwa atau nilai pengakuan dan penghormatan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa, tetapi secara normatif, justru Peraturan pelaksana sarat dengan nilai “jakarta’isme, karena mekanisme pemilihannya tidak disesuaikan dengan kekhususan dan keistimewaan yang dimiliki rakyat papua. Pasal 11- Pasal 18 PP 54/2004 yang telah diubah, mengatur pencalonan sampai dengan pengesahan dan pelantikan yang sangat formalistik tapi justru melupakan hal yang bersifat substantif

---

<sup>477</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

yakni kekhususan dan keistimewaan yang dimiliki oleh Papua sehingga justru representasi dan legitimasi MRP sangat minim. Cornelis Lay bahkan menyebutkan dengan boneka Indonesia sebagai berikut.<sup>478</sup>

*This has been exacerbated by the MRP's lack of any historical claim or credibility in its representation of the indigenous peoples of Papua, as well as by the mutual lack of trust between political authorities in Jakarta and some of the people of Papua. The MRP's complicated recruitment basis and processes, as well as its institutional design, which excludes pro-independence forces, have also contributed to its institutional failure. As mentioned by Gogoba, it has been perceived as an "Indonesian made puppet" without the moral authority to represent the indigenous peoples of Papua.*

Cornelis Lay berpendapat, bahwa dalam mengadopsi desentralisasi asimetris seharusnya diadopsi secara menyeluruh dengan juga memperhatikan apakah badan yang dibentuk dalam rangka mewadahi kekhususan daerah tersebut sebenarnya telah representatif dan legitimatif atas nama kekhususan daerah tersebut.<sup>479</sup> Sehingga, pengaturan dalam MRP, seharusnya juga mengikuti kekhususan dan cita rasa khas Papua.

Begitupula yang dialami oleh Yayasan Pelestari Bangsal Patalon dan lain-lainnya yang mengajukan *judicial review* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Tengah (UU Jateng) ke Mahkamah Konstitusi.<sup>480</sup> Salah satu rasionalisasi hukum dalam pokok perkara untuk mengajukan *judicial review* ini yaitu penggunaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 sebagai dasar hukum dan dasar kewenangan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 yang memasukkan Daerah Istimewa Surakarta

---

<sup>478</sup> Cornelis Lay, "Asymmetrical Decentralization, Representation, and Legitimacy in Indonesia (A Case Study of the Majelis Rakyat Papua)" *Asian Survey*, Vol. 58 Issue 2, April 2018, hlm. 385-386.

<sup>479</sup> Wawancara dengan Cornelis Lay pada 2 Juni 2020.

<sup>480</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72/PUU-XI/2013, hlm. 5.



sebagai bagian dari Provinsi Jawa Tengah adalah tidak sah menurut hukum dan oleh karena itu batal demi hukum. Hal ini dikarenakan tidak ada satu pasal, ayat atau bagian pun dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 yang memerintahkan Surakarta digabungkan menjadi bagian dari Provinsi Jawa Tengah. Apalagi pada tanggal 12 September 1949 Wakil Presiden dalam suratnya sebagaimana yang telah dikemukakan di atas menyebutkan secara tegas bahwa Surakarta tetap pada kedudukannya sebagai daerah istimewa.<sup>481</sup> Selain itu, penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946 tentang Pemerintahan di Daerah Istimewa Surakarta dan Jogjakarta, dalam Diktum Keduanya menyebutkan: “Sebelum bentuk susunan pemerintahan daerah Kasunanan dan Mangkunegaran ditetapkan dengan Undang-undang, maka daerah tersebut untuk sementara waktu dipandang merupakan “Karesidenan”, dikepalai oleh seorang Residen yang memimpin segenap pegawai pamong pradja dan polisi serta memegang segala kekuasaan sebagai seorang Residen di Djawa dan Madura luar daerah Surakarta dan Jogjakarta. Penetapan dan pengakuan bahwa kedudukan Sinuhun Kanjeng Susuhunan Paku Buwono XII tetap seperti semula sebelum Surakarta Hadiningrat menjadi bagian dari NKRI. Berdasarkan Penetapan Presiden tersebut, selanjutnya Sinuhun Kanjeng Susuhunan XII pada tanggal 1 September mengeluarkan Maklumat yang pada intinya menegaskan bahwa Negeri Surakarta Hadiningrat adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.<sup>482</sup> Sayangnya, Mahkamah Konstitusi memberika putusan bahwa para pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pemulihan

---

<sup>481</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

<sup>482</sup> *Ibid.*, hlm. 15.

Daerah Istimewa Surakarta tersebut, sehingga Pokok permohonan para Pemohon tidak dipertimbangkan.<sup>483</sup>

Di daerah lain, Suryo Hilal menyatakan, urgensi pemberian status otonomi khusus bagi Provinsi Kalimantan Timur (Kaltim) dalam NKRI merupakan suatu keharusan mengingat dampak yang sangat luar biasa yang akan terjadi pada masa depan. Perbaikan, perawatan, dan juga pengawasan terhadap pertambangan yang sudah ada di bumi Borneo harus mendapatkan perhatian khusus agar kerugian dan kerusakan yang disebabkan olehnya dapat dipertanggungjawabkan. Masa depan Kaltim sudah terlihat? masa depan bagi masyarakat yang tinggal di Provinsi Kaltim harus bersiap menghadapi berbagai bencana alam yang disebabkan oleh eksploitasi SDA dan kerusakan hutan. Masa depan Kaltim adalah masa depan yang penuh problematika, inilah yang diwariskan oleh negara pada bumi Borneo. Kerusakan hutan akan berdampak pada siklus kehidupan, pencemaran udara, air, tanah, banjir, hingga kematian. Jika keadaan seperti ini, siapa yang bertanggung jawab? Negara lah yang wajib bertanggung jawab, dan menyelamatkan masa depan rakyat di bumi Borneo.<sup>484</sup>

Upaya *judicial review* juga telah ditempuh oleh Majelis Rakyat Kalimantan Timur Bersatu (MRKTB) dan beberapa tokoh masyarakat Kalimantan Timur yang menguji Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mereka menguji ketentuan sepanjang frasa “84,5% untuk Pemerintah dan 15,5 % untuk daerah” dalam Pasal 14 huruf e

---

<sup>483</sup> *Ibid.*, hlm. 60-61.

<sup>484</sup> Suryo Hilal, *Gagasan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Kalimantan Timur dalam NKRI*, (Yogyakarta: Tesis Universitas Islam Indonesia, 2017), hlm. 120.

UU 33/2004 dan sepanjang frasa “69,5% untuk pemerintah dan 30,5% untuk daerah” yang diatur dalam Pasal 14 huruf f UU 33/2004 yang menyatakan “(e) Penerimaan Pertambangan Minyak Bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbalan 84,5% untuk Pemerintah dan 15,5% untuk daerah”, dan “(f) Penerimaan Pertambangan Gas Bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbalan 69,5% untuk Pemerintah dan 30,5% untuk daerah”, menurut para Pemohon telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 menyatakan “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”. Persentase pembagian dana bagi hasil untuk daerah penghasil dan bergantung pada minyak dan gas telah tidak adil dan tidak selaras dengan kebutuhan, kondisi dan situasi masyarakat serta urusan/kewenangan yang telah diberikan Pusat kepada daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya daerah Kalimantan Timur. Dengan demikian masyarakat daerah tidak dapat menikmati kekayaan alam daerahnya sendiri dan perbaikan lingkungan yang telah dieksploitasi minyak dan gasnya menjadi terhambat dan cenderung lambat, rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat, dan menjadikan pembangunan sumber daya manusia dan infrastruktur di daerah menjadi lambat serta mengembangkan budaya asli daerah.<sup>485</sup>

---

<sup>485</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XI/2011, hlm. 1-15.

Para Pemohon telah dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan sepanjang frasa “84,5% untuk pemerintah dan 15,5% untuk daerah” dalam ketentuan Pasal 14 huruf e UU 33/2004 dan sepanjang frasa “69,5% untuk pemerintah dan 30,5% untuk daerah” dalam ketentuan Pasal 14 huruf f UU 33/2004, padahal telah para Pemohon dijamin, dilindungi dan diberikan, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Para Pemohon dengan berlakunya ketentuan tersebut telah mendapatkan ketidakpastian hukum yang adil serta tidak mendapatkan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Di mana frasa persentase dana bagi hasil tersebut tidak memberikan kepastian hukum yang adil bagi para Pemohon. Daerah Kalimantan Timur di mana para Pemohon juga mendapat perlakuan yang berbeda di hadapan hukum dalam pembagian dana bagi hasil Migas dibandingkan dengan Aceh dan Papua yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Tabel 2 merangkum perbedaan bagi hasil antara Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat Dan Pemerintah Daerah (PKPD). Berdasarkan UU 33 Tahun 2004, Kalimantan Timur hanya menerima bagi hasil minyak bumi sebesar 15,5% dan bagi hasil gas sebesar 30,5%. Sementara Papua dan Aceh memperoleh bagi hasil minyak bumi sebesar 70% dan bagi hasil gas sebesar 70%.<sup>486</sup>

---

<sup>486</sup> *Ibid*, hlm. 15-17.

Tabel 4.6

## Perbandingan Perimbangan Pembagian Dana

No	Bidang	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua	UndangUndang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pem. Aceh	UndangUndang Nomor 33 Tahun 2004 tentang PKPD
1	<b>Kehutanan</b>	80%	80%	80%
2	<b>Perikanan</b>	80%	80%	80%
3	<b>Pertambangan Umum</b>	80%	80%	80%
4	<b>Minyak Bumi</b>	70%	70%	15,5%
5	<b>Gas Bumi</b>	70%	70%	30,5%

Pokok permohonan disebabkan oleh beberapa hal di antaranya sebagai berikut. *Pertama*, porsi perimbangan keuangan pusat dan daerah serta dasar perhitungannya tidak proporsional. *Kedua*, permasalahan keadilan partisipatif dan transparansi. *Ketiga*, kemiskinan dan pengangguran rakyat di Kalimantan Timur masih relatif tinggi. *Keempat*, ketidakmampuan pembiayaan untuk percepatan pembangunan, pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan kesejahteraan rakyat di Kalimantan Timur. *Kelima*, kerusakan lingkungan di Kalimantan Timur. *Keenam*, perubahan ketatanegaraan pada sistem Pemerintahan Daerah. *Ketujuh*, pembagian dana bagi hasil minyak bumi dan gas tidak mencerminkan negara kesatuan, perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, kekayaan alam dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kesatuan ekonomi nasional. *Kedelapan*, penduduk Kalimantan Timur mendapatkan

ketidakadilan dan ketidakselarasan dalam hubungan keuangan dan pemanfaatan sumberdaya alam.<sup>487</sup>

Pada akhirnya, MK menolak permohonan pemohon dengan alasan permohonan pemohon tidak beralasan menurut hukum, meskipun Hakim Konstitusi M. Akil Mochtar berpandangan berbeda (*dissenting opinion*), bahwa formulasi teknis hitungan matematis dan ekonomi dalam perubahan peraturan perundang-undangan terkait haruslah menitikberatkan untuk pemberian porsi yang lebih besar kepada daerah penghasil minyak dan gas bumi sehingga syarat konstitusional yang “adil dan selaras” dalam pembagian dana bagi hasil sektor minyak dan gas bumi terpenuhi, sehingga menurutnya MK mengabulkan permohonan pemohon dengan distribusi pembagian dana bagi hasil minyak dan gas bumi yang lebih berkeadilan dengan mengedepankan prinsip “adil dan selaras”.<sup>488</sup> Secara umum, MK menolak permohonan pemohon dengan menanggapi alasan-alasan pemohon sebagai berikut.<sup>489</sup>

... pengertian keadilan dan keselarasan harus dimaknai sebagai keadilan untuk seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia. Dalam rangka mengimplementasikan pengertian keadilan yang demikian itu maka Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama, yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi lebih efektif dan lebih tepat dilaksanakan oleh Pemerintah, sedangkan fungsi alokasi diserahkan kepada pemerintahan daerah;

...makna keadilan dan keselarasan dalam kaitannya dengan ketentuan konstitusional tersebut ialah bahwa pemanfaatan SDA minyak dan gas bumi haruslah dipandang sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dalam kerangka perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 ...., minyak dan gas bumi yang terdapat di perut bumi provinsi, kabupaten, atau kota manapun di dalam wilayah Republik Indonesia, merupakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup

---

<sup>487</sup> *Ibid*, hlm. 25-57.

<sup>488</sup> *Ibid*, hlm. 260-264.

<sup>489</sup> *Ibid*, hlm. 266-272.

orang banyak yang harus dikuasai oleh negara untuk didistribusikan kepada seluruh rakyat Indonesia. Negara, terutama Pemerintah dengan fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi haruslah menyelenggarakan perekonomian nasional berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip keadilan, kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.... Pemerintah daerah menjalankan fungsi alokasi secara efektif dan efisien. Kesemuanya itu diselenggarakan demi kemakmuran rakyat secara adil dan merata... pemahaman tentang keadilan dan keselarasan tersebut dalam kaitannya dengan pembagian yang diterima oleh Provinsi Papua dan Provinsi Aceh haruslah didasarkan pada *affirmative action program*.

Suryo Hilal, menguraikan, bahwa upaya perjuangan otonomi khusus di Bali sudah dimulai 2004 dan sudah masuk ke daftar usulan Prolegnas tahun 2009 – 2014.

Dasar perlunya otsus bagi Bali adalah karena sumber utama pendapatan utama dari Bali adalah pariwisata, maka perlu ada penataan yang khusus, efektif dalam rangka mengoptimalkan pengelolaan wilayah di Bali untuk pariwisata. Kalau masih dalam disain provinsi yang biasa maka akan terbentur dengan pengelaloan wilayah berdasarkan RT/RW nasional. Maka urgensi otsus Bali terkait dengan pengelolaan pariwisata, dengan gagasan "one island one management" yaitu manajemen yang mandiri untuk mengelola sendiri pulaunya terkaiat dengan pariwisata.<sup>490</sup>

Suryo Hilal melanjutkan uraiannya, bahwa bibit Otsus Bali berasal dari aspirasi yang lebih ekstrem yaitu aspirasi untuk Bali Merdeka pada tahun 1998. Gerakan Bali Merdeka dipicu oleh rasa tersinggung warga Bali atas ucapan AM Saefuddin, tokoh Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang juga menjabat sebagai Menteri Negara Urusan Pangan dan Hortikultura dalam kabinet BJ Habibie, yang menyiratkan bahwa orang yang beragama Hindu tak bisa menjadi presiden. Landasan faktual yang diperlukan untuk mewujudkan otonomi khusus Bali.

---

<sup>490</sup> Suryo Hilal, *Gagasan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Kalimantan Timur dalam NKRI*, (Yogyakarta: Tesis Universitas Islam Indonesia, 2017), hlm. 121.

Misalnya, apakah masalah kesenjangan antar daerah akibat ego kewilayahan dengan munculnya otonomi daerah. Terlebih status Bali sebagai pulau utama dalam berwisata memberikan tak kurang dari Rp. 45 trilyun untuk devisa Indonesia pada 2011, sehingga Bali mempunyai daya tarik tersendiri bagi perkembangan Indonesia dari sektor pariwisata.<sup>491</sup>

Suryo Hilal mencatat, bahwa pada awal tahun 2012, Nyoman Dhamantra meluncurkan gerakan Forum Perjuangan Hak Bali. Usulannya bukan otonomi khusus, tapi revisi UU Pemerintahan Daerah di mana muatan otonomi khusus seperti pemerintah tersentralisasi di provinsi dan perimbangan dana pariwisata bisa dimasukkan. Bali menginginkan Otonomi Khusus karena di Bali sangat kuat dengan unsur budaya, agama dan pariwisata yang lebih dikenal dari pada Indonesia. Dengan dasar kultural yang kental ini masyarakat Bali merasa berbeda dari daerah yang lain, ada juga permasalahan seperti banyaknya turis asing yang ingin membeli tanah di Bali dan menetap di Bali akan membuat masyarakat Bali kehilangan tanah yang dulunya tempat beribadah masyarakat Bali, dengan melihat keadaan tersebut maka masyarakat Bali ingin adanya peraturan yang lebih mementingkan masyarakat Bali karena masyarakat di Bali tidak ingin budayanya punah dan pariwisatanya pun akan hilang. I Wayan Sudirta, anggota DPD asal Bali berpendapat, alasan pengajuan RUU Otsus ini adalah untuk memelihara kekhususan Bali mulai dari alam, religi, sistem sosial, hingga budayanya. Otsus Bali diharapkan bisa mengantarkan provinsi itu sebagai warisan dunia. Selain itu, ada tiga nilai lokal yang ingin dilindungi di Bali dalam Otsus nanti, yaitu.<sup>492</sup>

---

<sup>491</sup> *Ibid*, hln. 121-122.

<sup>492</sup> *Ibid*, hln. 123.



*Pertama*, Perlindungan terhadap budaya, yang kini mulai memudar. "Budaya menggerakkan pariwisata, mendatangkan wisatawan, lalu menghadirkan uang. Pariwisata kelimpahan investasi, tapi kontribusi budaya tidak berimbang balik. Kalau tidak dilindungi, budaya Bali akan hancur.

*Kedua*, sawah berteras atau biasa dikenal terasering. Badung, Gianyar, Ubud, Tabanan dan Karangasem memiliki sawah bertingkat yang menggunakan sistem pengairan subak. Sultan Hamengkubuwono X yang merupakan pemimpin Daerah Istimewa Yogyakarta mengingatkan, Bali harus menjaga sawahnya dari upaya peralihan ke lahan nonpertanian. Apalagi sistem subak di Bali sudah dicatat dalam daftar warisan budaya oleh Unesco.

*Ketiga*, Desa adat. Masyarakat adat di Bali tertekan karena migrasi penduduk dari luar Bali baik domestik maupun asing. Mereka khawatir terpinggirkan oleh serbuan pendatang. "Desa adat dengan konsep Tiga Pura (Puseh, Desa, Dalem) adalah lembaga sosial religius yang jadi pilar penyangga kelestarian Bali. Itu harus dijaga.

Suryo Hilal menguraikan perjuangan rakyat Riau dalam memperjuangkan otonomi khusus bagi daerahnya. Perjuangan ini dimulai 29 Oktober 2004 yang diprakarsai oleh Forum Komunikasi Pemuka Masyarakat Riau (FKPMR) melalui sidang Majelis di Hotel Pangeran, Pekanbaru. Pertemuan yang dihadiri tokoh Riau antara lain, Ketua Harian FKPMR, Al Azhar, anggota DPR RI asal Riau H. Saleh Djasit, Hj. Azlaini Agus, Ketua DPRD Riau Chaidir, mantan Mendagri H. Syarwan Hamid, anggota Dewan Pertimbangan Otonomi daerah (DPOD), Alfitra Salam, anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan sejumlah tokoh penting lainnya itu memperjuangkan anggaran pembangunan bagi Riau melalui sebuah gerakan tertentu. Sidang majelis ini menyepakati pembentukan Gerakan Riau Menuntut (GRM). Gerakan ini difokuskan pada persoalan dana bagi hasil (DBH) Minyak dan gas (MIGAS) yang dinilai pembagiannya untuk Riau sangat tidak proporsional. Majelis yang hadir pun menyepakati dibentuknya Tim 11 yang terdiri dari beberapa elemen atau komponen masyarakat, antara lain Forum Komunikasi Pemuka Masyarakat Riau (FKPMR) yang diwakili Al Azhar, Lembaga Adat Melayu Riau (Prof. Suwardi MS), Universitas (Rektor UIN terpilih Prof. H.M Nazir), Laskar dan

Organisasi Kemelayuan (Harianto dan Anas), Majelis Ulama Indonesia Riau [H. Muji, MA), perwakilan Lembaga Swadaya Masyarakat (Joni Setiawan Mundung), perwakilan mahasiswa (Hasan, Aris Saputra dan Yusafat Rendra), dan terakhir unsur perempuan yang diwakili (Yanti Yonita). Keberadaan tim inilah yang merupakan cikal bakal lahirnya Forum Nasional Perjuangan Rakyat Riau untuk Otonomi Khusus (FNPRRO). Kemudian forum ini yang memperjuangkan agar Riau mendapatkan Otonomi Khusus sesuai yang telah dideklarasikan beberapa waktu lalu.<sup>493</sup>

Forum tersebut mempunyai argumentasi yang menjadi latarbelakang mengapa OTSUS Riau perlu diperjuangkan. *Pertama*, perjuangan OTSUS Riau merupakan tuntutan proporsional terhadap peningkatan APBD yang berasal dari dana bagi hasil. Dengan meningkatnya APBD, secara ideal berkonsekuensi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat Riau. *Kedua*, perjuangan OTSUS Riau menyulut peningkatan anggaran pendidikan yang berafiliasi kemajuan sumberdaya manusia lokal Riau. *Ketiga*, perjuangan OTSUS Riau menjadi inspirasi dan referensi perbaikan kerusakan lingkungan. Otonomi Khusus dapat menjadi sumber inspirasi penuntutan kepada Pemerintah Pusat terhadap pelbagai kebijakan negara (Pemerintah Pusat) yang menjadi sumber bencana lingkungan di Riau. Keberadaan Otonomi Khusus digunakan melakukan tuntutan bersama (*class action*) masyarakat Riau terhadap pelbagai kerusakan lingkungan akibat kebijakan Pemerintah Pusat selama ini. Keempat, perjuangan OTSUS Riau merupakan

---

<sup>493</sup> *Ibid.*, hlm. 123-124.

perjuangan merebut, mengembalikan dan meningkatkan marwah Riau yang selama ini dinilai dinjak-injak Pemerintah Pusat.<sup>494</sup>

Walaupun pelbagai argumentasi dan semangat kebersamaan memperjuangkan OTSUS dilkukan, namun pada sisi lainnya memunculkan implikasi karena Provinsi Riau memiliki masyarakat plural (banyak etnis). Perjuangan untuk mendapatkan otsus oleh Provinsi Riau dimulai sejak tanggal 29 Oktober 2004 yang diprakarsai oleh Forum Komunikasi Pemuka Masyarakat Riau (FKPMR). Otsus Riau dilatar belakangi oleh sejumlah pertimbangan, *pertama*, tuntutan proporsional terhadap peningkatan APBD yang berasal dari dana bagi hasil. Riau sebagai penyumbang devisa yang banyak terhadap Indonesia melalui minyak dan gas tidak mendapat bagi hasil yang layak. *Kedua*, dengan dana bagi hasil yang lebih layak maka akan terjadi peningkatan anggaran pendidikan yang berafiliasi kemajuan sumberdaya manusia lokal Riau. Maka dengan SDM yang berkualitas, perkembangan dan daya saing masyarakat Riau akan meningkat. *Ketiga*, otsus Riau sangat penting untuk mengganti kerusakan lingkungan yang terjadi di Riau. Kerusakan lingkungan akibat dampak pertambangan migas dan pembukaan dan pengusahaan perkebunan berjuta hektar yang terjadi Riau. Maka dana otsus tersebut akan mempercepat perbaikan terhadap kerusakan lingkungan yang terjadi di Riau.<sup>495</sup>

Hal demikian juga dialami oleh Daerah Istimewa Sumatera Barat yang ingin membentuk Daerah Istimewa. Menurut Ridwan Putra, terdapat 6 (enam) alasan

---

<sup>494</sup> *Ibid.*, hlm. 124.

<sup>495</sup> *Ibid.*, hlm. 124-125.

yang mendasari, sebagai berikut.<sup>496</sup> *Pertama*, dasar sosial dari masyarakat minangkabau yang menempati daerah provinsi ini adalah khas dan istimewa yang membedakannya dengan daerah lain di Indonesia yaitu dasar sosialnya adalah Matrilineal, sementara daerah lainnya Patrilineal atau parental, dengan dasar sosial yang matrilineal ini, minangkabau tidak hanya khas dan istimewa di Indonesia dan Asia Tenggara ini tetapi bahkan di seluruh dunia. Namun kendati matrilineal, Minangkabau bukanlah matriarkal, tetapi patriarkal, yang memimpin keluarga, kaum, suku dan nagari bukanlah kaum wanita tetapi laki-laki. Wanita mempunyai hak khusus untuk menepati rumah gadang, dan rumah kediaman pada umumnya, dan menikmati hasil sawah, ladang, dan harta kekayaan lainnya dari keluarga, kaum dan suku, disamping lindungan dari pimpinan keluarga, kaum, suku, dan nagari.

*Kedua*, masyarakat Minangkabau berdasar kepada prinsip sosial yang dibuhul ke dalam ungkapan “Adaik basandi syarak, syarak basandi kitabullah”. Dengan itu “syarak mangato adaik mamakai”. Adat yang dipakai adalah yang sejalan dengan syariat Islam. Hubungan antara syarak dan adat adalah hubungan yang sintetik (senyawa), bukan sinkretik (sama dipakai namun tak senyawa). Sintesa antara adat dan syara inilah yang mengatur kehidupan sosial di Minangkabau, baik yang sifatnya sosial, individual, etikal agama, emosional, kultur, pendidikan, ekonomi, teknologi, dsb. Padanan ini kita temukan dalam sila pertama Pancasila yang berketuhanan Yang Maha Esa, dan Pasal 29 UUD NRI 1945 yang identik dengan Pancasila tersebut.

---

<sup>496</sup> Ridwan Putra, “Prsopek Pembentukan Daerah Istimewa Sumatera Barat dalam Koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Soumatara Law Review*, Vol. 1., Nomor 2, 2018, hlm. 345-347.

*Ketiga*, pemilikan harta di samping yang bersifat individual sebagai hasil pencarian pribadi, selebihnya bersifat sosial, baik berupa milik kaum, suku, maupun nagari. Harta pribadi sesuai dengan hukum fariadh, dengan kematian dari yang memiliki, dibagi menurut hukum fariadh. Sementara harta kaum, suku dan nagari tetap dan tidak dibagi dan diperlakukan sebagai milik bersama berupa hak ulayat kaum, suku dan nagari.

*Keempat*, Nagari di Minangkabau diatur secara komunal, baik formal maupun non-formal. Formal, Undang-undang negara yang berlaku di tingkat desa, juga berlaku di nagari. Non-Formal, ketentuan adat dan syara berlaku secara utuh di nagari. Disamping wali nagari juga dikenal sistem kepemimpinan *Tungku nan tigo sajarangan, Tali nan tigo sapilin*, dari ninik mamak, alim ulama dan cerdik pandai, di samping ketokohan bundo kanduang dan pemuda.

*Kelima*, sesuai dengan ajaran “Adaik basandi syarak, syarak basandi kitabullah”, islam adalah agama satu-satunya dari rakyat dan masyarakat Minangkabau. Warga negara yang bermukim di daerah istimewa Sumatera Barat yang tidak beragama Islam, sesuai dengan ajaran syarak, diberi kebebasan sepenuhnya untuk menganut dan melaksanakan ajaran agama masing-masing yang juga sejalan dengan bunyi Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945. Khusus bagi warga kepulauan mentawai, mereka tetap bisa melanjutkan cara yang berlaku selama ini. Bagi warga transmigran dari Jawa yang telah menyatukan diri sebagai warga dari nagari yang dimasuki, tetap di perlakukan sebagai warga dari masyarakat nagari yang dimasuki.

*Keenam*, Provinsi Daerah Istimewa Minangkabau (Sumatera Barat) sebagai bagian yang tak terpisahkan dari NKRI melaksanakan ketentuan undang-undang yang berlaku di NKRI, dan juga melaksanakan semua ketentuan adat dan syara yang digariskan dalam prinsip “Adaik basandi sayarak, sayarak basandi kitabullah” (ABS-SBK) itu, baik di tingkat nagari, kecamatan, kabupaten maupun provinsi.

Berdasarkan uraian tersebut, berikut langkah-langkah daerah yang telah diambil dalam rangka memperjuangkan daerahnya dengan konsep desentralisasi asimetris.

**Tabel 4.7**

**Langkah Daerah dalam Mendapat Pengakuan Asimetris<sup>497</sup>**

No.	Nama Daerah	Langkah yang Diambil
1.	Kalimantan Timur	<i>Judicial review</i> ke Mahkamah Konstitusi
2.	Surakarta	<i>Judicial review</i> ke Mahkamah Konstitusi
3.	Bali	Internal DPD.
4.	Riau	Gerakan masyarakat.
5.	Sumatera Barat	Gerakan masyarakat.

**6. Tidak Adanya Indikator dan Parameter yang Jelas dalam Menetapkan Daerah Menjadi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus**

<sup>497</sup> Data diolah oleh Penulis.

Tidak adanya indikator dan parameter yang jelas dalam menetapkan daerah menjadi daerah istimewa dan otonomi khusus selaras dengan pendapat Ni'matul Huda yang memberikan penjelasan, sebagai berikut.<sup>498</sup>

bahwa peristiwa pergantian status Provinsi Aceh sebagai Daerah Istimewa yang kemudian ditambah lagi status Otonomi Khusus dan kemudian diganti lagi bahkan dicabut status otonomi khususnya melalui berbagai undang-undang, menggambarkan secara jelas bahwa parameter pemberian status keistimewaan maupun status kekhususan bagi suatu daerah. Semuanya seolah sangat bergantung pada kepentingan pemerintah pusat dan daya tekan politik masyarakat di daerah yang bersangkutan. Ada kalanya posisi Pemerintah Pusat sangat dominan menentukan status suatu daerah, tetapi ada kalanya Pemerintah Pusat berada di bawah tekanan politik masyarakat daerah tertentu (Provinsi Aceh dan Papua). Seharusnya Pemerintah menentukan secara tegas dan jelas parameter pemberian status keistimewaan ataupun kekhususan bagi suatu daerah, sehingga eksistensi Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 menjadi lebih bermakna dan mudah untuk dipahami, bukan sebaliknya sekedar menjadi pajangan atau asesoris belaka.

Pembahasan terkait pengertian, indikator, dan sejarah daerah yang menganut konsep desentralisasi asimetris khususnya daerah istimewa, pertama kali diungkapkan oleh Diana Fauziah Arifin dari AIPI dalam perdebatan perumusan Pasal 18 UUD NRI 1945 sebagai berikut.<sup>499</sup>

Khusus mengenai Pemerintahan Daerah, saya ingin memfokuskan atau menitik beratkan pada satu hal yaitu kata-kata "hak-hak, asal-usul dari...dan yang bersifat istimewa". Penjelasan mengenai daerah istimewa, bagaimana satu daerah bisa disebut istimewa? Apa indikatornya? Apa hanya sekedar sejarah perjuangannya, atautkah karena resources-nya, resources-nya misalnya, atautkah karena apa? Kita tidak ingin terjadi Aceh kedua dan ketiga. Justru titel istimewa inilah, kata-kata istimewa inilah yang kemudian di blow up, diletupkan, mengapa istimewa kok nasibnya jauh dari istimewa? Masih mending daerah-daerah lain yang bukan istimewa, tapi mengalami nasib yang lebih baik daripada yang istimewa. Jadi, penjelasan mengenai istimewa inilah yang tampaknya, yang dimaksudkan hak asal-usul daerah istimewa dan bagaimana, siapa sebetulnya yang mengatur istimewa atau tidak istimewanya, siapa yang memberikan batasan-batasan mana yang istimewa, mana yang tidak.

---

<sup>498</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...., Op. Cit.*, hlm. 265.

<sup>499</sup> Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Konprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku IV Jilid 2 Kekuasaan Pemerintahan Negara. Edisi Revisi ...Loc. Cit.*, hlm. 1143.

Dalam perdebatan rumusan Pasal 18 UUD NRI 1945, tidak begitu dibedakan pengertian daerah istimewa dan daerah khusus. Hal tersebut terlihat dari cara penyebutan yang juga menyebut Yogyakarta sebagai daerah khusus, Ali Masykur Musa menyatakan sebagai berikut.<sup>500</sup>

....terhadap pelaksanaan bagaimana Yogya dengan daerah khusus, karena itu nanti di poin keberapa kan ada. Kalau otonomi itu harus menjunjung tinggi asal-usul karakteristik itu diperhatikan...

Untuk melihat perbedaan daerah istimewa dan daerah khusus dapat sekilas tersirat dalam pendapat Hatta Mustafa yang menyebutkan sebagai berikut.<sup>501</sup>

(Daerah Istimewa Yogyakarta) itu karena asal usul dan kesejarahannya, demikian juga DKI (Daerah Khusus Jakarta), ini karena kekhususannya menjadi ibukota dan ini harus diakui oleh Undang-Undang Dasar.

Jangan sampai politik hukum otonomi daerah khususnya desentralisasi asimetris terjebak ke dalam politik otonomi yang gonjang-ganjing sebagaimana terjadi pada saat sebelum reformasi. Bagir Manan menguraikan, bahwa politik otonomi yang gonjang-ganjing tersebut disebabkan di antaranya karena otonomi daerah dalam UUD 1945 sebelum amandemen hanya diatur terlalu sederhana (hanya satu pasal),<sup>502</sup> lebih lanjut diatur dalam undang-undang. Hal ini juga terjadi pada pengaturan desentralisasi asimetris yang begitu sederhana dalam UUD NRI 1945. Dengan pengaturan yang begitu sederhana, pembentuk undang-undang memegang semacam mandat blanko yang akan diisi sesuai dengan kehendak politik yang dominan pada saat-saat tertentu. Karena itu tidak mengherankan, kalau berbagai undang-undang desentralisasi asimetris tidak memberikan kualifikasi yang tetap. MK memberikan pendapat bahwa memang UUD 1945 tidak

---

<sup>500</sup> *Ibid.*, hlm. 1218.

<sup>501</sup> *Ibid.*, hlm. 1183-1184.

<sup>502</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, ...Op. Cit.*, hlm. 4.



memberikan kualifikasi suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa atau daerah khusus, sebagai berikut.<sup>503</sup>

Menimbang bahwa menurut Mahkamah, walaupun UUD 1945 tidak memberikan kualifikasi suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa atau daerah khusus, namun Mahkamah perlu memberi penilaian dan penegasan mengenai persoalan ini. Menurut Mahkamah, dari kenyataan pada saat perubahan UUD 1945 mengenai pemerintahan daerah, terdapat dua daerah istimewa, yaitu Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta serta satu daerah khusus yaitu Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Provinsi Daerah Istimewa Aceh kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dengan demikian, dalam kenyataan praktik ketatanegaraan Indonesia, tidak ada konsistensi penggunaan kapan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah Istimewa dan kapan ditetapkan sebagai daerah khusus. Menurut Mahkamah, penetapan nama suatu daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus haruslah dengan kriteria yang berbeda. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya;

MK

Mahkamah Konstitusi memberikan batasan dalam putusan tersebut terkait apa

yang disebut dengan daerah istimewa dan daerah khusus:<sup>504</sup>

- a. Daerah Istimewa adalah daerah yang terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Daerah Khusus adalah suatu daerah yang ditetapkan jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.

Lebih lengkapnya MK berpendapat sebagai berikut.<sup>505</sup>

Menimbang bahwa menurut Mahkamah, jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa yang ditetapkan dengan Undang-Undang sangat terkait dengan: a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup; dan b) latar belakang

---

<sup>503</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 81/PUU/-VIII/2010, hlm. 38-39.

<sup>504</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

<sup>505</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan memperhatikan dua kriteria tersebut, menurut Mahkamah hak asal usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin dan tidak dapat diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam Undang-Undang. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan;

Menurut Djohermansyah Djohan, ketidakjelasan parameter penetapan daerah

istimewa dan otonomi khusus beriringan dengan tidak adanya undang-undang payung yang mengatur syarat, dan karakter, serta parameter dalam menentukan desentralisasi asimetris. Kekosongan hukum tersebut membuat dan memberikan celah kepada Pemerintah Pusat untuk bersikap sesuai dengan kehendak Pemerintah Pusat sendiri (*rule by people*) bukan sesuai dengan norma yang baku (*rule by law*) yang memang belum diatur. Sehingga untuk menjaga kepastian hukum dalam hal parameter penetapan daerah istimewa dan khusus dibutuhkan norma yang mengatur ketentuan parameter penetapan daerah istimewa dan khusus.<sup>506</sup>

## **7. Belum Optimalnya Mekanisme Pengawasan dan Evaluasi.**

Belum optimalnya mekanisme pengawasan, evaluasi, dan bahkan tidak adanya jangka waktu berlakunya desentralisasi asimetris dalam beberapa undang-undang desentralisasi asimetris. Kekurangan dana otonomi khusus, Nyimas Latifah Letty mengungkapkan, terdapat empat faktor yang mempengaruhi pengawasan ini, yaitu:<sup>507</sup>

- a) kapasitas kelembagaan terutama dari sisi pemerintah pusat, sebagai pihak pengawas. Hal ini penting untuk diamati karena dalam konteks negara berkembang, termasuk Indonesia (juga Filipina dan Pakistan), *World Bank* mencatat bahwa kemampuan untuk mengawasi pemerintah pusat terhadap

---

<sup>506</sup>Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah, ... Op. Cit.*, hlm. 43.

<sup>507</sup> Nyimas Latifah Letty dkk, "Pola Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa", ... *Op. Cit.*, hlm. 88.

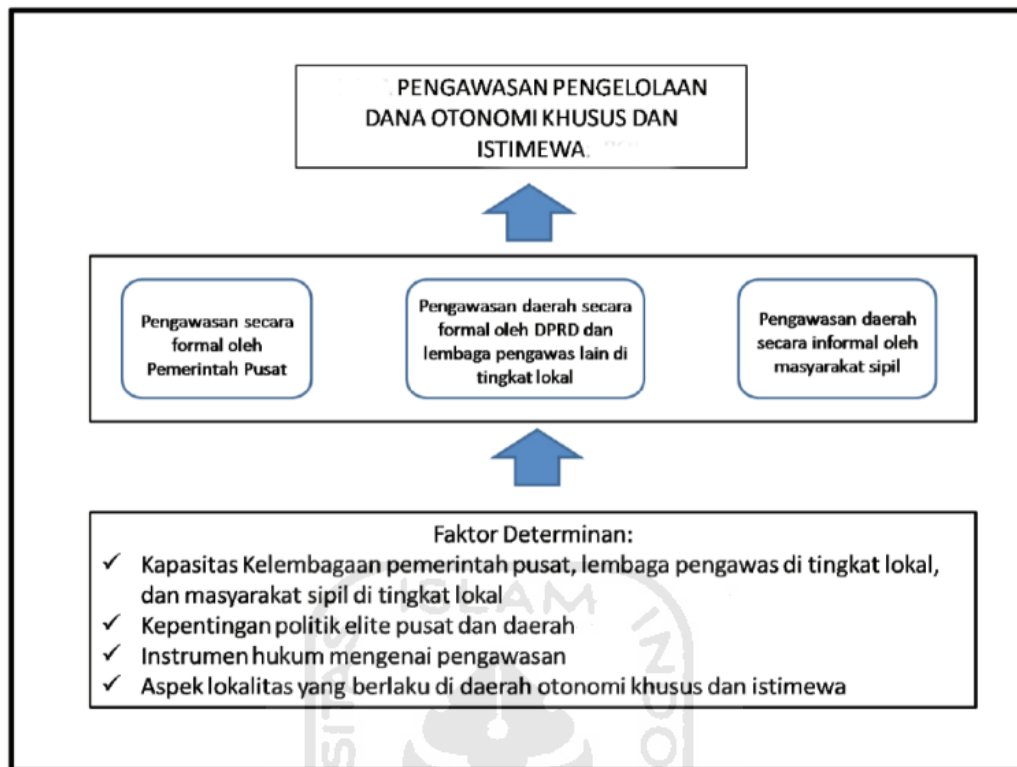
pemerintah daerah masih menjadi masalah yang utama. Kemampuan mengawasi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah belum berada di level yang optimal, terutama dalam soal anggaran, sehingga praktik korupsi tumbuh subur di daerah;

- b) ada atau tidaknya instrumen pengendalian yang mengatur soal pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam hal pengelolaan dana otsus dan istimewa. Terkait dengan instrumen pengendalian, hasil kajian Tim Otonomi Daerah P2P LIPI tahun 2016 menemukan bahwa meski regulasi tentang pemerintahan daerah telah mencantumkan klausul mengenai mekanisme pengawasan oleh pemerintah pusat, tetapi faktanya praktik tersebut tidak berjalan baik. Hal ini terjadi akibat minimnya komitmen lembaga pemerintah pusat dan absennya instrumen hukum yang lebih rinci yang mengatur tentang itu. Oleh karena itu, penting untuk melihat secara spesifik bagaimana hadir atau tidaknya instrumen pengendalian dalam pengawasan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan *civil society* dalam hal pengelolaan dana otsus dan istimewa;
- c) kepentingan politik dari elite, baik yang berasal dari pusat maupun di daerah juga diasumsikan menjadi salah satu faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan pengawasan dalam hal pengelolaan dana otsus dan istimewa. Dalam kasus Aceh dan Papua, misalnya, elite daerah sangat berperan besar dalam penyaluran dana otsus. Di Aceh, gubernur dinilai melakukan pengelolaan dana otsus lebih besar untuk kepentingan pencitraan dirinya, dibanding untuk kesejahteraan masyarakat, sebagaimana fungsi asalnya. Hal ini tampak dari banyaknya proyek-proyek kegiatan yang dibuat kecil-kecil di Aceh dengan kisaran di bawah Rp500 juta, semisal Rp100 jutaan. Dilihat dari besarnya dengan dana yang kecil tersebut tidak cukup untuk membangun infrastruktur bahkan menjadi sulit untuk diawasi. Lainnya yang menjadi persoalan adalah peruntukan dana otsus yang tidak tepat sasaran semisal untuk pembangunan selokan, pagar, irigasi yang seharusnya bisa didanai dari dana APBD kabupaten/kota. Belum lagi tumpang tindih antara wilayah provinsi dan kabupaten/ kota sehingga pembangunan gedung-gedung yang menggunakan dana otsus menjadi mangkrak dan terbengkalai. Selain itu, dana otsus juga digunakan untuk membiayai biaya operasional seperti gaji pegawai, bahkan ada beberapa kabupaten/kota yang sangat mengandalkan dana otsus sehingga dikhawatirkan apabila dana otsus berakhir maka akan berakhir pulalah kabupaten/ kota tersebut.

Berikut dapat dilihat Bagan Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa.

#### **Bagan 4.8**

## Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa<sup>508</sup>



Ni'matul Huda menyebutkan, bahwa walaupun sampai saat ini dirasa ada yang belum maksimal dari pelaksanaan otonomi khusus di Papua dan lainnya, Pemerintah dan masyarakat harus secara bersama-sama mengawal dan mengawasinya, agar pelaksanaan otonomi khusus tidak menyimpang jauh dari yang diinginkan atau bahkan menjadi sumber korupsi baru karena transfer dana yang besar ke daerah-daerah yang ditetapkan sebagai otonomi khusus tidak disertai evaluasi penggunaannya.<sup>509</sup>

Siti Zuhro mengungkapkan bahwa perlu ada *reward and punishment* dalam pengelolaan desentralisasi dan otonomi daerah dengan melalui penegakan hukum

<sup>508</sup> Nyimas Latifah Letty dkk, *Dinamika Pola Pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa: Aceh, Papua dan DIY*, (Yogyakarta: Pustaka Obor Indonesia, 2017), hlm. 28.

<sup>509</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ..., Op. Cit.*, hlm. 303.

yang tidak pandang bulu.<sup>510</sup> Pengaturan desentralisasi asimetris yang tersebar dalam beberapa UU, tidak satupun di antaranya mengatur *reward and punishment* secara kelembagaan. *Reward* berarti daerah tersebut disebabkan kemampuannya dalam melaksanakan urusannya maka diberikan urusan lain. Sedangkan *punishment* berarti disebabkan ketidakmampuan dalam melaksanakan urusannya maka urusan tersebut dapat dicabut atau diserahkan kepada otoritas yang lebih tinggi atau mampu.

Tidak diaturnya konsekuensi terhadap epektifitas penggunaan dana otonomi khusus atau dana istimewa. Dalam beberapa pasal terkait dana otonomi khusus atau dana istimewa hanya mengatur terkait jangka waktu, khusus dana istimewa tidak memiliki jangka waktu.

## **8. Terjadi Perluasan Tipologi Desentralisasi Asimetris**

Sebagaimana dibahas di bab sebelumnya bahwa terjadi perluasan tipologi desentralisasi asimetris. Gambaran cita-cita atau konsep desentralisasi asimetris prespektif *founding fathers*, secara normatif terlihat jelas dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan). Hal tersebut diuraikan oleh Ni'matul Huda yang menyebutkan, sebagai berikut.

...dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut.<sup>511</sup>

---

<sup>510</sup> Wawancara dengan Siti Zuhro pada 2 Juni 2020.

<sup>511</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...*, Op. Cit., hlm. 53-54.

Mengenai *volksgemeenschappen* terkait penjelasan Pasal 18, Ni'matul Huda menyitir pendapat Bagir Manan yang menjelaskan sebagai berikut.

Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang dimaksud dengan *volksgemeenschappen* adalah, desa, negeri, dusun marga dan sebagainya. Sepanjang yang dimaksud adalah desa, dan sebagainya dalam peraturan perundang-undangan Hindia belanda dipergunakan istilah *Inlandgsche gemeente*, yaitu semua persekutuan hukum territorial Indonesia asli yang mandiri, kecuali Swapraja. Jadi bukan hanya beberapa desa yang merupakan satu kesatuan yang mandiri, juga persekutuan hukum lebih besar yang mandiri, seperti marga disumatera selatan.

Menurutnya, *Volksgemeenschappen* dan *Inlandgsche gemeente* adalah daerah otonom yang dibiarkan mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangga mereka sendiri. Dari pembahasan diatas, maka memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa menurut Pasal 18, sepanjang mengacu kepada *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* berarti menunjuk kepada daerah otonomi asli Indonesia yaitu swapraja dan desa.<sup>512</sup>

Ni'matul Huda menyebutkan, bahwa ketika penyusunan Konstitusi RIS, dicarilah istilah Indonesia untuk menggantikan *zalfbestendurende/zelfbestendurendelandshappen*. Akhirnya, Moh. Yamin dapat menemukan istilah "swapraja" untuk mengganti istilah belanda tersebut. Ketentuan-ketentuan tentang Swapraja dalam persetujuan perpindahan antara Indonesia dan Belanda sebagai berikut.<sup>513</sup> Hal tersebut menunjukkan bahwa telah terjadi perluasan pengaturan desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris yang diakui dalam konstitusi UUD 1945 sebenarnya baru bersifat swapraja atau termasuk dalam kategori desentralisasi asimetris yang bertipologi politik.

---

<sup>512</sup> Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia,...* Op. Cit., hlm. 11.

<sup>513</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...*, Op. Cit., hlm. 93.

Demikian pula, terdapat banyak desain kelembagaan yang berangkat dari cara pandang *asymetrical decentralization* ini. Terdapat pengembangan ragam zona spesifik seperti Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapet), pusat-pusat pertumbuhan, Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas seperti Batam,<sup>514</sup> Bintan,<sup>515</sup> Karimun,<sup>516</sup> Sabang,<sup>517</sup> berikut ”kota-kota mandiri”, yang terakhir Kawasan Ekonomi Khusus (KEK),<sup>518</sup> dan lain-lain yang berangkat dari logika *asymetrical decentralization*. Saat ini terdapat 13 KEK yang tersebar di seluruh Indonesia, KEK yang telah beroperasi:<sup>519</sup>

1. KEK Sei Mangkei
  2. KEK Tanjung Lesung
  3. KEK Palu
  4. KEK Mandalika
  5. KEK Galang Batang
  6. KEK Arun Lhokseumawe
  7. KEK Tanjung Kelayang
  8. KEK Bitung
  9. KEK Morotai
  10. KEK Maloy Batuta Trans Kalimantan (MBTK)
  11. KEK Sorong
- KEK dalam Tahap Pembangunan:

1. KEK Tanjung Api-Api
2. KEK Singhasari

**Gambar 4.9**  
**Peta Persebaran Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia**<sup>520</sup>

<sup>514</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

<sup>515</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan.

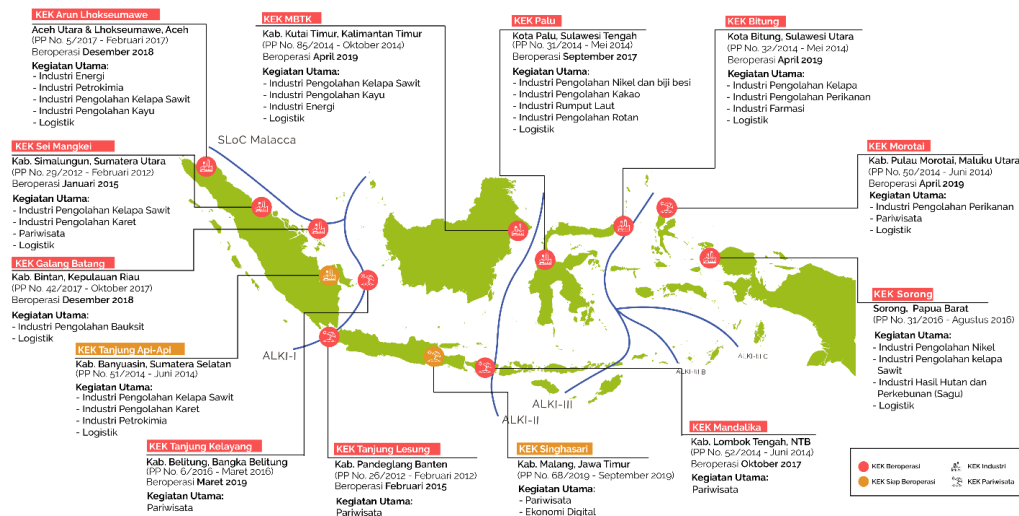
<sup>516</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun.

<sup>517</sup> Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang Menjadi Undang-Undang.

<sup>518</sup> Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.

<sup>519</sup> Diakses dari <http://kek.go.id/peta-sebaran-kek> pada 22 Oktober 2019.

<sup>520</sup> Diakses dari <http://kek.go.id/peta-sebaran-kek> pada 22 Oktober 2019.



Hal tersebut menunjukkan bahwa telah terjadi perluasan pengaturan desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris yang diakui dalam konstitusi UUD 1945 sebenarnya baru bersifat swapraja atau termasuk dalam kategori desentralisasi asimetris yang bertipologi politik. Tetapi dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara Republik Indonesia Jakarta mengatur bahwa Gubernur Kepala Daerah di samping, menyelenggarakan hak, wewenang, dan kewajiban tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah, juga menyelenggarakan pemerintahan yang bersifat khusus yang merupakan akibat langsung dari kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara. Artinya desentralisasi asimetris dengan tipologi administratif mulai diakui dalam peraturan perundang-undangan. Kehadiran KEK menyebabkan terjadinya perluasan politik hukum desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris sebelumnya hanya bertipologi politik dan administratif seperti Aceh, Papua, DIY, dan DKI, sedangkan KEK memperluas makna desentralisasi asimetris dengan



tipologi ekonomi atau finansial disebabkan KEK memiliki kewenangan khusus di bidang finansial ekonomi berkat statusnya yang ditetapkan menjadi KEK tersebut.

Cornelis Lay menila,i bahwa praktek desentralisasi asimetris belum terintegrasi sebagai bagian dari rezim desentralisasi yang dikembangkan di Indonesia. Masing-masingnya menjadi rezim desentralisasi yang berdiri sendiri-sendiri, tanpa kaitan antara satu dengan lainnya.<sup>521</sup> Bahkan, hal ini juga muncul dalam perdebatan perumusan Pasal 18 UUD NRI 1945 terkait tidak seiramanya pengaturan daerah istimewa dan daerah khusus. Rusdianto Sesung menguraikan, pembicaraan mengenai daerah khusus dan daerah istimewa sudah mulai dibahas oleh Panitia Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja (BP) MPR pada Rapat PAH I BP MPR ke18, tanggal 22 Februari 2000, yang dipimpin oleh Harun Kamil. Sedangkan Pembahasan secara khusus Bab VI mengenai pemerintahan daerah dilakukan pada Rapat PAH I BP MPR ke-36, 29 Mei 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP menyebutkan materi-materi berkaitan dengan Bab tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya juga muncul pengakuan terhadap tidak seiramanya pengaturan daerah istimewa dan daerah khusus, yaitu sebagai berikut.<sup>522</sup>

Daerah-daerah dibentuk dengan memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa, ini pun perlu mendapatkan catatan karena pemahaman tentang daerah asal usul dan istimewa ini juga dalam prakteknya juga telah berkembang yang tidak seirama. Sebagai contoh Daerah Istimewa Aceh, namanya Daerah Istimewa Aceh tetapi dalam prakteknya struktur dan fungsi daerahnya sama Pemerintah Daerahnya sama dengan Provinsi yang lain. Daerah Istimewa Yogyakarta, belakangan ketika Sri Sultan Hamengkubuwono ke IX meninggal dunia, ternyata tidak serta merta gubernur Kepala Daerahnya beralih ke Hamengkubuwono Ke-X

---

<sup>521</sup> Cornelis Lay, "Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia", ... *Op. Cit.*, hlm. 4.

<sup>522</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah, Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus*,... *Op. Cit.*, hlm. 50-51

sehingga mengubah perkembangan daripada Daerah Istimewa itu sendiri bahkan terakhir telah dipilih oleh DPRD. Ini semua perlu perhatian kita semua untuk tidak kita menemukan masalah-masalah di kemudian hari.

Guna menjawab pandangan tersebut perlu diuraikan macam desentralisasi asimetris atau setidaknya pengaturan kewilayahan yang berbeda. Dalam penelitian ini, setidaknya ada beberapa bentuk desentralisasi asimetris yang didasarkan pada entitas politik dan entitas fungsional. Praktek desentralisasi yang dianut dalam suatu daerah dengan entitas politik yang dimaksud adalah daerah sebagaimana dijamin dalam konstitusi yang memang kedudukan, kewenangan, dan legitimasi secara politik. Hal ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*" Dan ayat Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 yaitu "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*" Artinya desentralisasi asimetris yang didasarkan pada daerah dengan entitas politik adalah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota. Sampai saat penelitian ini dilakukan terdapat 4 daerah, yang seluruhnya adalah daerah provinsi, yang menganut konsep desentralisasi asimetris, yakni DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Papua, dan Aceh.

Entitas fungsional didasarkan pada entitas atau suatu wilayah yang dibentuk disebabkan diperuntukkan untuk suatu fungsi tertentu. Entitas fungsional ini tidak memiliki kedudukan, kewenangan, dan legitimasi politik yang independen, melainkan tergantung pada entitas politik (daerah sebagaimana dijamin dalam

konstitusi). Hal ini dapat terlihat dalam ketentuan izin penyelenggaraan KEK harus mendapat persetujuan entitas politik di wilayah tersebut. Hal ini diatur dalam Pasal 5 UU 39/2009 yang menyebutkan sebagai berikut.

#### Pasal 5

- (1) Pembentukan KEK diusulkan kepada Dewan Nasional oleh:
  - a. Badan Usaha;
  - b. pemerintah kabupaten/kota; atau
  - c. pemerintah provinsi.
- (2) Dalam hal usulan diajukan oleh Badan Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, usulan disampaikan melalui pemerintah provinsi setelah memperoleh persetujuan pemerintah kabupaten/kota.
- (3) Dalam hal usulan diajukan oleh pemerintah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, usulan disampaikan melalui pemerintah provinsi.
- (4) Dalam hal usulan diajukan oleh pemerintah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, usulan disampaikan setelah mendapat persetujuan pemerintah kabupaten/kota.

Hal tersebut juga dapat ditemukan dalam ketentuan PP Nomor 62 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (PP 62/2019). Pasal 2A PP 62/2019 menentukan bahwa Kepala Badan Pengusahaan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (BP Batam) dijabat oleh ex-officio oleh Wali Kota Batam, sehingga jabatan Kepala BP Batam sebagai penyelenggara Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (entitas fungsional) sangat tergantung dengan jabatan Wali Kota Batam (entitas politik).

Desentralisasi asimetris yang diterapkan pada entitas fungsional dapat ditemui dalam model kawasan. Istilah kawasan banyak ditemui dalam UU 26/2007 dan juga UU 39/2009, terdapat pula dalam UU 23/2014. Kawasan dalam UU 26/2007 intinya adalah suatu wilayah yakni ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan

berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Dalam UU 26/2007 terdapat istilah kawasan lindung, kawasan budi daya, kawasan perdesaan, kawasan agropolitan, kawasan perkotaan, kawasan metropolitan, kawasan megapolitan, kawasan strategis nasional, kawasan stretegis provinsi, kawasan strategis kabupaten/kota. Dalam UU 39/2009 lebih terfokus pada pengaturan ketentuan kawasan ekonomi khusus. Sedangkan dalam UU 23/2014, istilah kawasan sebagai entitas fungsional tidak bisa dilepaskan dengan daerah yang merupakan entitas politik sebagaimana dijamin dalam konstitusi. UU 23/2014 menyebutkan beberapa contoh kawasan, yakni kawasan khusus, kawasan perkotaan, kawasan perbatasan negara dan masih banyak lagi kawasan yang merupakan turunan dari kawasan khusus, sebagai berikut.

1. kawasan perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas;
2. kawasan hutan lindung;
3. kawasan hutan konservasi;
4. kawasan taman laut;
5. kawasan buru;
6. kawasan ekonomi khusus;
7. kawasan berikat;
8. kawasan angkatan perang;
9. kawasan industri;
10. kawasan purbakala;
11. kawasan cagar alam;
12. kawasan cagar budaya;
13. kawasan otorita; dan
14. kawasan untuk kepentingan nasional lainnya yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kawasan tersebut merupakan pengaturan asimetris dari kawasan biasa. Artinya, terdapat penetapan dan pengaturan yang berbeda di suatu wilayah yang ditetapkan suatu kawasan tertentu. Secara entitas fungsional, kawasan dengan peruntukan tertentu masuk dalam pengaturan yang berbeda atau asimetris. Kawasan-kawasan tersebut diperuntukan guna menjawab keperluan suatu wilayah.

Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 360 ayat (1) UU 23/2014 yang menyebutkan bahwa untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional, Pemerintah Pusat dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota, pengaturan ini berkaitan dengan kawasan khusus, hal ini dapat juga digunakan dalam mengartikan pembentukan kawasan di wilayah lain yaitu guna menjawab keperluan suatu wilayah dengan karakteristik tertentu. Begitu pula Kawasan Ekonomi Khusus yang diperuntukan guna menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UU 39/2009 terkait pengertian Kawasan Ekonomi Khusus yaitu kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu.

Berdasarkan praktek-praktek pengaturan daerah atau kawasan secara asimetris di atas, penelitian ini memandang bahwa perlu dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi paradigma antara desentralisasi asimetris yang diselenggarakan oleh entitas politik sebagaimana dijamin dalam konstitusi dan desentralisasi asimetris yang diselenggarakan oleh entitas fungsional. Desentralisasi asimetris yang diselenggarakan entitas politik sebenarnya adalah pengakuan terhadap daerah otonom yang didasarkan pada karakteristik daerah tersebut. Sedangkan desentralisasi asimetris yang diselenggarakan entitas fungsional adalah bertujuan untuk mempermudah entitas politik dalam menjalankan fungsi pemerintahannya berdasarkan peruntukan wilayah tersebut. Sehingga kedua mekanisme desentralisasi asimetris yang bersifat entitas politik dan entitas fungsional

seharusnya berhubungan secara simbiosis mutualisme atau saling memberikan dampak yang saling membantu guna mencapai tujuan negara.

## **B. KONSEP PENATAAN ULANG DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

Kebhinekaan merupakan suatu realitas sosial bangsa Indonesia yang tidak dapat dipungkiri dan dihindari lagi keberadaannya. Kebhinekaan tersebut terwujud dalam berbagai kelompok masyarakat dengan susunan asli.<sup>523</sup> Susunan asli sebagaimana dimaksud ialah sebuah sistem pengurusan diri sendiri yang bersifat lengkap untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan hak asal-usul.

Ni'matul Huda menyitir pandangan Van Vollenhoven yang menguraikan bukunya "*Staatsrecht Overzee*" mengatakan, sebagai berikut.

"Ketika sebuah kapal berbendera tiga warna masuk daerah Indonesia pada tahun 1596, daerah itu dalam arti kata Hukum Tatanegara, tidaklah merupakan sebidang tanah kosong dan tandus tidak tergarap. Daerah itu penuh padat dengan lembaga-lembaga pengaturan masyarakat dan pemerintah, yang dikuasai oleh atau berkekuasaan atas suku-suku bangsa, kesatuan perkampungan, republik-republik dan kerajaan-kerajaan. Hanya saja sifat kesatuan sama sekali tidak ada meskipun negara Majapahit dahulu tumbuh dengan kokohnya dan memegang pimpinan yang kuat, dan yang terdapat adalah justru suatu tata hukum negara Asia Timur yang jalin berjalin, dan tetap bersifat asli, walaupun penduduknya banyak terpengaruh oleh kebudayaan Hindu dan Islam."<sup>524</sup>

Ni'matul Huda menjelaskan, bahwa pandangan Van Vollenhoven tersebut membuktikan bahwa sejak sebelum Belanda memasuki wilayah Indonesia (dahulu Hindia Belanda), telah ada pemerintahan-pemerintahan kecil yang menjalankan

---

<sup>523</sup> Naskah Akademik RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Versi Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), 2011, hlm. 7

<sup>524</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa: Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 3.

sistem sosial dan pranata-pranata sosial lainnya bersifat asli dan otonom berdasarkan adat-istiadat dan sistem nilai budaya masyarakat setempat.<sup>525</sup>

Otoritas kesatuan-kesatuan masyarakat untuk mengurus dan mengelola urusan kemasyarakatnya sendiri (otonomi) berdasarkan adat istiadat dan sistem nilai sosial budaya (susunan asli) ini pada faktanya menimbulkan keragaman. Artinya, setiap kelompok masyarakat akan memiliki adat istiadat dan sistem sosialnya sendiri yang berakibat pada beranekaragamnya bentuk dan jenis masyarakat-masyarakat asli tersebut. Terwujudnya keragaman tersebut juga diperkuat atas penerapan politik hukum pemerintah daerah pada masa kolonial, bahwa pemerintah daerah khususnya swapradja diberikan keleluasaan untuk mengatur berdasarkan hukum adat yang berlaku di suatu daerah menurut adat istiadat masing-masing desa. Ketentuan ini sebagaimana yang diatur dalam Pasal 128 ayat (3) *Indische Staatsregeling* (IS) tanggal 2 September 1854, *Staadblad* Tahun 1854 No. 2.<sup>526</sup>

Soerjono Soekanto menguraikan Selo Soemardjan yang menyatakan sekaligus memberikan gambaran umum mengenai realitas kemajemukan di Indonesia.<sup>527</sup>

“Kalau masyarakat diartikan sebagai sejumlah manusia yang hidup bersama cukup lama sehingga dapat menciptakan satu kebudayaan, maka di Indonesia sekarang ada banyak masyarakat. Tiap-tiap suku bangsa adalah masyarakat tersendiri. Dalam usaha membentuk *Single Society* satu masyarakat Indonesia dari *Plural Society* yang ada sekarang, kita harus mampu membedakan antara 3 macam kebudayaan; *Super-Culture*, *Culture*, *Sub-culture*.”

---

<sup>525</sup> *Ibid.*

<sup>526</sup> *Ibid.*

<sup>527</sup> Dikutip oleh Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2015), hlm. 33

Gambaran kemajemukan sebagaimana dinyatakan oleh Selo Soemardjan tersebut menunjukkan realitas bangsa Indonesia yang terbentuk dari berbagai jenis masyarakat, dan pada hakekatnya dapat menciptakan satu jenis masyarakat (*single society*) Indonesia. Namun, Soemardjan menekankan untuk membentuk satu masyarakat Indonesia tersebut harus memperhatikan perbedaan-perbedaan yang melekat didalamnya.

Berbagai macam jenis susunan kelompok masyarakat yang dahulu mendiami wilayah Indonesia dari Sabang hingga Merauke sebagian masih melangsungkan keturunannya sampai saat ini. Hal ini dikarenakan masyarakat-masyarakat dengan susunan asli tersebut menjalin hubungan erat dengan leluhur-leluhurnya, wilayahnya, serta mempertahankan sistem nilai-nilai budaya, peraturan-peraturan, serta kepengurusan masyarakatnya.

Keragaman bangsa Indonesia sebagaimana digambarkan pada uraian diatas tidak boleh menjadi alasan bagi negara tidak mampu memberikan perlindungan secara adil dan merata. Bahkan para pendiri bangsa dan ahli hukum sadar akan tantangan memberi perlindungan terhadap hak-hak warga negara dalam rangka mewujudkan keadilan yang menyeluruh bagi segenap bangsa Indonesia. Mukhtie Fadjar mengungkapkan, bahwa pluralitas bangsa Indonesia merupakan realitas sosial yang tidak bisa dihiraukan lagi, bahkan akan menjadi tantangan besar bagi negara Indonesia dalam melaksanakan pembangunan nasionalnya.

“Pluralitas bangsa merupakan realitas dalam komunitas Indonesia yang tak mungkin dipungkiri dan dihindari. Kondisi ini merupakan hikmah dan berkah apabila kita mampu mengaransemennya dalam sebuah keterpaduan yang menghasilkan keindahan dan kekuatan, tetapi juga bisa merupakan musibah disintegrasi manakala pluralitas tersebut tidak terakomodasi.”<sup>528</sup>

---

<sup>528</sup> Abdul Mukhtie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, (Malang: In-Trans, 2003), hlm. 28



Pernyataan Mukhtie Fadjar tentunya menginspirasi para penerus bangsa dalam membangun dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945, terutama mengenai tujuan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia yang bersifat plural. Keragaman sistem sosial, hukum, politik, pemerintahan, pandangan hidup, budaya, hingga ciri-ciri fisik yang melekat pada tiap-tiap daerah di Indonesia sebagaimana digambarkan dalam uraian diatas, menurut Mukhtie Fadjar merupakan hikmah dan berkah yang jika dikelola dengan baik akan menghasilkan keindahan dan kekuatan bangsa Indonesia. Sebaliknya apabila negara tidak mampu mengelola dan mengakomodasinya dengan baik, melalui kekuatan (*power*) hukum dan manajemen kebijakan publik terhadap keragaman bangsa ini, maka berpotensi akan terjadinya musibah disintegrasi.

Tujuan dibentuknya organisasi politik yang dinamai *negara*, menurut M. Yamin merupakan tujuan yang timbul karena hendak mengadakan pembelaan bersama, hendak mencari kesejahteraan bersama, atau karena maksud berupa lain.<sup>529</sup> Hal ini berarti dengan berdirinya NKRI yang memiliki tujuan sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945, meskipun dengan adanya tantangan yang cukup besar berkaitan dengan pluralitas bangsa Indonesia, akan tetapi setiap kebijakan negara harus benar-benar diarahkan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan segenap bangsa. Implementasi kebijakan yang mengarah pada terwujudnya kesejahteraan bersama ini salah satu aspeknya dalam hal perlindungan dan pemenuhan hak-hak warga negara, termasuk dalam hal ini adalah hak-hak daerah baik yang bersifat hak asal-usul (*swapradja*) maupun hak daerah disebabkan sebagai entitas dalam suatu negara yang diberikan suatu kekhususan. Dalam negara

---

<sup>529</sup> M. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 116

nasional, kehidupan orang dari berbagai etnik yang sudah menjadi warga negara memiliki hak-hak dan kewajiban yang sama.<sup>530</sup>

A. Masyhur Effendi menegaskan, bahwa adanya kelompok individu yang bergabung dalam satu negara bangsa (*nation state*), masih terdapat sekelompok bangsa (etnik) yang secara hukum diakui keberadaannya, sehingga merupakan subjek hukum yang harus *dihormati* sebagaimana kelompok etnis yang telah *larut* dalam suatu bangsa.<sup>531</sup> Penegasan A. Masyhur Effendi tersebut dari sudut pandang Hak Asasi Manusia sangat menunjukkan pentingnya menghormati keberadaan hak-hak daerah baik yang bersifat hak asal-usul (*swapradja*) maupun hak daerah disebabkan sebagai entitas dalam suatu negara yang diberikan suatu kekhususan.

Dalam perspektif teori negara hukum, jaminan pemenuhan hak asasi manusia merupakan salah satu unsur yang wajib ada. A.V. Dicey, yang lahir dalam naungan sistem hukum *Anglo-Saxon* mengemukakan unsur-unsur *rule of law* sebagai berikut.<sup>532</sup>

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak hanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Berdasar teori tersebut maka jaminan hak-hak asasi manusia merupakan suatu hal yang wajib untuk ditunaikan oleh pemerintah atas nama negara.

Teori HAM mengenal 2 (dua) bentuk kewajiban negara yang pokok berdasarkan Kovenan Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, yakni (1) kewajiban

---

<sup>530</sup> A. Masyhur Effendi, *Dimensi/Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 53

<sup>531</sup> *Ibid.*, hlm. 55

<sup>532</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 3.

negara untuk bertindak (*obligation of conduct*); dan (2) kewajiban akan hasil (*obligation of result*). Kewajiban untuk bertindak meliputi (1) kewajiban untuk mengakui (*obligation to recognize*); (2) kewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*); (3) kewajiban untuk mempromosikan (*obligation to promote*); (4) kewajiban untuk melindungi (*obligation to protect*); dan (5) kewajiban untuk memenuhi (*obligation to fulfill*).<sup>533</sup>

Konsep bahwa negara wajib “mengakui” berarti ada pernyataan penerimaan dan pemberian status keabsahan oleh negara dan hukum negara terhadap eksistensi hukum dan hak-hak warga negara baik sebagai perorangan maupun kesatuan masyarakat dalam hal ini dapat pula termasuk di dalamnya suatu daerah sebagai perwujudan konstitutif dari negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi warga negara. Konsep kewajiban negara untuk “menghormati” berarti mengharuskan negara untuk tidak melanggar hak-hak warga negara (hak-hak daerah), termasuk dengan cara memberlakukan hukum-hukum yang menjamin hak daerah (hak asal usul).

Konsep kewajiban negara untuk “melindungi” mengharuskan pemerintah mencegah dan menindak pelanggaran-pelanggaran hak-hak daerah (hak asal usul) yang dilakukan oleh pihak-pihak bukan negara dengan menegakkan hukum-hukum yang berlaku. Sedangkan konsep kewajiban negara untuk “memenuhi” mengharuskan pemerintah mengevaluasi berbagai kebijakan dan peraturan serta merencanakan dan melaksanakan kebijakan untuk dinikmatinya hak-hak daerah (hak asal-usul).

---

<sup>533</sup> Mohammad Jamin, *Peradilan Adat: Pergeseran Politik Hukum Perspektif Undang-Undang Otonomi Khusus Papua*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014), hlm. 34.

Secara konstitusional, konsep kewajiban negara atas HAM termaktub dalam Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945, yakni “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”. Konsep kewajiban negara yang berkaitan dengan masyarakat hukum adat telah ada dalam Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal tersebut tidak memuat kata “melindungi” secara eksplisit. Sehingga menimbulkan multitafsir dan kritik dari berbagai kalangan, terutama para ahli hukum terhadap ketiadaan kata “melindungi” dalam pasal tersebut. Namun, tiadanya kata “melindungi” dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, bukan berarti negara tidak mempunyai kewajiban untuk melindungi daerah yang bersifat istimewa dan daerah khusus. Sebab, dalam risalah rapat ke-51 PAH I BP-MPR, tanggal 29 Juli 2000 menunjukkan adanya kehendak bahwa kewajiban mengakui itu melingkupi pula kewajiban untuk melindungi.<sup>534</sup>

Kewajiban pemenuhan HAM oleh negara tersebut merupakan konsekuensi logis dari berdirinya negara sebagaimana teori perjanjian masyarakat. Teori perjanjian masyarakat atau teori kontrak sosial menganggap perjanjian sebagai dasar negara dan masyarakat.<sup>535</sup> Dengan dibentuknya perjanjian oleh masyarakat dengan sekelompok orang tertentu dengan syarat-syarat tertentu, maka perjanjian tersebut harus dihormati dan diaati oleh kedua belah pihak yaitu masyarakat dan sekelompok orang tersebut. Orang atau badan yang dibentuk itu diberi mandat untuk menjalankan kekuasaan atas nama rakyat. Perjanjian ini melahirkan pemerintah atau negara. Perjanjian pemerintahan ini secara teknis disebut *pactum*

---

<sup>534</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2, Edisi Revisi, .. Op. Cit.*, hlm. 1238-1422.

<sup>535</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 37.

*subjectionis* atau *pacte de gouvernement* (istilah Rousseau) atau *contract of government*.<sup>536</sup>

Dalam prespektif moral dan hukum, penghormatan negara terhadap keragaman bangsa Indonesia melalui perlindungan hak-haknya disini mencakup kewajiban moral dan kewajiban hukum. Secara moral bahwa negara berkewajiban mengakui dan menghormati keberadaan daerah-daerah (swapradja) yang telah berdiri atau telah ada jauh sebelum berdirinya NKRI. Selain itu merupakan suatu kewajiban moral bagi negara untuk memberikan perlindungan atas dasar kemanusiaan bagi segenap bangsa Indonesia. Sedangkan secara hukum, negara berkewajiban melaksanakan tugas-tugas konstitusional menjamin terpenuhinya hak-hak asasi warga negara sebagaimana yang telah diatur dalam hukum dasar dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Akan tetapi, dengan meminjam konsep pemikiran Sri Soemantri terhadap mekanisme konstitusional hubungan pusat dengan daerah-daerah otonom,<sup>537</sup> bahwa pengakuan dan penghormatan negara terhadap keberadaan hak-hak daerah baik yang bersifat hak asal-usul (swapradja) maupun hak daerah disebabkan sebagai entitas dalam suatu negara yang diberikan suatu kekhususan bukan hanya karena ditetapkan dalam konstitusi, melainkan karena masalah itu merupakan hakikat negara yang berdiri diatas keragaman bangsa.

Melalui kehadiran negara dengan berbagai kewenangan yang sah berdasar hukum dipandang penting menciptakan mekanisme pengakuan dan perlindungan sebagai bentuk penghormatan terhadap keragaman bangsa Indonesia, khususnya

---

<sup>536</sup> F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan ke 9, (Jakarta: Bina Cipta, 1992), hlm. 139 dalam Ni'matul Huda, *Ibid.*, hlm 39.

<sup>537</sup> Sri Soemantri M, *Perbandingan (antar) Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1981), hlm. 52

terhadap keberadaan hak-hak daerah baik yang bersifat hak asal-usul (swapradja) maupun hak daerah disebabkan sebagai entitas dalam suatu negara yang diberikan suatu kekhususan. Pemberian penghormatan ini memiliki arti bahwa penyelenggaraan negara melalui pembangunan nasional tidak mengabaikan bahkan menghapuskan hak asal-usul masyarakat hukum adat dalam hal ini hak-hak daerah baik yang bersifat hak asal-usul (swapradja) maupun hak daerah disebabkan sebagai entitas dalam suatu negara yang diberikan suatu kekhususan sebagaimana meminjam konsep penghormatan terhadap masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya.<sup>538</sup> Bahkan kebijakan pembangunan harus terpadu (*integrated*) dengan tetap berbasis pada kebutuhan daerah baik yang bersifat hak asal-usul (swapradja) maupun hak daerah disebabkan sebagai entitas dalam suatu negara yang diberikan suatu kekhususan sebagaimana meminjam konsep penghormatan terhadap masyarakat hukum adat yang mempunyai hukum adat, sebagai bagian dari sistem hukum nasional yang patut diakui eksistensinya.<sup>539</sup> Hal ini mengingat keberadaan daerah baik yang bersifat hak asal-usul (swapradja) maupun daerah disebabkan sebagai entitas dalam suatu negara yang diberikan suatu kekhususan di Indonesia merupakan inspirasi sekaligus landasan bagi berdirinya negara yang sangat potensial menjadi kekuatan lokal (*local power*) dalam mencapai kemakmuran bangsa.

---

<sup>538</sup> Naskah Akademik RUU PPHMHA Versi Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), *Op. Cit.*, hlm. 6-7

<sup>539</sup> Wahyu Nugroho, *Masyarakat Adat Adalah Hukum Yang Hidup (Living Law) Dalam Perspektif Soepomo*, Makalah tentang Pergulatan Tafsir Pemikiran Soepomo, dalam Jimly Asshiddiqie et.al, *SOEPOMO Pergulatan Tafsir Negara Intergalistik Biografi Intelektual, Pemikiran Hukum Adat, dan Konstitusionalisme*, Pusat Studi Tokoh Pemikiran Hukum (Pustokum), (Yogyakarta: Thafa Media, 2015), hlm. 278-279

Bagir Manan menyampaikan, bahwa desentralisasi atau otonomi mengandung berbagai segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomi, sosial budaya bahkan kebutuhan pertahanan dan keamanan. Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi menunjukkan, sebagai berikut.<sup>540</sup>

- a. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
- b. satuan-satuan desentralisasi (otonom) dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien;
- c. satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih inovatif;
- d. satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Sebagaimana fungsi pemerintahan yang menerapkan desentralisasi tersebut, model desentralisasi asimetris juga memiliki fungsi untuk memenuhi kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Format pengorganisasian negara dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik/pemerintah. Menurut Bagir Manan, dalam penyelenggaraan otonomi riil (nyata) tidak menghendaki prinsip *uniformitas* dalam penyerahan urusan. Tiap daerah akan memiliki urusan rumah tangga sesuai dengan kenyataan yang ada pada daerah tersebut.<sup>541</sup> Menurut Robert Endi Jaweng yang menyitir dari Tarlton, menyatakan sebagai berikut.<sup>542</sup>

Pembeda inti antara desentralisasi biasa (simetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*), dan keumuman (*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetrik ditandai oleh “*the level of conformity and*

---

<sup>540</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, ..., Op. Cit.*, hlm. 174-175.

<sup>541</sup> *Ibid.*, hlm. 189.

<sup>542</sup> Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, ... *Op. Cit.*, hlm. 162.

*commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the component units*” di sini, hubungan simetris antara setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.

Sebagaimana disampaikan oleh Jacobus Perviddy Solossa, dibutuhkan suatu kerjasama multipihak (*deliberative policy*) yang secara sederhana, mengandung dua buah hasil supaya desentralisasi asimetris dapat berhasil, sebagai berikut.<sup>543</sup>

1. Kesadaran dan tindakan nyata kolektif nasional (rakyat dan pemerintah) tentang kekhususan suatu wilayah dan perlunya perlakuan khusus untuk mencapai tujuan nasional tertentu;
2. Kesadaran dan tindakan nyata daerah khusus (rakyat dan pemerintah) untuk terus membangun relasi yang baik dan produktif dengan pemerintah dan seluruh rakyat ditingkat nasional.

Bayu Krisnapati menilai bahwa kata kunci untuk mencapai keadaan tersebut diatas adalah kepercayaan (*trust*), yaitu bahwa pelaksanaan desentralisasi asimetris harus sanggup membangun kepercayaan yang terlibat dalam penanganan itu (pemerintah pusat dan daerah itu sendiri). Di sinilah penting adanya desentralisasi asimetris di Indonesia yang berperan sebagai jalan tengah sebagaimana diuraikan oleh Ni'matul Huda dalam pembahasan sebelumnya. Di satu sisi, masyarakat tetap dapat melaksanakan hak-haknya untuk menentukan nasib sendiri dengan memanfaatkan ruang politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan yang telah diciptakan melalui *previllige* (perlakuan khusus), tanpa hams merupakan ancaman bagi negara yang berdaulat. Di sisi lain pemerintah, khususnya pemerintah pusat tidak perlu khawatir bahwa adanya desentralisasi asimetris akan membawa kepada dis-integrasi. Inilah yang dimaksud dengan internal self-determination atau penentuan nasib sendiri secara internal.<sup>544</sup>

---

<sup>543</sup> Jacobus Perviddy Solossa, *Otonomi Khusus, .... Op. Cit.*, hlm. 57.

<sup>544</sup> Bayu Krisnapati, *Desentralisasi Asimetris, .... Op. Cit.*, hlm. 162.



Status desentralisasi/berpemerintahan sendiri itu memungkinkan banyak hal yang selama ini menjadi persoalan antara daerah tersebut dengan pemerintah pusat dapat dimasukkan, diterapkan dan dikembangkan khusus di daerah tersebut. Dalam konteks ini, desentralisasi asimetris adalah suatu otonomi wilayah (*territorial autonomy*) bukan otonomi sektoral (*sectors autonomy*). Dengan demikian, semua orang yang berdiam di dalam wilayah itu tunduk kepada status itu, serta berlakunya bukan hanya pada kelompok tertentu saja. Di bawah prinsip integritas territorial suatu negara diberikan status khusus kepada wilayah tertentu untuk mengatur hal-hal tertentu dalam bentuk daerah berpemerintahan sendiri.

Supaya pemberlakuan desentralisasi asimetris tidak disalahgunakan, maka hal-hal berikut ini harus dilaksanakan.<sup>545</sup>

- a. Pemerintah yang berstatus desentralisasi asimetris harus berkomitmen dan menunjukkan dengan bukti-bukti nyata perlindungan HAM dan hak-hak komunitas minoritas;
  - b. Pemerintah daerah yang memiliki hak desentralisasi asimetris tersebut, harus menjamin keselamatan seluruh warga dan membentuk mekanisme agar hak-hak politik warga tersebut disalurkan dan terpresentasi dengan baik dan benar;
  - c. Memperkuat kemampuan keuangannya untuk melaksanakan program-program pembangunan dan pelayanan masyarakat; dan
  - d. Pemerintah daerah (*previllege*) dan pemerintah pusat perlu membentuk dan menyepakati mekanisme penyelesaian konflik, termasuk di dalamnya menyiapkan dan menyepakati masa dan mekanisme transisi kewenangan.
- Berdasarkan berbagai pertimbangan dan urgensi sebelumnya, maka perlu

dilakukan penataan ulang desentralisasi asimetris dengan langkah sebagai berikut.

### **1. Perbandingan Dengan Penetapan Desa Adat, Penetapan Kawasan Ekonomi Khusus, Kawasan Strategis Nasional.**

---

<sup>545</sup> Agus Sumule, dkk (editor), *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 257-336.

Studi perbandingan yuridis digunakan untuk memudahkan peneliti dalam menata ulang desentralisasi asimetris dalam NKRI. Beberapa perbandingan penetapan suatu daerah berbeda dengan daerah yang lain yang dibandingkan dalam penelitian ini adalah penetapan desa adat, penetapan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dan penetapan Kawasan Strategis Nasional (KSN). 3 (tiga) mekanisme penetapan daerah berbeda dengan daerah lainnya tersebut dipilih untuk dibandingkan dalam penataan ulang desentralisasi asimetris berdasarkan 2 (dua) pertimbangan, sebagai berikut. *Pertama*, secara yuridis, telah ada norma yang mengatur mekanisme penetapan daerah yang pengurusannya berbeda dengan daerah lainnya (desentralisasi asimetris) yaitu mekanisme penetapan desa adat di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU 6/2014) yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 (PP 43/2014) yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan PP 11/2019; penetapan KEK di dalam UU 39/2009 yang diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus; penetapan Penetapan Kawasan Strategis Nasional (KSN) dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. *Kedua*, secara filosofis, mekanisme penetapan desa adat, KEK, dan KSN merupakan respon terhadap perbedaan (heterogenitas) pengaturan suatu wilayah atau daerah (desentralisasi asimetris) sehingga dapat diperbandingkan dalam rangka menata ulang desentralisasi asimetris dalam NKRI.

Perbandingan pentapan desa adat, KEK, dan KSN diuraikan sebagai berikut.

*Pertama*, penetapan desa adat yang diatur dalam Pasal 96 sampai dengan Pasal 101

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebagai berikut.

#### Pasal 96

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.

#### Pasal 97

- (1) Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 memenuhi syarat:
  - a. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional;
  - b. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
  - c. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya:
  - a. masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok;
  - b. pranata pemerintahan adat;
  - c. harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau
  - d. perangkat norma hukum adat.
- (3) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila:
  - a. keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral; dan
  - b. substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.
- (4) Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang:
  - a. tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
  - b. substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 98

- (1) Desa Adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Pembentukan Desa Adat setelah penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan faktor penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, serta pemberdayaan masyarakat Desa dan sarana prasarana pendukung.

#### Pasal 99

- (1) Penggabungan Desa Adat dapat dilakukan atas prakarsa dan kesepakatan antar-Desa Adat.
- (2) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memfasilitasi pelaksanaan penggabungan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

#### Pasal 100

- (1) Status Desa dapat diubah menjadi Desa Adat, kelurahan dapat diubah menjadi Desa Adat, Desa Adat dapat diubah menjadi Desa, dan Desa Adat dapat diubah menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa masyarakat yang bersangkutan melalui Musyawarah Desa dan disetujui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Dalam hal Desa diubah menjadi Desa Adat, kekayaan Desa beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal kelurahan berubah menjadi Desa Adat, kekayaan kelurahan beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal Desa Adat berubah menjadi Desa, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Desa, dan dalam hal Desa Adat berubah menjadi kelurahan, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

#### Pasal 101

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa Adat.
- (2) Penataan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Peraturan Daerah.
- (3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai lampiran peta batas wilayah.

Selanjutnya, penetapan desa adat diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebagai berikut.

#### Pasal 29

- (1) Pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan inventarisasi Desa yang ada di wilayahnya yang telah mendapatkan kode Desa.

- (2) Hasil inventarisasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan dasar oleh pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menetapkan desa dan desa adat yang ada di wilayahnya.
- (3) Desa dan desa adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota.

#### Pasal 30

- (1) Penetapan desa adat dilakukan dengan mekanisme:
  - a. pengidentifikasian Desa yang ada; dan
  - b. pengkajian terhadap desa yang ada yang dapat ditetapkan menjadi desa adat.
- (2) Pengidentifikasian dan pengkajian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota bersama majelis adat atau lembaga lainnya yang sejenis.

#### Pasal 31

- (1) Bupati/walikota menetapkan desa adat yang telah memenuhi syarat berdasarkan hasil identifikasi dan kajian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30.
- (2) Penetapan desa adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam rancangan peraturan daerah.
- (3) Rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah disetujui bersama dalam rapat paripurna dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota disampaikan kepada gubernur untuk mendapatkan nomor register dan kepada Menteri untuk mendapatkan kode desa.
- (4) Rancangan peraturan daerah yang telah mendapatkan nomor register dan kode desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan menjadi peraturan daerah.

#### Pasal 32

Ketentuan lebih lanjut mengenai penataan Desa diatur dengan Peraturan Menteri.

Berdasarkan dua peraturan di atas, beberapa poin dalam penetapan desa adat yang dapat diambil sebagai berikut.

1. Penetapan desa adat mengatur terkait syarat suatu desa dapat ditetapkan menjadi desa adat.
2. Penetapan desa adat menentukan produk hukum penetapan desa adat berupa peraturan daerah kabupaten/kota.
3. Penetapan desa adat menguraikan mekanisme pengusulan suatu desa dapat ditetapkan sebagai desa adat.

4. Penetapan desa adat menegaskan lembaga mana yang berwenang untuk melakukan penataan desa adat.

*Kedua*, Penetapan KEK diatur dalam UU 39/2009 yang diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus diuraikan sebagai berikut.

#### Pasal 5

- (1) Pembentukan KEK diusulkan kepada Dewan Nasional oleh:
  - a. Badan Usaha;
  - b. pemerintah kabupaten/kota; atau
  - c. pemerintah provinsi.
- (2) Dalam hal usulan diajukan oleh Badan Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, usulan disampaikan melalui pemerintah provinsi setelah memperoleh persetujuan pemerintah kabupaten/kota.
- (3) Dalam hal usulan diajukan oleh pemerintah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, usulan disampaikan melalui pemerintah provinsi.
- (4) Dalam hal usulan diajukan oleh pemerintah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, usulan disampaikan setelah mendapat persetujuan pemerintah kabupaten/kota.

#### Pasal 6

- (1) Usulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) harus memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4.
- (2) Usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilengkapi persyaratan paling sedikit:
  - a. peta lokasi pengembangan serta luas area yang diusulkan yang terpisah dari permukiman penduduk;
  - b. rencana tata ruang KEK yang diusulkan dilengkapi dengan peraturan zonasi;
  - c. rencana dan sumber pembiayaan;
  - d. analisis mengenai dampak lingkungan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - e. hasil studi kelayakan ekonomi dan finansial; dan f. jangka waktu suatu KEK dan rencana strategis. Bagian Kedua Proses Penetapan

#### Pasal 7

- (1) Dewan Nasional dapat menyetujui atau menolak usulan pembentukan KEK setelah melakukan pengkajian atas usulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1).
- (2) Dalam hal Dewan Nasional menyetujui pembentukan KEK, Dewan Nasional mengajukan rekomendasi pembentukan KEK kepada Presiden

- (3) Dalam hal Dewan Nasional menolak usulan pembentukan KEK, penolakan disampaikan kepada pengusul disertai dengan alasan.
- (4) Pembentukan KEK ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 8

Dalam hal tertentu, Pemerintah dapat menetapkan suatu wilayah sebagai KEK tanpa melalui proses pengusulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.

#### Pasal 9

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan KEK diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sebagaimana dengan ketentuan mekanisme penetapan dan pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus di atas, terdapat produk hukum baru yang mengeliminir dan merubah UU 39/2009 di atas melalui Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja yang telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah pada 5 Oktober 2020. UU Cipta Kerja telah mengubah konsep penetapan KEK. Pasal 150 Undang-Undang Cipta Kerja menyebutkan bahwa beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5066) diubah:<sup>546</sup>

.....

4. Ketentuan Pasal 5 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

#### Pasal 5

- (1) Pembentukan KEK diusulkan kepada Dewan Nasional oleh:
  - a. Badan Usaha; atau
  - b. Pemerintah Daerah.
- (2) Badan Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:
  - a. badan usaha milik negara;

---

<sup>546</sup> Undang-Undang Cipta Kerja yang disahkan dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat pada 5 Oktober 2020, diakses <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt5e44b818ae3f4/rancangan-undang-undang-cipta-kerja-tahun-2020> pada 7 Oktober 2020.

- b. badan usaha milik daerah;
  - c. koperasi;
  - d. badan usaha swasta berbentuk perseroan terbatas; atau
  - e. badan usaha patungan atau konsorsium.
- (3) Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
- a. Pemerintah Daerah provinsi; atau
  - b. Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Ketentuan dalam UU Cipta Kerja tentang mekanisme pengusulan tersebut, sangat berbeda dengan UU 39/2009 yang mempersyaratkan persetujuan Kabupaten/Kota, sedangkan UU Cipta Kerja mengubah dengan tidak memasukkan syarat tersebut/menghilangkan syarat persetujuan tersebut. Sehingga, materi muatan dalam UU “*Omnibus Law*” Cipta Kerja telah nyata-nyata mereduksi hak otonomi seluas-luasnya yang diberikan kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten berdasarkan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Seperti pemangkasan beberapa kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan/atau kota), di antaranya yaitu dihilangkannya kewenangan Kabupaten/Kota dalam memberikan persetujuan pengusulan Kawasan Ekonomi Khusus.<sup>547</sup>

Materi muatan dalam UU Cipta Kerja menguatkan pola yang mengarah pada kesimpulan terjadinya praktik resentralisasi kekuasaan yang juga ditemukan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pola tersebut terbentuk dengan lahirnya undang-undang yang memiliki pengaturan seperti penarikan urusan dari pemerintah daerah dan instrumen persetujuan atau evaluasi oleh pemerintah pusat yang semakin ketat.<sup>548</sup>

---

<sup>547</sup> Muhammad Addi Fauzani, *UU Cipta Kerja ..., Loc. Cit.*

<sup>548</sup> *Ibid.*



Berdasarkan peraturan di atas, beberapa poin dalam penetapan KEK yang dapat diambil sebagai berikut.

1. Penetapan KEK mengatur mekanisme pengusulan KEK.
2. Penetapan KEK mengatur syarat penetapan suatu kawasan ditetapkan sebagai KEK.
3. Penetapan KEK mengatur lembaga mana saja yang berwenang mengusulkan suatu kawasan ditetapkan sebagai KEK.
4. Penetapan KEK mengatur lembaga mana saja yang berwenang menilai suatu kawasan ditetapkan sebagai KEK.

*Ketiga*, Penetapan Kawasan Strategis Nasional dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional diuraikan sebagai berikut. Kawasan strategis nasional dalam peraturan ini diartikan sebagai wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia.

#### Pasal 75

Penetapan kawasan strategis nasional dilakukan berdasarkan kepentingan:

- a. pertahanan dan keamanan;
- b. pertumbuhan ekonomi;
- c. sosial dan budaya;
- d. pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi tinggi; dan/atau
- e. fungsi dan daya dukung lingkungan hidup.

#### Pasal 76

Kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan pertahanan dan keamanan ditetapkan dengan kriteria:

- a. diperuntukkan bagi kepentingan pemeliharaan keamanan dan pertahanan negara berdasarkan geostrategi nasional;
- b. diperuntukkan bagi basis militer, daerah latihan militer, daerah pembuangan amunisi dan peralatan pertahanan lainnya, gudang amunisi, daerah uji coba sistem persenjataan, dan/atau kawasan industri sistem pertahanan; atau
- c. merupakan wilayah kedaulatan negara termasuk pulau-pulau kecil terluar yang berbatasan langsung dengan negara tetangga dan/atau laut lepas.

#### Pasal 77

Kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi ditetapkan dengan kriteria:

- a. memiliki potensi ekonomi cepat tumbuh;
- b. memiliki sektor unggulan yang dapat menggerakkan pertumbuhan ekonomi nasional;
- c. memiliki potensi ekspor;
- d. didukung jaringan prasarana dan fasilitas penunjang kegiatan ekonomi;
- e. memiliki kegiatan ekonomi yang memanfaatkan teknologi tinggi;
- f. berfungsi untuk mempertahankan tingkat produksi pangan nasional dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional;
- g. berfungsi untuk mempertahankan tingkat produksi sumber energi dalam rangka mewujudkan ketahanan energi nasional; atau
- h. ditetapkan untuk mempercepat pertumbuhan kawasan tertinggal.

#### Pasal 78

Kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan sosial dan budaya ditetapkan dengan kriteria:

- a. merupakan tempat pelestarian dan pengembangan adat istiadat atau budaya nasional;
- b. merupakan prioritas peningkatan kualitas sosial dan budaya serta jati diri bangsa;
- c. merupakan aset nasional atau internasional yang harus dilindungi dan dilestarikan;
- d. merupakan tempat perlindungan peninggalan budaya nasional;
- e. memberikan perlindungan terhadap keanekaragaman budaya; atau
- f. memiliki potensi kerawanan terhadap konflik sosial skala nasional.

#### Pasal 79

Kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi tinggi ditetapkan dengan kriteria:

- a. diperuntukkan bagi kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berdasarkan lokasi sumber daya alam strategis nasional, pengembangan antariksa, serta tenaga atom dan nuklir;
- b. memiliki sumber daya alam strategis nasional;
- c. berfungsi sebagai pusat pengendalian dan pengembangan antariksa;
- d. berfungsi sebagai pusat pengendalian tenaga atom dan nuklir; atau
- e. berfungsi sebagai lokasi penggunaan teknologi tinggi strategis.

## Pasal 80

Kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan fungsi dan daya dukung lingkungan hidup ditetapkan dengan kriteria:

- a. merupakan tempat perlindungan keanekaragaman hayati;
- b. merupakan aset nasional berupa kawasan lindung yang ditetapkan bagi perlindungan ekosistem, flora dan/atau fauna yang hampir punah atau diperkirakan akan punah yang harus dilindungi dan/atau dilestarikan;
- c. memberikan perlindungan keseimbangan tata guna air yang setiap tahun berpeluang menimbulkan kerugian negara;
- d. memberikan perlindungan terhadap keseimbangan iklim makro;
- e. menuntut prioritas tinggi peningkatan kualitas lingkungan hidup;
- f. rawan bencana alam nasional; atau
- g. sangat menentukan dalam perubahan rona alam dan mempunyai dampak luas terhadap kelangsungan kehidupan.

Pasal 123 ayat (4) menyebutkan Rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

Berdasarkan peraturan di atas, beberapa poin dalam penetapan KSN yang dapat diambil sebagai berikut.

1. Penetapan KSN mengatur syarat penetapan suatu kawasan ditetapkan sebagai KSN.
2. Penetapan KSN mengatur produk hukum suatu kawasan ditetapkan sebagai KSN.

Berdasarkan analisis terhadap mekanisme penetapan desa adat di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU 6/2014) yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU 6/2014 (PP 43/2014) yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan PP 11/2019; penetapan KEK di dalam UU 39/2009 yang diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus; penetapan Penetapan Kawasan Strategis Nasional (KSN) dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional di atas, maka dihasilkan analisis sebagai berikut.

Tabel 4.10

Perbedaan Prosedur Pengajuan<sup>549</sup>

Bentuk Asimetris	Dasar Hukum	Lembaga yang Mengusulkan	Bentuk Produk Penetapan/Peraturan	Prosedur Pengajuan
<b>Desa adat</b>	UU 6/2014, Permendagri 1/2017	Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten/Kota	Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	Verifikasi persyaratan: administrasi dan teknis/peninjauan lapangan oleh Tim Pembentuk Desa
<b>Kawasan Ekonomi Khusus</b>	UU 39/2009, PP 1/2020	Badan Usaha, Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten/Kota.	Peraturan Pemerintah	Diusulkan kepada Dewan Kawasan Nasional kemudian diajukan rekomendasi kepada Presiden
<b>Kawasan Strategis Nasional, Provinsi, Strategis Kabupaten</b>	UU 26/2007, PP 26/2008	Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah	Peraturan pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah	Pemerintah Daerah setelah mendapat persetujuan substansi dari Menteri dan/atau

<sup>549</sup> Data diolah oleh Penulis.

				rekomendasi Gubernur.
--	--	--	--	--------------------------

## 2. Pembukaan Ruang Aspirasi secara Demokratis

Muhadam Labolo menyebutkan,<sup>550</sup> bahwa kealpaan pengaturan desentralisasi asimetrik menimbulkan dorongan kuat bagi tidak saja sejumlah daerah yang merasa telah terjadi ketimpangan *real* dalam hal pembagian sumber daya oleh pemerintah, demikian pula daerah yang selama ini mengklaim khusus atau istimewa untuk menggandakan posisi tawar dalam hal redistribusi keuangan yang menjanjikan. Di luar argumentasi itu tentu saja secara psikologis meningkatkan status daerah simetrik menjadi eksklusif dibanding daerah lain. Kekosongan regulasi tidak saja memicu kreativitas daerah dalam mengubah status simetrik menjadi daerah asimetrik, lebih dari itu wilayah yang dalam status asimetrik sekalipun menjadi asimetrik plus-plus. Apabila menggunakan logika yang sama dengan logika, bahwa satuan khusus semacam desa adat dipandang secara yuridis sebagai entitas yang memiliki kekhususan, maka penting menciptakan pengaturan yang berbeda dalam hal daerah biasa dan daerah khusus. Pengaturan daerah khusus merupakan bagian dari upaya penataan pemerintah daerah yang meliputi pembentukan, penggabungan dan penghapusan daerah khusus. Kasus desentralisasi asimetris yang tak begitu banyak jumlahnya seperti Quebec di Kanada diatur khusus dalam undang-undang dan konstitusi. Bagi negara seperti Indonesia dengan jumlah daerah yang beragam dari berbagai karakteristik membutuhkan penataan yang bertujuan tidak saja membatasi keinginan daerah dalam status simetrik. Demikian pula daerah dalam

---

<sup>550</sup> Muhadam Labolo, *Catatan Desentralisasi Asimetrik di Indonesia, Peluang, Tantangan, dan Recovery, ... Op. Cit.*, hlm. 21-22.

status asimetris menjadi lebih esktrm. Pengaturan yang ketat tidak saja bermaksud membatasi perkembangan daerah khusus, namun setidaknya mengurangi beban pemerintah dalam mengimbangi perlakuan istimewa dengan sumber daya yang semakin terbatas. Pelonggaran terhadap perubahan status simetrik menjadi asimetrik pada saat yang sama dapat mengurangi kepercayaan masyarakat pada pemerintah disebabkan kegagalan memenuhi tuntutan yang semakin eksklusif dan berlipat ganda.

Pengaturan daerah khusus sebetulnya bermakna pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sejumlah urusan pilihan yang memungkinkan daerah dapat berkembang secara ekonomi, politik dan sosial budaya diatas keunggulan yang dimiliki masing-masing. Bagi pemerintah sendiri, kegamaan mengatur daerah khusus sama halnya menyimpan bom waktu yang dapat meledak setiap saat dalam konteks tuntutan keadilan proporsional. Bagi daerah, membiarkan ketimpangan akibat kegagalan kebijakan dan pendekatan yang bersifat seragam sama halnya dengan proses pemiskinan yang dalam waktu tertentu memicu perlawanan yang bermakna separatis. Keduanya membutuhkan pengendalian melalui pengaturan regulasi khusus bagi daerah khusus/istimewa guna menyeimbangkan kepentingan nasional dan tuntutan masyarakat lokal.

Atas dasar tersebut perlu dibuka ruang aspirasi dan akomodasi bagi daerah-daerah yang memang dipandang istimewa dan memiliki kriteria yang khusus. Sehingga perlu dilakukan pembenahan dan penataan ulang desentralisasi asimetris dalam NKRI. Hal ini sebenarnya telah diusulkan oleh Hamdan Zoelva bahwa ke depan apabila memang suatu daerah tersebut masuk ke dalam kriteria daerah istimewa dan daerah khusus maka negara harus menjamin dengan melindungi,

mengakui, dan menghormati. Hal ini tertuang dalam perdebatan ketika perumusan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, lebih lengkapnya sebagai berikut.<sup>551</sup>

Di samping itu negara juga mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang keberadaannya itu selanjutnya diatur dengan undang-undang. Menurut pemahaman kami dengan adanya ketentuan ini bisa saja muncul banyak daerah khusus dan daerah istimewa, asalkan daerah itu memang betul-betul terbukti memiliki kekhususan dan keistimewaan, berdasarkan pertimbangan historis, budaya, adat dan istiadatnya yang berbeda dengan daerah-daerah yang lainnya

Hal ini memberikan pesan bahwa perlu diakomodir suatu undang-undang yang membuka ruang aspirasi secara demokratis bagi daerah yang ingin mengajukan sebagai daerah istimewa atau daerah khusus.

### **3. Penentuan Indikator dalam Menetapkan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus**

#### **a. Asas dan Prinsip Penetapan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus**

Asas dan prinsip yang digunakan dalam hal negara menetapkan daerah istimewa dan daerah khusus dapat diuraikan sebagai berikut

1. Rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul. Hal ini sesuai dengan amanah Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*. Bagir Manan menyatakan terkait pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip Pemerintahan Asli. Penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah tidak boleh

---

<sup>551</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2, Edisi Revisi, ... Op. Cit.*, hlm. 1317.

membongkar susunan dan struktur asli pemerintahan masyarakat bangsa Indonesia tapi harus memelihara dan mengembangkannya. Dalam UUD 1945 dan Penjelasannya sangat jelas disebutkan bahwa daerah-daerah yang memiliki susunan asli yaitu bekas-bekas daerah swapraja dijadikan daerah istimewa dengan mengembangkannya menjadi pemerintahan daerah yang demokratis dan modern. Begitu juga dengan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat tersebut juga harus dihormati statusnya selanjutnya dikembangkan menjadi satuan pemerintahan modern berdasarkan demokrasi.<sup>552</sup>

2. Subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan Daerah. Hal ini sesuai dengan prinsip desentralisasi yaitu pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada daerah. Otonomi daerah diartikan sebagai manifestasi desentralisasi. Otonomi dalam makna sempit diartikan sebagai “mandiri” sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai “berdaya”. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat dikatakan

---

<sup>552</sup> Bagir Manan, *Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Doktor dalam Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990. Dibukukan dengan judul "*Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*",... *Loc. Cit.*, hlm. 161 - 170.



sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar.<sup>553</sup>

3. Keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di daerah, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Bagir Manan menyebutnya sebagai *kebhinekaan*. Penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah harus berdasarkan kebhinekaan sesuai dengan semboyan "Bhineka Tunggal Ika". Bhineka artinya keragaman yaitu berbeda budaya, adat istiadat, agama, suku, dan ras yang dimiliki bangsa Indonesia. Keragaman inilah yang menjadi dasar persatuan, bukan persatuan untuk menjaga keragaman.<sup>554</sup>
4. Demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat daerah dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat daerah atau dengan persetujuan masyarakat daerah serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin. Dalam arti lainnya oleh Bagir Manan adalah *Permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara*. {Penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Kata kerakyatan adalah paham demokrasi yaitu

---

<sup>553</sup> Dede Rosyada, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civil Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2003), Edisi Revisi hlm.149.

<sup>554</sup> Bagir Manan, *Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Doktor dalam Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990. Dibukukan dengan judul "*Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*",... *Loc. Cit.*, hlm. 161 - 170.

pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. Dalam pemerintahan daerah, pemerintahan daerah harus diselenggarakan oleh rakyat daerah setempat berdasarkan aspirasi dan kepentingannya. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan artinya bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan demokrasi tersebut harus berdasarkan kearifan (*wisdom*) yaitu segala tindakan yang menghasilkan kedamaian (*peaceful*), bukan malah menciptakan keributan. Dalam permusyawaratan perwakilan artinya bahwa sistem demokrasi dalam pemerintahan daerah dapat diselenggarakan dalam permusyawaratan langsung seperti desa yang menyelenggarakan demokrasi langsung maupun dalam sistem perwakilan dalam suatu pemerintahan yang lebih kompleks seperti pemerintahan provinsi, kabupaten maupun kota).<sup>555</sup>

5. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
6. Tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
7. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
8. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak

---

<sup>555</sup> *Ibid.*

diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

9. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
10. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
11. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
12. Asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

#### **b. Syarat Menjadi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus**

Sebagaimana fungsi pemerintahan yang menerapkan desentralisasi, model desentralisasi asimetris juga memiliki fungsi untuk memenuhi kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Format pengorganisasian negara dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik/pemerintah.

Menurut Robert Endi Jaweng yang menyitir dari Tarlton, menyatakan sebagai berikut.<sup>556</sup>

Pembeda inti antara desentralisasi biasa (simetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*), dan keumuman (*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetrik ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the component units*” di sini, hubungan simetris antara setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.

Desentralisasi asimetris mengakomodir karakteristik dan perbedaan pengaturan yang akan diterapkan pada suatu daerah. Guna mengakomodir karakteristik dan perbedaan pengaturan yang akan didapatkan suatu daerah, daerah yang akan menganut konsep desentralisasi asimetris harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Syarat-syarat tersebut guna menjadi *guidance* untuk negara dalam memberikan penghormatan dan pengakuan bagi daerah istimewa dan daerah khusus. Mahkamah Konstitusi memberikan batasan dalam putusan perihal makna dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 yaitu terkait apa yang disebut dengan daerah istimewa dan daerah khusus, sebagai berikut.<sup>557</sup>

- a. Daerah Istimewa adalah daerah yang terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Daerah Khusus adalah suatu daerah yang ditetapkan jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.

Lebih lengkapnya MK berpendapat sebagai berikut.<sup>558</sup>

Menimbang bahwa menurut Mahkamah, jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa yang ditetapkan

---

<sup>556</sup> Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, ... *Op. Cit.*, hlm. 162.

<sup>557</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 81/PUU/-VIII/2010, hlm.39.

<sup>558</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

dengan Undang-Undang sangat terkait dengan: a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup; dan b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan memperhatikan dua kriteria tersebut, menurut Mahkamah hak asal usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin dan tidak dapat diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam Undang-Undang. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan;

Syarat-syarat suatu daerah ditetapkan menjadi daerah istimewa atau daerah khusus agar penghormatan dan pengakuan yang diberikan sesuai dengan nilai konstitusi terkait sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi dan tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945. Nilai konstitusi terkait sistem ketatanegaraan Indonesia yang dapat dijadikan syarat terkait penetapan daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus yaitu sebagaimana dinyatakan oleh Jimly, terdapat empat pilar reformasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, tiga di antaranya dapat dijadikan syarat yaitu, *pertama*, penegasan dianutnya citademokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer, hal ini berkaitan dengan cara pengakuan dan penghormatan yang harus demokratis dan berkepastian hukum. *Kedua*, pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*” yaitu adanya pembagian kekuasaan secara vertikal dari Pusat kepada Daerah dan pengawasan atau kontrol dari Pusat kepada Daerah. *Ketiga*, penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, artinya pengakuan dan penghormatan terhadap daerah istimewa dan daerah khusus harus disesuaikan dengan cita

persatuan dan keragaman serta tidak boleh mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>559</sup>

Sebagaimana syarat menjadi desa adat, daerah istimewa beserta hak asal-usul yang masih hidup harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya:

- a. masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok;
- b. pranata pemerintahan istimewa;
- c. harta kekayaan dan/atau benda daerah istimewa; dan/atau
- d. perangkat norma hukum daerah istimewa.

Suatu daerah dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila:

- a. keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral; dan
- b. substansi istimewa atau kekhususan tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.

Suatu daerah dapat ditetapkan menjadi daerah istimewa atau daerah khusus apabila sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, apabila daerah

---

<sup>559</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD NRI tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam symposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, diakses dari <http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar/Struktur%20Ketatanegaraan%20RI%20-%20Jimly%20Asshiddiqie.pdf> pada 2 Agustus 2020.

tersebut tidak mengganggu keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang:

- a. tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. terdapat kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya; dan
- c. substansi norma hukum keistimewaan atau kekhususannya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**c. Tipologi Asimetri Kewenangan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus**

Pembagian model menjadi otonomi khusus dan otonomi reguler sebagaimana tercantum dalam UU No 23/2014 yang menerapkan otonomi reguler secara umum di seluruh pemerintahan daerah di Indonesia dengan mengecualikan daerah-daerah yang mengatur tersendiri dengan dasar keistimewaan dan kekhususan yang diatur dalam masing-masing undang-undang desentralisasi asimetris sebagai berikut.

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
3. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.

5. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Secara tegas Pasal 399 UU No 23/2014 menyebutkan bahwa ketentuan dalam Undang-Undang ini (UU No 23/2014) berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut. Model ini menurut Pratikno dkk belum sepenuhnya menjawab kebutuhan atau kepentingan strategis nasional yang spesifik, seperti pengembangan ekonomi, peningkatan daya saing bangsa atau pembangunan kawasan tertinggal. Namun, pembentukan kawasan-kawasan khusus terkesan dikelola secara sektoral, sehingga tidak terintegrasi dengan rezim desentralisasi. Oleh karena itu, kebutuhan ke depan adalah mendesaian desentralisasi yang mempunyai perhatian pada isu-isu strategis nasional dan mengintegrasikan fungsi-fungsi strategis nasional itu dalam sistem desentralisasi. Sehingga diperlukan model desentralisasi yang menjustifikasi secara berbeda di antara kawasan-kawasan yang ada. Ukuran untuk menentukan justifikasi tersebut sangat mungkin bersifat teknokratis dengan memperhatikan aspek-aspek sosial dan ekonomi tertentu.<sup>560</sup>

Di masa mendatang, model yang berbasis pada kategoris kekhususan bisa saja berkembang menjadi desentralisasi asimetris yang penuh (*fully asymmetrical decentralization*). Tipologi yang menekankan bahwa setiap daerah adalah unik dalam dirinya sendiri dan karenanya setiapnya harus diperlakukan secara istimewa pula. Konsekuensinya, variasi daerah atau kawasan yang dirancang berdasarkan

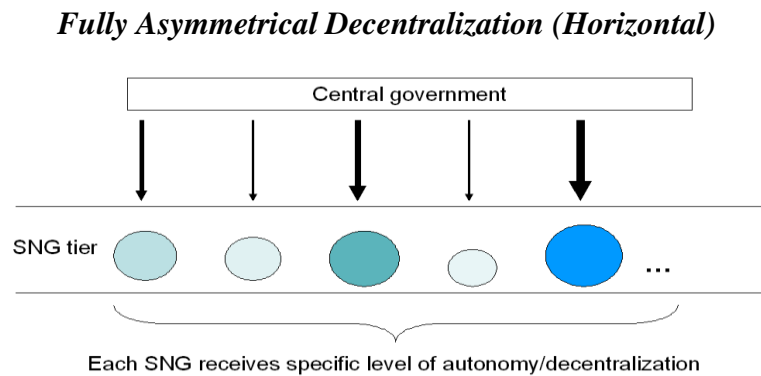
---

<sup>560</sup> Pratikno dkk, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*, Laporan Akhir Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, ... *Op. Cit.*, hlm. 157.



prinsip asimetris ini adalah setara dengan jumlah daerah atau kawasan yang ada dalam sebuah negara bangsa.<sup>561</sup>

**Gambar 4.11**



Tipologi ini dikembangkan di beberapa negara, misalnya India dimana konstitusinya menempatkan seluruh negara bagiannya dalam status yang berbeda-beda. Menurut Cornelius Lay, tipologi ini mengandung resiko yang sangat besar karena variasi daerah yang dihasilkan dapat sangat ekstrim sehingga pemenuhan syarat-syarat dasar yang diperlukan dalam pengelolaan pemerintahan modern bisa bermasalah. Sebagai contoh, kebutuhan negara-bangsa untuk menjamin equalisasi dan penerapan prinsip *good governance* melalui instrumen teknokrasi seumpama standarisasi menjadi sulit.<sup>562</sup>

Zaenal Arifin Muchtar kemudian sedikit memodifikasi desain Tullia G. Faletti yang menuliskan tentang *Sequential Decentralization* tersebut dengan menerapkannya dalam konteks Indonesia, sebagai berikut:<sup>563</sup>

Bayangan sederhananya adalah seluruh daerah di Indonesia adalah asimetris. Nah, tugas negara adalah mengevaluasi dan melihat kemampuan daerah untuk menentukan derajat yang bisa di-sequential-kan. Misalnya saja, tahapan desentralisasi dibagi menjadi enam, dari yang paling devolutif hingga desentralisasi yang sederhana semisal hanya dalam bentuk desentralisasi

<sup>561</sup> Cornelius Lay, "Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 12.

<sup>562</sup> *Ibid*, hlm. 12.

<sup>563</sup> Diakses dari <https://kumparan.com/zainal-muchtar/perihal-menata-regulasi-2> pada 5 Oktober 2019.

birokrasi. Enam level inilah yang dibuat oleh negara dan setiap provinsi akan mendapatkan posisinya berdasarkan kriteria yang ditentukan pusat bahwa untuk kemampuan daerah seperti itu maka daerah tersebut berada pada level mana. Level inilah yang akan dievaluasi setiap jangka waktu tertentu untuk menentukan bahwa daerah tersebut akan naik level atau malah turun level. Level inilah yang akan menentukan urusan dan kewenangan yang diserahkan bahkan hingga dana transfer daerahnya. Bisa jadi bahkan hingga menentukan pemilihan langsung ataukah pejabatnya ditunjuk saja oleh Pusat. Dengan model tersebut maka sederhananya otonomi akan ada di provinsi dan kabupaten kota juga akan dilakukan leveling berdasarkan evaluasi pemerintah provinsi. Provinsi akan memilih mana daerah yang sudah mampu untuk menjalankan urusan yang dipegang oleh provinsi. Tulisan ini terlalu sederhana untuk menjelaskan ide dibalik konsepsi *asymetrical sequential decentralization* ini. Mungkin akan dibahas dalam tulisan lain. Tetapi pada intinya, dengan konsepsi ini Perda provinsi-lah yang akan mendapatkan posisi yang boleh diatur berdasarkan level otonominya. Makin tinggi levelnya maka akan diberikan kesempatan makin besar untuk mengatur daerahnya sendiri. Sedangkan makin rendah levelnya maka kewenangan mengeluarkan Perda juga mengecil karena disesuaikan dengan levelnya.

Dalam tulisan lain, Zainal Arifin Muchtar menambahkan kewenangan daerah seharusnya proporsional, dia menyebutkan sebagai berikut:<sup>564</sup>

Ini akan membatasi jumlah perda yang dikeluarkan karena betul-betul hanya berkaitan dengan kapasitas daerahnya. Kontrolnya akan dibuat bertingkat Pusat dan Propinsi. Pada saat yang sama tetap bisa menjaga ciri negara kesatuan oleh karena Pusat tetap memiliki pengaruh yang kuat pada proses leveling daerah tersebut. Dengan begitu, Perda akan menjadi sangat terbatas seiring dengan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

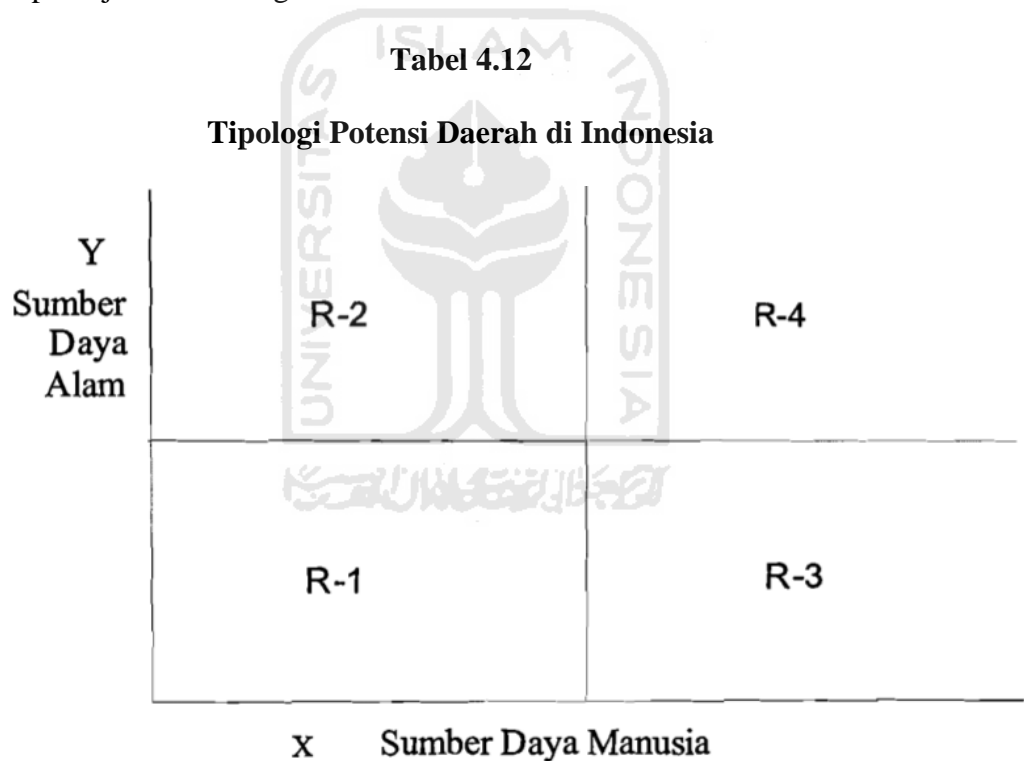
Bayu Krisnapati menyebutkan, bahwa ada daerah yang sangat potensial dilihat dari kondisi kekayaan alamnya maupun sumber daya manusia, dan ada pula daerah yang kurang potensial. Pemberian otonomi harus secara merata pada masing-masing daerah yang memiliki perbedaan potensi tersebut dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya kesenjangan yang tajam antara daerah yang kaya dengan daerah yang miskin sehingga dapat menimbulkan ketidakadilan. Kebijakan

---

<sup>564</sup> Zainal Arifin Muchtar, *Perihal Menata Regulasi*, dalam *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*, Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019), hlm. 545.

otonomi luas kepada daerah Kabupaten dan/atau Kota, perlu disertai penetapan tipologi daerah otonom diseluruh Indonesia. Hal ini dikarenakan daerah-daerah di Indonesia memiliki cakupan wama yang beragam, tidak hanya beragamnya budaya yang dimiliki setiap masyarakat di daerah-daerah diseluruh Kabupaten dan/atau Kota, di lain pihak sumber daya dam yang dimiliki daerah satu dengan daerah lain memiliki perbedaan, baik perbedaan yang tidak terlalu jauh maupun perbedaan yang cukup signifikan.<sup>565</sup>

Sarundajang mengklasifikasikan potensi daerah dalam 4 (empat) tipologi yang dapat dijelaskan sebagai berikut.<sup>566</sup>



*Pertama*; tipologi daerah R-1, berarti daerah yang bersangkutan memiliki potensi alam dan potensi sumber daya manusia yang tinggi, sehingga berpaduan antara dua

<sup>565</sup> Bayu Krisnapati, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan.....*, Op, Cit., hlm. 166.

<sup>566</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Sinar Harapan, 2002), hlm. 59.

potensi ini akan mendorong percepatan pembangunan daerah. Oleh karena itu, daerah yang tipologinya R-1 dapat diberi otonomi luas. *Kedua*; tipologi daerah R-2, berarti daerah yang bersangkutan memiliki potensi alam yang tinggi, tetapi tidak didukung oleh kemampuan sumber daya manusia di daerah. Oleh karena itu, untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber daya alam daerah, maka perlu dilakukan intervensi oleh pemerintah pusat, khususnya dalam menyiapkan aparatur daerah yang mampu membangun daerah berdasarkan potensi yang dimilikinya. Dalam hal ini daerah yang tipologinya R-2 dapat diberikan otonomi luas tetapi tidak seluas pada daerah yang bertipologi R-1. *Ketiga*; tipologi daerah R-3, berarti daerah yang bersangkutan memiliki potensi sumber daya manusia yang tinggi, tetapi tidak didukung oleh kemampuan sumber daya alam yang memadai. Oleh karena itu untuk memajukan daerah tersebut harus dilakukan intervensi yang diarahkan untuk mengubah tantangan minimnya sumber daya alam menjadi peluang untuk berorientasi keluar. Daerah otonom yang dikategorikan R-3 belum dapat diberi otonomi luas. *Keempat*; tipologi daerah R-4, adalah daerah yang kurang memiliki potensi alam, juga tidak didukung oleh kemampuan sumber daya manusia. Dalam hubungan ini daerah yang bersangkutan tidak dapat diberi otonomi luas, karena akan mematikan daerah tersebut. Oleh karena itu, perlu intervensi yang lebih besar dari pemerintah pusat.

Bayu Krisnapati melanjutkan, bahwa penetapan tipologi tersebut harus berlandaskan pada potensi riil masing masing daerah. Dalam hal ini pemerintah pusat harus mampu memotret kondisi obyektif masing-masing daerah tersebut, sehingga diperoleh dasar bagi pemberian otonomi kepada daerah. Potensi sumber daya alam yang dimaksud dalam diagram ini adalah seluruh kekayaan alam yang

dimiliki oleh daerah, baik yang sudah terolah maupun belum yang dapat digunakan untuk kemajuan dan perkembangan daerah, sedangkan potensi sumber daya manusia meliputi aparatur pemerintah dan kondisi masyarakat daerah. Dengan adanya tipologi daerah tersebut, dapat diketahui daerah mana yang dapat diberi otonomi luas, daerah mana yang masih tetap harus mendapatkan intervensi pemerintah pusat. Oleh karena itu, pemberian otonomi luas tidak seharusnya merata diseluruh daerah di Indonesia. Namun demikian, jika suatu daerah otonom yang kurang potensial menjadi berkembang setelah mendapatkan intervensi pemerintah dan dinilai telah mampu untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dapat dimunglunkan untuk diberi otonomi luas.<sup>567</sup>

Bayu Krisnapati menuturkan bahwa desentralisasi asimetris harus ada berdasarkan beberapa alasan sebagai berikut.

*Pertama*; UUD 1945 menjamin pengaturan lebih lanjut bagi daerah-daerah yang dianggap memerlukan wadah hukum (UU), khususnya yang bersifat khusus dan istimewa. *Kedua*; masyarakat Indonesia yang cenderung heterogen dan terdiri dari aripel daerah-daerah yang tidak seragam, baik kondisi geografis, sosial, politik maupun perekonomian. *Ketiga*; jaminan konsep bhineka tunggal ika yang dicanangkan oleh bapak pendiri bangsa (*founding father*) harus direalisasikan agar terwujud pemerintahan demokratis bertujuan untuk kesejahteraan rakyat secara umum. Diakui atau tidak secara mutatis-mutandis, keberadaan desentralisasi asimetris tidak berjalan dengan baik, misalnya pemberian Keistimewaan bagi Provinsi Yogyakarta cenderung diperlambat, sebab Keistimewaan DIY sudah di canangkan sejak tahun 1998 pasca reformasi, kemudian diajukan draf RUU DIY kepada DPR RI mulai Periode 2004-2009, namun realisasi pemerintah pusat untuk meresmikan UU bagi Keistimewaan DIY baru terlaksana September 2012 (UU No. 13 Tahun 2012). Hal ini berbanding terbalik dengan daerah-daerah yang memiliki kekhususan, misalnya bagi Provinsi Aceh sudah mengalami dua kali perubahan UU khusus (UU No. 18/2001 tentang Otsus dan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh), Jakarta mengalami dua kali perubahan UU khusus pula (UU No. 34/1999 dan UU No. 29/2007 tentang DKI), serta bagi Provinsi Papua memiliki UU khusus (UU No. 21/2001, bagi Provinsi Papua Barat setelah selesai masa percobaan

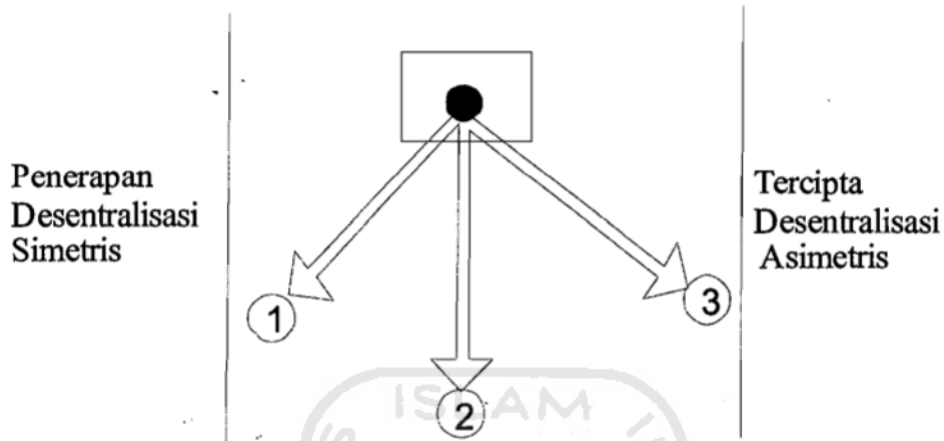
---

<sup>567</sup> Bayu Krisnapati, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan.....*, Op, Cit., hlm. 166.

pengembangan menjadi Provinsi akhirnya tahun 2008 memiliki payung hukum tersendiri yakni, UU No. 35/2008 tentang Otsus).<sup>568</sup>

**Gambar 4.13**

**Bandul Politik Desentralisasi Asimetris<sup>569</sup>**



Bayu Krisnapati mengkonstruksikan keberadaan bandul politik pemerintah pusat dan daerah. Pengklasifikasian gerakan bandul politik pemerintahan pusat dan daerah, khususnya terkait penerapan desentralisasi simetris versus terciptanya desentralisasi asimetris, dijabarkan sebagai berikut.<sup>570</sup> *Pertama*, angka (1) menggambarkan bahwa, jika partisipasi masyarakat dalam usaha untuk melegalsasikan hak-hak asli daerah (hukum adat) diakomodir dalam UU tersendiri kurang giat, apalagi bersamaan dengan tidak adanya (SDA) yang menonjol, maka kemungkinan besar akan diterapkannya "Desentralisasi Simetris" berdasarkan (UU No. 32/2004). *Kedua*, angka (2) menggambarkan bahwa, jika partisipasi masyarakat dalam usaha untuk melegalsasikan hak-hak asli daerah diakomodir dalam UU tersendiri cukup hat, meskipun tidak ditopang oleh (SDA) kurang

<sup>568</sup> *Ibid.*, hlm. 171.

<sup>569</sup> *Ibid.*, hlm. 172.

<sup>570</sup> *Ibid.*, hlm. 172.

maksimal, maka kesempatan terciptanya "Desentralisasi Asimetris" ada (namun proses realisasi desentralisasi asimetris berkepanjangan atau lama). *Ketiga*, angka (3) menggambarkan, jika partisipasi masyarakat dalam usaha untuk melegalkan hak-hak asli daerah (hukum adat) diakomodir dalam UU tersendiri cukup kuat, apalagi ditopang oleh adanya (SDA) maksimal, maka peluang terciptanya "Desentralisasi Asimetris" ada (proses realisasi desentralisasi cenderung cepat). Keberadaan bandul politik pemerintahan pusat dan daerah, sebenarnya bukanlah gagasan yang ideal.

Pembuatan bandul politik pemerintahan pusat dan daerah (terkait desentralisasi asimetris) berlandaskan, Pertama; hanya sebagai gagasan yang terjadi di lapangan ketatanegaraan Indonesia dewasa ini. Kedua; dilihat dari kaca mata disiplin ilmu Hukum Tata Negara terkait usaha pemerintah untuk merealisasikan amanat UUD 1945, seharusnya jikalau suatu daerah sudah nyata-nyata memiliki sifat khas, keadaan-keadaan asli daerah (hukum adat) yang hidup dan nyata serta sesuai dengan perkembangan keadaan bangsa, meskipun daerah tersebut tidak ditopang (SDA) yang maksimal, seharusnya pemerintah pusat tidak memperlambat maupun menandangi sebelah mata dalam merealisasikan kekhususan-kekhususan maupun keistimewaan berbentuk UU (desentralisasi asimetris).<sup>571</sup>

Setelah mengamati politik hukum pembentukan desentralisasi asimetris yang diuraikan sebelumnya, Berikut uraian kajian secara normatif, bahwa dalam UUD NRI 1945 setelah amandemen, ditegaskan adanya satuan pemerintahan yang otonom yang terdapat dalam aturan yang menjadi dasar hukum dari keberadaan pemerintah daerah adalah Pasal 18 UUD NRI 1945.

---

<sup>571</sup> *Ibid.*, hlm. 173.

## Pasal 18

- (1) Pasal Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur undang-undang.
- (2) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah, Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang.

### Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman Daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

### Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Muhammad Fauzan mengungkapkan, bahwa pengaturan dalam otonomi daerah terlebih desentralisasi asimetris dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 sangat abstrak, sehingga ketentuan lanjutan mengenai pengaturan lebih rinci terkait otonomi daerah khususnya desentralisasi asimetris diserahkan kepada pembentuk



undang-undang yaitu sebagai *open legal policy*.<sup>572</sup> Hal ini disebabkan karena posisi UUD NRI 1945 yang merupakan konstitusi bagi NKRI sehingga ketentuan otonomi daerah hanya diatur secara abstrak.<sup>573</sup> Hal berbeda diungkapkan oleh Bagir Manan yang mengungkapkan, bahwa untuk mencegah politik otonomi daerah yang zig-zag terlebih dalam hal ini politik hukum desentralisasi asimetris yang belum jelas yang cenderung merugikan kepentingan daerah, perlu ada dasar konstitusional yang lebih kuat dan rinci.<sup>574</sup> Sehingga dibutuhkan ketentuan yang lebih rinci dalam rangka menjamin kepastian hukum pengakuan dan penghormatan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, salah satunya terkait tipologi daerah istimewa atau daerah khusus yang perlu dijabarkan dalam suatu undang-undang sebagai peraturan lebih lanjut dari undang-undang dasar.

Berikut beberapa tipologi daerah istimewa dan daerah khusus yang akan digagas dalam rangka penataan ulang desentralisasi asimetris. Masih banyak tipologi yang mungkin dalam perjalanan penyelenggaraan negara akan berkembang, sehingga tipologi yang disebutkan dalam penelitian ini hanya menjadi dasar awal dalam membuat parameter pengakuan tipologi sebuah daerah ditetapkan menjadi daerah istimewa dan daerah khusus. Tipologi-tipologi tersebut diuraikan sebagai berikut.

## **1. Politik**

Tantangan yang bersifat politik, terutama yang terkait dengan “*regional questions*”. Pengaturan asimetris ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk

---

<sup>572</sup> Muhammad Fauzan, “Peluang Titik Berat Otonomi Pada Daerah Provinsi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23, No. 1 Juni 2016, hlm. 7.

<sup>573</sup> Wawancara dengan Muhammad Fauzan pada tanggal 4 Agustus 2020.

<sup>574</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, .... Op., Cit.*, hlm. 5.

mempertahankan *basic boundaries*, unit politik suatu negara. Rancangan desentralisasi asimetris dengan motivasi politis ini adalah yang paling luas ditemukan dalam pengalaman negara-negara dari berbagai belahan dunia. Dia dimaksudkan untuk meredakan ancaman dari adanya gerakan separatis bersenjata maupun gerakan *secessionist* dalam sebuah negara bangsa. Pengalaman komparasi yang dilakukan atas sejumlah negara menunjukkan, dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda, representasi minoritas pada level sub-nasional serta pemberian status keistimewaan/khusus bagi satu daerah atau kawasan daerah dapat mendorong kelompok/daerah yang menuntut status keistimewaan/kekhususan untuk meniadakan/meminimalkan kekerasan dan mempertahankan keutuhan wilayah. Beberapa negara yang memiliki pengalaman tersebut seperti Spanyol dengan daerah Castile-Leon, Catalonia, Valencia, Basque; Kanada dengan Qubec; Philipina dengan Mindanao.<sup>575</sup>

Menurut Agus Pramusinto, salah satu alasan desentralisasi asimetris di Indonesia adalah pertimbangan politik terkait adanya tekanan kelompok atau wilayah tertentu yang menuntut perlakuan khusus.<sup>576</sup> Mardiyatno Wahyu Triyatmoko menyebutkan, bahwa pada kasus Aceh dan Papua yang mendapatkan kekhususan sebagai buah dari gejolak politik, pemerintah sepertinya tidak memiliki kemampuan mengurus kedua daerah ini. Ada kesan bahwa otsus dianggap sebagai pilihan final dengan cukup memberikan konsesi ekonomi dan hak politik yang lebih besar daripada daerah lain.

---

<sup>575</sup> Bayu Krisnapati, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan.....*, *Op. Cit.*, hlm. 172-173.

<sup>576</sup> Robert Endi Jaweng, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 165.

Pelaksanaan otsus di Aceh dan Papua pada kenyataannya penuh gejolak, bahkan separatisme di Papua semakin menguat. Mardiyatno menyebutkan, bahwa jika mencermati banyak kasus, tampak bahwa otsus lebih didesain atau diarahkan untuk mendukung kepentingan nasional daripada mengakomodasi kebutuhan lokal yang beragam. Tindakan “pembiaran” yang dilakukan pemerintah pusat kepada Aceh dan Papua menunjukkan kepentingan tunggalnya yaitu “sekadar” mempertahankan NKRI. Kekhususan yang menempel di DKI Jakarta juga syarat dengan kepentingan pusat.<sup>577</sup>

Djohermansyah Djohan dalam Ni'matul Huda, lebih komprehensif dalam memberikan pemahaman terkait desentralisasi asimetris. Djohermansyah Djohan menyebutkan, bahwa 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 Guinea, dan

---

<sup>577</sup> Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, “Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus”, ....*Op., Cit.*, hlm. 281.

Bosque di Spanyol. Mereka misalnya, dapat memiliki bendera, bahasa, partai politik lokal dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.<sup>578</sup>

## 2. Sejarah dan Budaya

Instrumen kebijakan untuk mengakomodasi keunikan budaya dan perbedaan alur kesejarahan, termasuk dalam kerangka perlindungan kaum minoritas dan manajemen konflik sebagaimana dipahami Benedikter dalam konteks Eropa. Sami Land dalam kesatuannya dengan Norwegia merupakan contoh klasik yang bisa diambil dari sebuah negara dengan pluralitas yang sangat rendah. Sekalipun kawasan ini terbebas dari pergolakan untuk memerdekakan diri dari Norwegia, keunikan budaya dan kepemilikan sumber-daya alam yang besar menyebabkan Sami Land yang terletak di kawasan Skandinavia ini mendapatkan perlakuan istimewa sebagai entitas sosial dan kultural setelah melalui proses yang panjang.<sup>579</sup>

Pengaturan politik lokal yang berbeda dalam kerangka politik nasional juga ditemukan dalam pengalaman Finlandia. Sekalipun menjelang paruh tengah 2009 otoritas politik di tingkat pemerintahan setingkat kota sudah dihapuskan dari peta kelembagaan politik Finlandia, perlakuan khusus tetap dinikmati oleh Aaland, sebuah pulau kecil di kawasan selatan yang berada di antara Finlandia dan Swedia. Faktanya, kawasan ini sepenuhnya berada dalam pengaruh kebudayaan Swedia yang penduduknya diperkirakan berjumlah 26.711 di tahun 2005. Demikian juga dalam domain bahasa, penduduk kawasan ini menggunakan bahasa Swedia. Interaksi politik,

---

<sup>578</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...*, Op. Cit., hlm. 64.

<sup>579</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

Aaland Finlandia juga berada di bawah bayang-bayang Swedia. Pun demikian, konteks Aaland Finlandia menikmati lokasi pelabuhan sebagai fokus poin yang memainkan posisi sentral sebagai pelabuhan dagang utama Eropa dengan 3 perusahaan perkapalan raksasa Eropa berkantor. Fenomena ini menjadikan daerah Aaland mendapatkan status istimewa dalam kesatuannya dengan Finlandia. Sejumlah literatur menegaskan, kawasan kepulauan ini mendapatkan diperlakukan istimewa dalam hal kebudayaan (termasuk bahasa), kesehatan, rumah sakit, pendidikan, pekerjaan, perumahan, *social welfare*, konservasi, *public entertainment*, sekuriti, bahkan kewarganegaraan ganda bagi penduduknya. Keistimewaan juga termasuk dalam lembaga legislatif (*landsting*), pola hubungannya dengan DPR di Helsinki, dan keberadaan Komisi Aaland yang sangat berpengaruh dalam memperjuangkan kepentingan warga Aaland. Format asimetris di Aaland Island menunjukkan rekognisi minoritas sebagai bagian dari agenda pengaturan hubungan nasional-lokal.<sup>580</sup>

### 3. Administratif

Kebijakan untuk menjembatani tantangan yang bercorak teknokratik-manajerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan. Hal ini muncul ketika daerah tidak mampu menyampaikan atau menyediakan pelayanan publik secara memadai dan efisien sebagaimana daerah lain yang berada di level yang sama. Pendekatan asimetris memungkinkan pejabat pemerintah yang

---

<sup>580</sup> Cornelis Lay, "Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia", ..., *Op. Cit.*, hlm. 8.

berwenang di tingkat nasional memaksimalkan rentang kemungkinan fungsi dan kekuasaannya. Rentang fungsi dan kekuasaan ini bisa dibatasi di kemudian hari apabila telah terbangun kapasitas yang cukup memadai di daerah yang mendapatkan perlakuan khusus. Untuk itu, perlu dilakukan pengukuran terhadap kapasitas. Penggunaan desentralisasi asimetris karena argumen ini, boleh jadi sangat relevan bagi Indonesia hari ini, terutama jika berbagai data dan informasi mengenai kegagalan atau kemerotan pelayanan publik seiring dengan lahirnya daerah-daerah baru adalah benar.<sup>581</sup>

#### **4. Ekonomi**

Kebijakan yang dirancang untuk memperkuat kapasitas *competitiveness* sebuah negara bangsa dalam kerangka persaingan global dan regional yang semakin keras. Rasionalitas politik pengaturan daerah secara asimetris yang terkait dengan kebutuhan untuk menjaga atau meningkatkan kapasitas *competitiveness* sebuah bangsa bisa disimpulkan dari pengalaman Hongkong dimana Cina memilih untuk membuat kesepakatan dengan Inggris dengan menetapkan status Hongkong sebagai *special administrative region* pada tahun 1997 dan perancangan model ini di Cina. Skema formasi hubungan nasional dan lokal di China ternyata sangat memperhatikan derajat kompetitif lokal dalam menghadapi persaingan regional. China sangat tergantung sekaligus mengedepankan kemampuan tiap-tiap daerah terutama di kawasan pengembangan ekonomi untuk tumbuh. Perkembangan asimetrisme diadopsi oleh China dalam format desentralisasi ekonomi yang

---

<sup>581</sup> *Ibid*, hlm. 8-9.

menjembatani hubungan antara urban-regional dengan sentralisasi sistem politik dalam kendali partai Komunis.<sup>582</sup>

Karakteristik dalam perkembangan urban-regional ini dapat dilihat dari tiga dimensi; *pertama* adalah tumbuhnya urbanisasi, *kedua*, fenomena kemunculan mega-cities dan *ketiga* adalah tumbuh berkembangnya secara mengglobal fenomena *city-regions*. Dalam konteks ini China mengalami perkembangan dramatis hampir 30 tahun terakhir dengan meningkatnya urbanisasi dari 20% di tahun 1978 menjadi 40% di tahun 2005, serta pertumbuhan luar biasa perkotaan di Pearl Delta dan Hongkong sebagai core-pertumbuhan dan pertumbuhan ekonomi lokal terutama di Kunshan, Delta Sungai Yangtze dengan Shanghai sebagai fokus. Dua sentrum ini menjadi “pusat pabrik pertumbuhan” bagi China. Merujuk pada elaborasi Chien, Kunshan menjadi contoh bagaimana format asimetrisme menjadi motivasi kuat untuk membangun daerah yang dikenal kemudian dengan New Industrial Area atau *guo ye xin qu* atau KETZ dengan fase-fase yang sangat spesifik, dan kontrol dan distribusi kader dari PKC.<sup>583</sup>

Praktek di Jepang dan China, desentralisasi asimetris lebih fokus berbasis pada alasan ekonomi. Di Jepang, daerah-daerah melakukan amalgamasi, sehingga indikator ekonomi makro jumlah penduduk, penyerapan tenaga kerja, dan kapasitas ekonomi meningkat, maka akan diberikan otonomi yang lebih besar. Sedangkan di China, daerah-daerah

---

<sup>582</sup> Cornelis Lay, “Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia”, ..., *Op. Cit.*, hlm. 9.

<sup>583</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

pantai atau pelabuhan yang memiliki potensi ekonomi tinggi, diberikan status sebagai daerah dengan kewenangan khusus.<sup>584</sup>

## 5. Pariwisata

Daerah, seperti Bali, mengajukan tuntutan kekhususan salah satunya karena alasan pembagian hasil pariwisata yang lebih besar, Alasan tersebut diajukan menilai bahwa kontribusi mereka terhadap perekonomian nasional amatlah besar, namun tidak sebanding dengan yang kembali ke daerah tersebut.<sup>585</sup> Suryo Hilal, menguraikan, bahwa upaya perjuangan otonomi khusus di Bali sudah dimulai 2004 dan sudah masuk ke daftar usulan Prolegnas tahun 2009 – 2014. Dasar perlunya otsus bagi Bali adalah karena sumber utama pendapatan utama dari Bali adalah pariwisata, maka perlu ada penataan yang khusus, efektif dalam rangka mengoptimalkan pengelolaan wilayah di Bali untuk pariwisata. Kalau masih dalam disain provinsi yang biasa maka akan terbentur dengan pengelolaan wilayah berdasarkan RT/RW nasional. Maka urgensi otsus Bali terkait dengan pengelolaan pariwisata, dengan gagasan "*one island one management*" yaitu manajemen yang mandiri untuk mengelola sendiri pulaunya terkait dengan pariwisata.<sup>586</sup>

BPHN pernah memberikan rekomendasi atas usulan desentralisasi asimetris Bali dengan basis pariwisata, yang perlu memperhatikan hal-hal berikut.<sup>587</sup> *Pertama*, keberadaan RUU otonomi khusus di Bali adalah tidak

---

<sup>584</sup> Tri Wiodo W. Utomo, "Peran Pemerintah Pusat Dalam Memperkuat Desentralisasi: Kasus Jepang Dan Pelajaran Untuk Indonesia",... *Op. Cit.*, hlm. 293.

<sup>585</sup> Muhammad Habibi, dkk, "Kecemburuan Daerah Penghasil Setelah Praktek Desentralisasi Asimetris", ... *Op. Cit.*, hlm. 1.

<sup>586</sup> Suryo Hilal, *Gagasan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Kalimantan Timur dalam NKRI*, ... *Op. Cit.* hlm. 121.

<sup>587</sup> Suharyo dkk, "Pembentukan Otonomi Khusus di Bali dan Pengaruhnya bagi Keutuhan NKRI, (Jakarta: Penelitian Hukum, BPHN, 2011), hlm. 95.



secara otomatis harus diwujudkan segera dalam Undang-Undang. Aspek keuangan negara, dinamika politik, keamanan dan ketertiban dan menjaga momentum sebagai daerah wisata harus dicermati. *Kedua*, kepentingan nasional, bangsa dan negara harus diutamakan, dengan melihat situasi dan kondisi masa kini, dan masa mendatang. *Ketiga*, konsep One Island One Management harus disosialisasikan oleh pemerintah Daerah Propinsi dan DPRD Bali kepada seluruh jajaran pemerintah daerah kabupaten/kota DPRD kabupaten/kota di Bali serta kepada seluruh masyarakat.

## **6. Terluar dan Perbatasan**

Kebijakan yang dirancang sebagai instrumen untuk meminimalisasi “resiko”, misalnya bagi kawasan-kawasan perbatasan yang mengandung resiko bagi keamanan negara dan keutuhan teritorial negara-bangsa, kawasan dengan resiko pengulangan bencana yang tinggi, ataupun kawasan dengan siklus “rawan pangan” yang *ajeg*. Dalam kaitannya dengan ancaman, India dan Pakistan menyajikan kasus menarik. Guna menjawab keunikan kawasan, status Kashmir dalam peta kawasan Jammu-Kashmir, dan sekaligus sebagai bagian integral dari kebijakan keamanan nasional, dalam sebuah penelitian 2009 mengungkap bahwa sebagai pusat sengketa lintas negara, India sejak dini merancang model federasi yang berjenjang dimana negara bagian ini diperlakukan secara berbeda dari negara-negara bagian lainnya, tapi pada saat yang bersamaan, masing-masing unit politik dalam negara bagian Khasmir sekaligus menikmati perbedaan perlakuan dari negara bagian.<sup>588</sup>

---

<sup>588</sup> Cornelis Lay, “Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia”, ..., *Op. Cit.*, hlm. 10.

Cornelis Lay menjelaskan bahwa kajian atas sejumlah literatur mengkonfirmasi kawasan yang masih berstatus sebagai “*dispute area*” antara India dan Pakistan ini dirancang sebagai negara bagian yang diperlakukan khusus dalam hal hak untuk memiliki konstitusi sendiri yang antara lain memberikan kekhususan dalam hal alokasi kursi di DPR dan kewenangan parlemen untuk mengatur hal-hal yang lebih luas dibandingkan negara bagian lainnya. Namun demikian, detil kekhususan ini belum diatur lebih lanjut hingga bertahun-tahun setelah ketentuan ini ditetapkan. Sementara itu, masing-masing unit di bawahnya (Panchayat) mendapatkan keistimewaan dalam mengatur urusannya sendiri. Pada saat bersamaan, kawasan Kashmir lainnya yang berada dalam kontrol Pakistan juga mendapatkan perlakuan istimewa dari otoritas nasional Pakistan untuk alasan yang persis sama dengan apa yang dialami Kashmir India. Penelitian ini mengungkapkan, kawasan yang diberi nama Gilgit-Baltistan dan memiliki dua ibukota berbeda ini didesain sebagai kawasan khusus dengan keleluasaan dalam hal menentukan ketergantungannya ke pemerintah pusat dan pengelolaan pemerintahan sendiri yang antara lain ditunjukkan dengan keberadaan Menteri Utama (Chief Minister) yang dibantu oleh 6 menteri.<sup>589</sup>

Suryo Hilal menguraikan sejumlah permasalahan yang serius dihadapi daerah perbatasan Kalimantan Timur yang disampaikan oleh Sony. Dari berbagai permasalahan yang perlu mendapat perhatian dan perlu segera ditangani adalah sebagai berikut:<sup>590</sup>

---

<sup>589</sup> Cornelis Lay, “Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia”, ..., *Op. Cit.*, hlm. 10-11.

<sup>590</sup> Suryo Hilal, *Gagasan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Kalimantan Timur dalam NKRI*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 144-145.

- a. Kaburnya garis perbatasan wilayah negara akibat rusaknya patok-patok di perbatasan yang merupakan ancaman kehilangan wilayah kedaulatan.
- b. Kurang sinkronnya kebijakan-kebijakan yang dilakukan di wilayahwilayah perbatasan oleh instansi pemerintah, sehingga perlu dilakukan koordinasi yang lebih mantap dan terpadu yang melibatkan banyak instansi (baik di pusat maupun di daerah).
- c. Ketertinggalan perkembangan ekonomi kawasan perbatasan Kalimantan Timur menyebabkan tingginya kesenjangan wilayah bila dibandingkan dengan kawasan perbatasan negara tetangga (Sabah dan Serawak).
- d. Terbatasnya sarana dan prasarana dasar serta transportasi dan telekomunikasi di perbatasan Kalimantan Timur yang menyebabkan wilayah ini memiliki aksesibilitas yang rendah dan terisolir dari wilayah sekitarnya.
- e. Masih rendahnya komitmen politik masyarakat, pemerintah pusat dan daerah dalam membangun kawasan perbatasan.
- f. Tingkat kesehatan, pendidikan dan keterampilan penduduk di kawasan perbatasan Kalimantan Timur umumnya masih rendah.
- g. Kemiskinan akibat keterisolasian wilayah perbatasan menjadi pemicu pelintas batas untuk memperbaiki perekonomiannya.
- h. Globalisasi ekonomi dan perdagangan bebas menyebabkan produk-produk kawasan perbatasan Kalimantan Timur diklaim sebagai produk Malaysia.
- i. Belum terintegrasinya pengelolaan sumberdaya alam, khususnya wilayah lindung dan konservasi hutan, lintas negara dalam program kerjasama bilateral antara Indonesia-Malaysia mengakibatkan perbedaan penggunaan lahan perbatasan antara kedua negara.
- j. Berbagai peristiwa-peristiwa baik yang terkait dengan aspek keamanan dan politis, maupun pelanggaran dalam pengelolaan dan eksploitasi sumberdaya alam lintas batas negara, baik sumberdaya alam darat maupun laut telah mengakibatkan timbulnya masalah atau gangguan hubungan bilateral antar negara.
- k. Pemekaran wilayah yang tidak diikuti dengan kesiapan sarana dan prasarana serta aparatnya.

Suryo Hilal menguraikan data yang disampaikan oleh Vieta Imelda

Cornelis terkait fakta rendahnya kesejahteraan di Kawasan perbatasan dan pedalaman, sebagai berikut.<sup>591</sup>

**Tabel 4.14**

**Keadaan Kawasan Perbatasan**

---

<sup>591</sup> Suryo Hilal, *Gagasan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Kalimantan Timur dalam NKRI*, ..., *Op. Cit.*, hlm. 146-148.

<b>Daerah</b>	<b>Yang Dibutuhkan</b>	<b>Yang Dibangun Pemerintah RI</b>	<b>Yang Dibangun Negara Tetangga</b>	<b>Yang Dibangun Swasta</b>	<b>Bentuk Kekecewaan Masyarakat</b>
Warga Krayan dan Krayan Selatan	Kesejahteraan dan Pembinaan	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Sumber Kepala Adat, kurang lebih 2000 orang melepaskan diri pindah warga Negara Malaysia
Pulau Sebatik, Sei Menggari, Lumbis Sembuku	Interkasi Ekonomi yang lebih seimbang	Tidak ada	Mata uang ringgit	Tidak ada	Tidak ada
Long Nawang (Daerah Perbatasan)	Infrastruktur perjalanan aksesnya hanya bisa lewat jalur udara	Tahun 1990 dari pemerintah pusat membuat jalan Long Nawang Long Ampung Sungai Boh menuju Samarinda,	Tidak ada	Dibuat jembatan oleh putra daerah dengan membeli bahan dari Malaysia	1. ingin pindah patok agar mereka ikut malaysia 2. tidak ada air bersih 3. tidak ada listrik 4. Sembako Malaysia

		lewat Long bangunan tidak selesai			
Tapak Mega (komplek perusahaan kayu di Malaysia)	Kebutuhan Primer, Sekunder dan Tersier	Tidak ada	1. Tempat perbelanjaan warga R.I di perbatasan 2. Harga KURS ditentukan seenaknya oleh pedangang Malaysia	Jalan Kaki	Belanja di tapak Mega (Malaysia) lebih dekat dari pada ke Indonesia
Tiga pos perbatasan di Long Ampung	1. Sembako petugas 2. Saran Infrastruktur 3. Sarana komunikasi	Telepon satelit dengan biaya pemakaian yang mahal	Tidak ada	Tidak ada	Batas Negara 1.038 km. Indonesia Malaysia tiap pos berjarak 38km dan ditempuh dengan berjalan. (tempat pelarian TKI)
Krayan Selatan	1. Sembako 2. Harga BBM stabil 3. Angkutan	Tidak	Menentukan harga bensin	tidak ada	Harga BBM normal 1 Liter = Rp 20.000 Harga BBM langka

	udara yang efisien				1 Liter = Rp 50.000 - Rp 100.000
Pesisir Sebatik Hingga Pulau Derawan dan Laut Ambalat	Memeberi nama 21 Pulau yang belum dinamai	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Ada 41 Pulau kecil, 20 telah bernama dan 21 belum diberi nama
Sebagai Laut Ambalat	Korelasi antar Pemerintah dan Pemda untuk lebih peduli terhadap daerah Ambalat.	Tidak ada	ada 2 blok. Blok ND6 dan blok ND7 yang di klaim menjadi Malaysia	Sebagian Laut Ambalat	Korelasi antar Pemerintah dan Pemda untuk lebih peduli terhadap daerah Ambalat.

Selain itu sedikitnya ada 10 desa perbatasan Malaysia yang mengancam akan menurunkan bendera merah putih, dan mengibarkan bendera Malaysia. Ancaman warga perbatasan di Kecamatan Long Apari, Kabupaten Mahakam Ulu, Provinsi Kalimantan Timur (Kaltim) ini, sangat serius jika tidak segera mendapatkan tanggapan. Warga desa di daerah berbatasan dengan Negara Bagian Serawak, Malaysia ini, menganggap perhatian Pemerintah Indonesia sangat minim. Ke-10 desa itu adalah Desa Long Apari, Long Penaneh 1, Long Penaneh 2, Long Penaneh 3, Long Kriyok, Tiong Buu, Tiong Ohang, Kampung Baru, Naha Tifaf, dan Desa Naha Silat. Dulu, desa-desa ini menjadi

bagian Kabupaten Kutai Barat. Setelah pemekaran, kawasan perbatasan ini masuk ke dalam Kabupaten Mahakam Ulu, yang masih dijabat penjabat bupati.<sup>592</sup>

Kesejahteraan di kawasan perbatasan dan pedalaman yang di harapkan bukan saja kesejahteraan secara ekonomi tapi identik dengan kesejahteraan sosial dan keadilan sosial untuk menunjukkan jangkauan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan Masyarakat dan khususnya di wilayah utara di Provinsi Kalimantan Timur, dikarenakan jangkauan pelayanan itu terlalu jauh untuk dijangkau dari ibukota provinsi maka hal yang terbaik adalah di bentuknya Provinsi Kalimantan Utara kesejahteraan semua, warga Negara Republik Indonesia termasuk warga negara yang berada di kawasan perbatasan dan kawasan pedalaman merupakan kewajiban pemerintah negara sebagaimana ditentukan dalam konstitusi.<sup>593</sup>

## **7. Daerah Kepulauan**

Secara definisi, dalam draf RUU tentang Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan, yang dimaksud dengan Daerah Kepulauan termaktub dalam Pasal 1 angka 3, sebagai berikut. *provinsi kepulauan yang memiliki wilayah laut lebih luas dari wilayah darat, yang di dalamnya terdapat pulau-pulau termasuk bagian pulau yang membentuk gugusan pulau, menjadi satu kesatuan geografi, ekonomi, politik dan sosial budaya.* Menurut Kotan Y

---

<sup>592</sup> *Ibid.*, hlm. 148-149.

<sup>593</sup> Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pengaturan dan Pembentukan Daerah Otonomi Baru di Wilayah Perbatasan dan Pedalaman dalam Prespektif Kedaulatan Bangsa*, (Jawa Timur: Aswaja Presisindo, Members of LaksaBang Group, 2016), hlm. 18.

Stefanus, terdapat beberapa fakta dan realita yang mendorong daerah kepulauan dijadikan daerah khusus, sebagai berikut.<sup>594</sup>

*Pertama*, secara sosiologis, ketujuh Provinsi Kepulauan mempunyai perbedaan yang spesifik dengan provinsi-provinsi lain, yaitu karakteristik yang berbeda sehingga model pembangunannya harus berbeda dengan model yang umum; manajemen administrasi pemerintahan haruslah berbasis kepulauan; pelayanan masyarakat harus diarahkan ke pulau-pulau, karena masyarakat provinsi kepulauan hidup pada pulau-pulau yang terisolir; rata-rata masyarakat pada provinsi kepulauan terlambat dalam pembangunan infrastruktur; mempunyai pulau kecil terluar yang membutuhkan pendekatan prosperity dan security secara bersamaan. *Kedua*, Alinea IV Pembukaan UUD 1945 terkait dengan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia "... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ...". *Ketiga*, Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 25A Undang Undang Dasar 1945. Pengaturan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai hukum positif di Indonesia belum mencerminkan penjabaran dari pasal-pasal konstitusi di atas, terutama berkaitan dengan prinsip Negara Kepulauan. *Keempat*, terdapat perbedaan paradigma pengalokasian anggaran Negara dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Ada pandangan yang mengabaikan faktor luas wilayah perairan (lautan) sebagai satu kesatuan wilayah, sehingga berdampak pada terhambatnya proses pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat di daerah kepulauan. Oleh karena itu, untuk menata kehidupan bermasyarakat di wilayah geografis yang wilayah lautannya lebih besar dari daratan, secara politis diperlukan adanya legitimasi hukum mengenai kesatuan wilayah dan perlakuan khusus pada daerah kepulauan. *Kelima*, apabila karakteristik Daerah Kepulauan tidak menjadi perhatian dalam kebijakan Pemerintah, maka dapat saja terjadi pelanggaran Hak Asasi Manusia, pada warga Negara maupun masyarakat yang berada pada Daerah Kepulauan. Hal ini penting karena Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 menegaskan "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan". Selanjutnya Pasal 28I ayat (2) menegaskan "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu". Perlakuan khusus dan penting menjadi perhatian dalam kebijakan Pemerintah, sehingga tidak

---

<sup>594</sup> Kotan Y Stefanus, "Daerah Kepulauan sebagai Satuan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11. No. 1 Januari 2011., hlm. 100-101.



terkesan melakukan perlakuan yang bersifat diskriminatif baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat.

Dari definisi daerah kepulauan dalam RUU di atas, dapat dipahami bahwa ruang lingkup yang diatur pada RUU tersebut ialah Provinsi Kepulauan. Sehingga apabila terdapat Kab/Kota yang memiliki wilayah laut lebih luas dari wilayah darat, namun di luar Provinsi Kepulauan, tidak termasuk Daerah Kepulauan. Sebaliknya, Daerah Kab/Kota yang memiliki wilayah darat lebih luas dari wilayah darat di Provinsi Kepulauan, *menurut definisi tersebut*, masuk ke dalam lingkup Daerah Kepulauan. Mengingat kewenangan atas laut sudah ditarik ke Pemerintah Provinsi, pasca pemberlakuan UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga “laut” pada daerah kabupaten kepulauan (luas wilayah laut lebih besar dari wilayah darat) menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi, bukan Kabupaten/Kota, dan menjadi masuk akal apabila Definisi Daerah Kepulauan diberikan hanya untuk Pemerintah Provinsi, secara administratif. Konsep daerah kepulauan yang hanya mengakomodir daerah provinsi, perlu dipertimbangkan kembali, Hal ini mengingat karena justru kabupaten atau kota lah yang sebenarnya bersentuhan langsung dengan efek yang diberikan oleh daerah kepulauan.

## **8. Rawan Bencana**

Ryass Rasyid menyatakan bahwa kegagalan implementasi otonomi daerah di Indonesia disebabkan oleh beberapa hal berikut.<sup>595</sup>

4. Faktor Kepemimpinan.
5. Faktor Keuangan.
6. Intervensi politik terhadap birokrasi.
7. Isolasi, kerusakan dan bencana alam.

---

<sup>595</sup>Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah, ...., Op. Cit.*, hlm. 94.

Bencana alam menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi berhasil atau gagalnya otonomi daerah. Terkait isolasi kerusakan dan bencana alam, kebijakan yang dirancang sebagai instrumen untuk meminimalisasi “resiko”, misalnya bagi kawasan-kawasan perbatasan yang mengandung resiko bagi keamanan negara dan keutuhan teritorial negara-bangsa, kawasan dengan resiko pengulangan bencana yang tinggi, ataupun kawasan dengan siklus “rawan pangan” yang *ajeg*. Dalam kaitannya dengan ancaman, India dan Pakistan menyajikan kasus menarik. Guna menjawab keunikan kawasan, status Kashmir dalam peta kawasan Jammu-Kashmir, dan sekaligus sebagai bagian integral dari kebijakan keamanan nasional, dalam sebuah penelitian 2009 mengungkap bahwa sebagai pusat sengketa lintas negara, India sejak dini merancang model federasi yang berjenjang dimana negara bagian ini diperlakukan secara berbeda dari negara-negara bagian lainnya, tapi pada saat yang bersamaan, masing-masing unit politik dalam negara bagian Khasmir sekaligus menikmati perbedaan perlakuan dari negara bagian.<sup>596</sup>

Cornelis Lay menjelaskan, bahwa kajian atas sejumlah literatur mengkonfirmasi kawasan yang masih berstatus sebagai “*dispute area*” antara India dan Pakistan ini dirancang sebagai negara bagian yang diperlakukan khusus dalam hal hak untuk memiliki konstitusi sendiri yang antara lain memberikan kekhususan dalam hal alokasi kursi di DPR dan kewenangan parlemen untuk mengatur hal-hal yang lebih luas dibandingkan negara bagian lainnya. Namun demikian, detil kekhususan ini belum diatur lebih lanjut hingga bertahun-tahun setelah ketentuan ini ditetapkan. Sementara itu,

---

<sup>596</sup> Cornelis Lay, “Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia”, ..., *Op. Cit.*, hlm. 10.

masing-masing unit di bawahnya (Panchayat) mendapatkan keistimewaan dalam mengatur urusannya sendiri. Pada saat bersamaan, kawasan Kashmir lainnya yang berada dalam kontrol Pakistan juga mendapatkan perlakuan istimewa dari otoritas nasional Pakistan untuk alasan yang persis sama dengan apa yang dialami Khasmir India. Penelitian ini mengungkapkan, kawasan yang diberi nama Gilgit-Baltistan dan memiliki dua ibukota berbeda ini didesain sebagai kawasan khusus dengan keleluasaan dalam hal menentukan ketergantungannya ke pemerintah pusat dan pengelolaan pemerintahan sendiri yang antara lain ditunjukkan dengan keberadaan Menteri Utama (*Chief Minister*) yang dibantu oleh 6 menteri.<sup>597</sup>

#### **d. Pengawasan, Jangka Waktu dan Evaluasi**

Pemberian otonomi daerah seluas-luasnya, menurut Bagir Manan mengandung arti kemandirian daerah. Betapapun banyak urusan yang diserahkan, apabila daerah tidak mandiri, tidak akan mewujudkan otonomi yang sebenarnya.<sup>598</sup> Sehingga perlu dilakukan kontrol atas kemandirian daerah dalam bentuk pengawasan Pemerintah Pusat. Menurut Nyimas Latifah dkk, terdapat beberapa catatan dalam hal pengawasan khususnya terhadap pengelolaan dana khusus atau istimewa, sebagai berikut.<sup>599</sup>

*Pertama*, pada persoalan kesiapan perencanaan daerah terkait dengan belum adanya master plan (rencana induk) jangka panjang yang diperuntukkan khusus bagi pengelolaan dana otsus di Aceh, Papua dan Papua Barat. Sementara di DIY, rencana pengelolaan dana istimewa berdasarkan rencana jangka pendek yakni lima tahunan.

---

<sup>597</sup> *Ibid.*, hlm. 10-11.

<sup>598</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, ... *Op. Cit.*, hlm. 189.

<sup>599</sup> Nyimas Latifah Letty dkk, "Pola Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 15, No. 1, Juni 2018, hlm. 86-87.

*Kedua*, adanya ketidaksiapan regulasi, misal pada kasus Papua dan Papua Barat dimana belum ada payung hukum (Perdasus) yang mengatur tentang dana otsus. Penggelontoran dana otsus hanya berdasarkan pada peraturan gubernur. Hal ini pula terjadi di DIY, bahkan sampai saat ini perdais khusus pertanahan dan kebudayaan belum juga dapat disahkan. Namun, penggunaan dana istimewa untuk kedua urusan tersebut tetap berlangsung. Dengan demikian, baik di Aceh, Papua, Papua Barat maupun di DIY, dana otsus dan istimewa tetap terus bergulir tanpa adanya master plan dan payung hukum yang jelas peruntukannya. Akibatnya, pengelolaan dana otsus dan istimewa belum memiliki arah pembangunan yang jelas, kurang efektif dan kurang efisien. Ini sebagai akibat dari lemahnya sistem kelembagaan di daerah, baik di level eksekutif maupun legislatif (DPRD) yang kurang berfungsi secara maksimal sesuai tupoksinya.

Sementara itu, pengawasan dalam pengelolaan dana otsus dan istimewa juga masih sangat minim dalam hal sinergi, koordinasi, bimbingan dan pengawasan antarjenjang pemerintahan (korbinwas pusat-provinsikabupaten/kota). Ini dibuktikan dari contoh kasus yang terjadi di Aceh dimana jajaran eksekutif dan DPRD didominasi oleh para mantan kombatan GAM sehingga program yang dibiayai dari dana otsus sangat kuat dipengaruhi oleh mereka. Hal ini berdampak pada ketidaksesuaian program-program pemerintah Aceh (SKPA) yang telah direncanakan sebelumnya melalui musrembang. Tidak jarang pada detik-detik terakhir penyusunan anggaran proyek, para anggota dewan melakukan intervensi dengan memasukkan programnya yang bermuatan politis atas dasar kepentingan pribadi/golongan bukan mementingkan kepentingan konstituennya (masyarakat).

Kasus lainnya yang terjadi di Papua Barat dimana monev tidak berjalan karena tidak ada acuan baku dari pemerintah pusat dalam pelaksanaannya sehingga penyimpangan dana otsus terus terjadi. Berdasarkan temuan BPK ada penyelewengan dana otsus sebesar Rp380 miliar pada tahun 2012. Sementara itu, di DIY pada tahun 2013, dana istimewa terlambat turun dan baru cair menjelang akhir tahun mengakibatkan penyerapannya minimal (23,58%). Hal ini terjadi karena kurangnya persiapan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Meskipun pada tahun 2014 dan 2015 terjadi peningkatan penyerapan sebesar 53,86% dan 80%, namun secara nominal masih tersisa cukup banyak, yakni Rp 241 juta dari Rp547 juta (2014) dan Rp109 juta dari Rp 547 juta. Untuk mengantisipasi hal tersebut, pemerintah provinsi DIY seharusnya memiliki perencanaan dan target yang matang terkait dengan pengelolaan dana istimewa yang melingkupi urusan keistimewaan, sama halnya dengan daerah otsus yang memiliki dana otsus, keduanya harus memiliki “rencana” jangka panjang serta “target” yang harus dicapai.<sup>18</sup> Ini menunjukkan bahwa transparansi dan akuntabilitas masih rendah. Hal ini terjadi sebagai bentuk lemahnya pengawasan oleh pemerintah pusat.

Nyimas Latifah dkk menyebutkan, bahwa sejauh ini BPK dan BPKP dan Inspektorat Daerah belum optimal melakukan sinergi terkait dengan pemeriksaan teknis dan substansi. Bahkan, pemeriksaan dilakukan oleh ketiga institusi tersebut mengedepankan aspek-aspek teknis ketimbang aspek substansi dan proses pemeriksaan terhadap pengelolaan dana otsus dan istimewa. Semisal, apabila daerah otsus atau istimewa sudah memenuhi persyaratan secara teknis dengan target yang dicapai maka dianggap sudah selesai. Sementara itu. Secara substansi belum tentu program yang disasar memberikan manfaat bagi masyarakat lokal.<sup>600</sup>

Nyimas Latifah dkk lebih lanjut menguraikan kedudukan BPK, Inspektorat dan DPR dalam pengawasan dana otsus dan danais, sebagai berikut.<sup>601</sup>

Sementara itu BPKP dan Inspektorat sebagai sebagai lembaga pengawas internal belum memiliki kewenangan yang jelas. BPKP sebagai instansi vertikal melakukan pengawasan yang sifatnya lebih kepada monitoring dan evaluasi dalam rangka memberikan bimbingan dan koordinasi teknis. Sedangkan inspektorat melakukan pemeriksaan terhadap internal pemerintah daerah yang mana Inspektorat dalam pelaporannya bertanggung jawab kepada kepala daerah. Hal inilah yang menyebabkan pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat menjadi tidak independen. Hal lainnya yang terkait dengan teknis pemeriksaan adalah pemeriksaan rutin APBD dan pemeriksaan yang dilakukan mengambil data sampling sehingga data yang diperiksa belum tentu mewakili data keseluruhan. Apalagi terkait dengan pemeriksaan pengelolaan dana rutin, dana otsus/danais masih menjadi satu dan belum ada pelabelan sehingga ini menyulitkan inspektorat dalam melakukan pemeriksaan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga representatif masyarakat yang memiliki 3(tiga) fungsi yaitu, fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPRD selaku pemegang kekuasaan membentuk peraturan daerah. Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah. Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan peraturan daerah dan APBD. Namun, DPRD dalam fungsi pengawasan yang terjadi di Aceh dan Papua menjadi tumpul karena baik DPRA dan DPRP masing-masing memiliki kepentingan politik terhadap pengusulan dan pengelolaan dana otsus. Sementara itu DPRD

---

<sup>600</sup> Nyimas Latifah Letty dkk, "Pola Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 15, No. 1, Juni 2018, hlm. 85-86.

<sup>601</sup> *Ibid.*, hlm. 86.

DIY justru tidak bisa turut mengawasi pengelolaan dana istimewa dikarenakan Undang-Undang Keistimewaan DIY tidak memberikan peluang bagi DPRD untuk turut terlibat. Bahkan pertanggungjawaban keuangan pengelolaan dana langsung kepada Pemerintah Pusat. Penjelasan di atas secara ringkas dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Lebih lanjut dalam sebuah hasil penelitian memberikan rekomendasi terkait prinsip-prinsip khusus yang harus dipenuhi dalam pengelolaan keuangan asimetris sebagai berikut.<sup>602</sup> *Pertama*, penyiapan masterplan termasuk leading program dari DOKA, dana otsus, dan danais/dais yang didukung dengan kekuatan hukum dalam bentuk peraturan daerah (qanun, perdasu/perdatus, dan perdais). *Kedua*, di Aceh, perlu adanya pembatasan kuota maksimal alokasi DOKA untuk kegiatan-kegiatan yang bernilai kecil, di samping penggunaan *e-planning* yang fungsinya secara otomatis menolak program-program yang nilainya di bawah Rp 500 juta. *Ketiga*, di Papua, untuk masterplan juga mengacu pada skema pembangunan Papua dan Papua Barat berdasarkan wilayah adat dengan tujuan untuk memudahkan proses pembangunan di wilayah yang sangat luas dengan permasalahan yang berbeda-beda. *Keempat*, perlu dibuat aturan yang dapat mengurangi kentalnya aspek politis dalam pengelolaan DOKA, dana otsus, dan danais/dais. Tujuannya untuk mencegah para politisi mengintervensi masuknya program-program yang tanpa melalui proses musrenbang. Oleh karena itu, proses perencanaan penggunaan dana tersebut harus melalui proses musyawarah dalam forum musrenbang dana otsus dan danais mulai dari musrenbang provinsi sampai dengan kampong/distrik/desa. Ini artinya, musrenbang harus dijadikan dasar fondasi untuk perencanaan anggaran tahun yang akan datang. *Kelima*, khusus DIY, karena alokasi danais juga meliputi pertanahan maka perlu ada penyelarasan UU pertanahan di mana konflik pertanahan masih

---

<sup>602</sup> Nyimas Latifah Letty dkk, *Model Pengelolaan Desentralisasi Asimetris dalam Konteks NKRI*, (Jakarta: P2P LIPI, 2019), hlm. 10-11.

menjadi persoalan di masyarakat di DIY. Penyelesaiannya, pemerintah DIY dapat mengembalikan persoalan tanah kepada hukum nasional yang berlaku dengan pertimbangan sebagai berikut.

- a. DIY merupakan bagian dari NKRI yang tunduk terhadap hukum nasional bahwa tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 berada dibawah kekuasaan negara.
- b. Pemanfaatan tanah harus mengutamakan kepentingan dan kemaslahatan masyarakat Yogyakarta, sehingga semua elite pemerintahan DIY bisa konsisten dengan mewujudkan apa yang ingin dicapai pada Pasal 32 Ayat (5) UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, bahwa “pengelolaan dan pemanfaatan tanah ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Muhammad Saleh menyebutkan, dua wacana sebagai solusi atas kebuntuan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat, yaitu pembentukan inspektorat quasi nasional dan quasi independen. Quasi nasional dimaknai dalam hal *pertama*, sistem pengawasan nasional yang dimaksud mengatur kelembagaan dan sinkronisasi antara pengawasan internal serta eksternal agar pengawasan internal memiliki fondasi lebih kuat dan tidak tumpang tindih dalam pelaksanaannya. *Kedua*, penyelarasan regulasi antara sistem pengawasan nasional yang bersifat internal dengan aturan terkait pengawasan eksternal. Kedua poin di atas akan berkaitan dengan kerja-kerja inspektorat, misalkan dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), kepolisian, dan kejaksaan. *Ketiga*, pengaturan pengawasan internal dalam suatu regulasi undang-undang sistem pengawasan nasional. Hal itu bisa dimulai dengan diaturnya aparat pengawas internal pemerintah secara nasional melalui undang-undang sistem pengawasan nasional internal khusus. *Keempat*, pelaksanaan pengawasan internal yang berstandar nasional, inspektorat yang mumpuni dan merata sesuai standar di semua wilayah Indonesia. Salah satunya untuk jabatan inspektur dilelang terbuka

melalui *fit and proper test*. Sedangkan quasi independen dimaknai independensi secara fungsional. Inspektorat dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas internal bersifat mandiri bebas bertindak sepanjang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan, meskipun disadari keberadaan inspektorat bagian yang terpisah dari pemerintah karena bersifat internal. Selain kedua hal di atas, yang tidak kalah penting juga perlu penguatan anggaran bersumber dari APBD dan APBN.<sup>603</sup>

**Tabel 4.15**

**Problematika Pengawasan di Pusat, Daerah dan Masyarakat<sup>604</sup>**

<b>BPK</b>	<b>BPKP</b>	<b>Inspektorat</b>	<b>DPRD</b>	<b>Masyarakat</b>
Pemeriksaan yang bersifat teknis seringkali mengabaikan aspek subtansi	Pemeriksaan yang bersifat teknis seringkali mengabaikan aspek subtansi	Pemeriksaan yang bersifat teknis seringkali mengabaikan aspek subtansi	DPRD dan DPRD memiliki kepentingan politik	Keterbatasan akses Dana otsus dan danais belum dilabelisasi
Belum optimalnya sinergi BPK, BPKP, dan Inspektorat	Belum optimalnya sinergi BPK, BPKP, dan Inspektorat	Belum optimalnya sinergi BPK, BPKP, dan Inspektorat	DPRD DIY tidak bisa turut mengawasi karena dikarenakan demikian di dalam UUK bahwa pertanggungjawaban keuangan pengelolaan danais langsung kepada Pemerintah Pusat	Khusus DIY, masyarakat masih terbebani budaya “ewuh pekewuh”

<sup>603</sup> Muhammad Saleh, “Quo Vadis Pengawasan Inspektorat”, *Koran Sindo*, 13 November 2020.

<sup>604</sup> Nyimas Latifah Letty dkk, “Pola Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa”, ... *Op. Cit.*, hlm. 86.



	Belum ada kejelasan soal kewenangan antar lembaga pengawas internal	Belum ada kejelasan soal kewenangan antar lembaga pengawas internal		Kurangnya independensi akibat ketergantungan pendanaan kepada pemerintah
	Pengawasan yang bersifat monev dalam rangka memberikan bimbingan dan koordinasi teknis	Pemeriksaan rutin APBD dan pemeriksaan yang dilakukan mengambil data sampling		Pemerintah melakukan taktik kooptasi terhadap akademisi, intelektual dan LSM
		Kendala pemeriksaan pengelolaan dana rutin, dana otsus masih campur dan belum di labelisasi		
		Pengawasan tidak independent karena inspektorat harus bertanggung jawab kepada kepala daerah		

Kalaupun sampai saat ini dirasa ada yang belum maksimal dari pelaksanaan otonomi khusus di Papua dan lainnya, Pemerintah dan masyarakat harus secara bersama-sama mengawal dan mengawasinya, agar pelaksanaan otonomi khusus tidak menyimpang jauh dari yang diinginkan atau bahkan menjadi sumber korupsi baru karena transfer dana yang besar ke daerah-daerah yang ditetapkan sebagai otonomi khusus tidak disertai evaluasi penggunaannya.<sup>605</sup>

Bagir Manan menguraikan, bahwa meskipun suatu daerah diberikan otonomi yang dalam hal ini menggunakan mekanisme desentralisasi asimetris, sebagai berikut.<sup>606</sup>

- a) Otonomi adalah perangkat dalam negara kesatuan. Jadi seluas-luasnya otonomi tidak dapat menghilangkan arti, apalagi keutuhan negara kesatuan.
- b) Isi otonomi bukanlah pembagian jumlah (*quantum*) urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Pembagian urusan (urusan yang diserahkan) harus dilihat dari sifat dan kualitasnya. Urusan-urusan rumah tangga daerah selalu lebih ditekankan pada urusan pelayanan (*services*). Dengan demikian, segala urusan yang akan menjadi ciri dan kendali keutuhan Negara kesatuan akan tetap pada pusat. Jadi sesungguhnya, pengertian otonomi luas bukanlah terutama soal jumlah urusan. Otonomi luas harus lebih diarahkan pada pengertian kemandirian (*zelfstandigheid*) yaitu kemandirian untuk secara bebas menentukan cara-cara mengurus rumah tangganya sendiri, menurut prinsip-prinsip umum negara berotonomi.
- c) Dalam setiap otonomi, selalu disertai dengan sistem dan mekanisme kendali dari pusat. Kendali itu adalah kendali pengawasan dan kendali keuangan.

Terkait pengawasan desentralisasi asimetri, evaluasi Pemerintah Pusat terhadap pelaksanaan desentralisasi asimetris tidak memiliki akbiat hukum seperti penarikan urusan yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat. Regulasi desentralisasi asimetris hanya mengatur mekanisme dan jangka waktu evaluasi,

---

<sup>605</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ...*, Op. Cit., hlm. 303.

<sup>606</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, ...* Op., Cit., hlm. 185-186.

bukan akibat hukum evaluasi. *Pertama*, dalam Pasal 78 UU 21/2001 menyebutkan bahwa Pelaksanaan Undang-undang ini (UU otsus Papua) dievaluasi setiap tahun dan untuk pertama kalinya dilakukan pada akhir tahun ketiga sesudah Undang-undang ini berlaku. Terkait dana otonomi khusus diatur berlaku selama 20 tahun Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 6) menyebutkan bahwa Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus (dana otsus) sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e berlaku selama 20 (dua puluh) tahun.

*Kedua*, dalam Pasal 183 UU 11/2006 menyebutkan bahwa *Dana Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun,....* Aturan mengenai penyampaian Laporan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintah daerah disebabkan tidak diatur khusus maka merujuk pada Pasal 69 sampai dengan Pasal 74 UU 23/2014 yang intinya menyatakan bahwa Laporan keterangan pertanggungjawaban memuat hasil penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. (2) Kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

*Ketiga*, Pasal 15 ayat (2) UU 13/2012 menyebutkan, selain berkewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur berkewajiban: a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY kepada Pemerintah; b. menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada DPRD DIY; dan menginformasikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY dan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada masyarakat. (3) Laporan sebagaimana dimaksud

pada ayat (2) huruf a disampaikan kepada Presiden melalui Menteri setiap 1 (satu) tahun sekali. (4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut mewajibkan bahwa DIY harus melaporkan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah ke pemerintah pusat setiap 1 tahun sekali.

Beberapa ketentuan tersebut tidak mengatur mengenai konsekuensi evaluasi desentralisasi asimetris. menurut Zaenal Arifin Muchtar kemudian sedikit memodifikasi desain Tulia G. Faletti yang menuliskan tentang *Sequential Decentralization* tersebut dengan menerapkannya dalam konteks Indonesia, sebagai berikut:<sup>607</sup>

“...Misalnya saja, tahapan desentralisasi dibagi menjadi enam, dari yang paling devolutif hingga desentralisasi yang sederhana semisal hanya dalam bentuk desentralisasi birokrasi. Enam level inilah yang dibuat oleh negara dan setiap provinsi akan mendapatkan posisinya berdasarkan kriteria yang ditentukan pusat bahwa untuk kemampuan daerah seperti itu maka daerah tersebut berada pada level mana. Level inilah yang akan dievaluasi setiap jangka waktu tertentu untuk menentukan bahwa daerah tersebut akan naik level atau malah turun level. Level inilah yang akan menentukan urusan dan kewenangan yang diserahkan bahkan hingga dana transfer daerahnya...”

Pandangan Zainal Arifin Muchtar yang menyatakan, perlunya evaluasi setiap jangka waktu tertentu dalam menilai atau menentukan suatu daerah dengan konsep desentralisasi asimetris ditingkatkan, dipertahankan atau malah dicabut juga diamini oleh Muhammad Fauzan. Muhammad Fauzan mengatakan, bahwa perlu adanya evaluasi terhadap urusan yang telah diberikan suatu daerah yang nantinya menentukan apakah urusan tersebut tetap dipertahankan kepada daerah yang bersangkutan, atau ditambah dengan urusan lain disebabkan optimalnya urusan

---

<sup>607</sup> Diakses dari <https://kumparan.com/zainal-muchtar/perihal-menata-regulasi-2> pada 5 Oktober 2019.

yang telah diberikan sehingga mampu untuk diberikan urusan yang lain, atau malah terjadi penarikan atau pencabutan urusan disebabkan urusan tersebut tidak bisa dilaksanakan atau tidak maksimal dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah tersebut.<sup>608</sup>

Senada dengan hal tersebut, Siti Zuhro mengungkapkan, bahwa perlu ada *reward and punishment* dalam pengelolaan desentralisasi dan otonomi daerah dengan melalui penegakan hukum yang tidak pandang bulu.<sup>609</sup> Pengaturan desentralisasi asimetris yang tersebar dalam beberapa UU, tidak satupun di antaranya mengatur *reward and punishment* secara kelembagaan. *Reward* yang diusulkan dalam penelitian ini berarti daerah tersebut disebabkan kemampuannya dalam melaksanakan urusannya maka diberikan urusan lain. Sedangkan *punishment* berarti disebabkan ketidakmampuan dalam melaksanakan urusannya maka urusan tersebut dapat dicabut atau diserahkan kepada otoritas yang lebih tinggi atau mampu.

Hasil evaluasi tersebut dapat diusulkan perubahan undang-undang desentralisasi asimetris lewat Presiden, DPD, DPR. Usulan lewat Presiden, nantinya direkomendasikan oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) diteruskan kepada Presiden. Presiden membahas hasil evaluasi tersebut bersama-sama dengan DPD dan DPR yang akan merevisi Undang-Undang Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus.

Jangka waktu evaluasi penyelenggaraan daerah dengan konsep desentralisasi asimetris yang berkonsekuensi pada penambahan urusan, stagnansi urusan, dan penarikan urusan suatu daerah dengan konsep desentralisasi asimetris dilakukan

---

<sup>608</sup> Wawancara dengan Muhammad Fauzan pada 4 Agustus 2020.

<sup>609</sup> Wawancara dengan Siti Zuhro pada 2 Juni 2020.

setiap 20 tahun sekali. Hal ini mengikuti jangka waktu rencana pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang berlaku selama periode 20 tahun yang diatur dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang memiliki pengertian, satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah yang diatur dalam UU 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Terlebih dalam daerah yang telah menganut desentralisasi asimetris, pemberian dana otsus Papua dan Aceh juga diberlakukan atau dievaluasi dalam jangka waktu periode 20 tahun yang baru kemudian dilaksanakan evaluasi apakah diperpanjang atau tidak sebagaimana telah dijelaskan di atas.

#### **4. Pembentukan Undang-Undang Payung tentang Desentralisasi Asimetris dan Undang-Undang Penetapan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus**

Ide pembentukan undang-undang pokok desentralisasi asimetris salah satunya diusung Kadek Cahya Susila Wibawa, yang menyebutkan sebagai berikut.<sup>610</sup> Bahwa keberadaan undang-undang pokok desentralisasi asimetris akan menjadi payung hukum bagi pemerintah daerah di dalam menetapkan pola hubungannya dengan pemerintah pusat. Beberapa prinsip yang dapat diajukan dalam menyusun konstruksi bangunan hukum terkait desentralisasi asimetris tersebut, antara lain: 1). Pelaksanaan desentralisasi asimetris dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsep desentralisasi tidak mengarah untuk mewujudkan daerah federal atau “*there is no state in the state*”. Penegasan ini

---

<sup>610</sup> Kadek Cahya Susila Wibawa, “Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris dalam rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di Indonesia”, *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2 Issue 3, Agustus 2019, hlm. 409-410.

penting untuk tetap menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, UUDNRI 1945, dan Bhineka Tunggal Ika. 2). Konstruksi berikutnya adalah menjadikan undang-undang ini sebagai undang-undang pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Undang-undang ini menjadi *grand design* kebijakan desentralisasi asimetris, yang nantinya akan membawahi undang-undang yang berkaitan dengan otonomi seluas-luasnya, otonomi khusus, dan otonomi istimewa. Ketiga undang-undang otonomi tersebut akan menjadi *lex specialis* dari undang-undang desentralisasi asimetris. 3). Pembentukan badan otonomi daerah yang memiliki kewenangan untuk memberikan rekomendasi bagi pemerintah pusat untuk menetapkan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Badan atau lembaga ini juga diberi kewenangan untuk mengevaluasi pelaksanaan desentralisasi asimetris dari masing-masing pemerintah daerah. Badan atau lembaga ini setingkat menteri berada di presiden langsung. Badan ini juga diberi kewenangan untuk menentukan indikator atau kriteria mengenai daerah dengan otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah khusus dan otonomi daerah istimewa. 4). Terdapat peluang bagi Pemerintah daerah, baik pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota untuk mengajukan sendiri (proposal) mengenai pola hubungannya dengan pemerintah pusat, sesuai dengan kondisi daerah tersebut dan diselaraskan dengan indikator kemandirian, kekhususan atau keistimewaannya. Mendasarkan pada hal tersebut, maka tidak perlu menetapkan titik berat otonomi daerah. Titik berat otonomi dapat ditentukan sendiri dengan indikator yang telah ditetapkan, serta titik beratnya bersifat dinamis, sehingga dapat berubah-ubah setiap saat sesuai kemampuan dan kondisi daerah tersebut. Kedudukan undang-undang pokok

desentralisasi asimetris terhadap undang-undang otonomi daerah lainnya, dapat digambarkan sebagai berikut.

Djohermansyah Djohan mengomentari khususnya desain desentralisasi asimetris di Indonesia yang masih bersifat reaktif terhadap konflik yang timbul di Indonesia. Menurut Djohermansyah Djohan, Pemerintah Pusat belum memiliki *grand design* desentralisasi asimetris yang jelas bagaimana pembentukan dan perkembangan ke depannya. Tidak adanya *grand design* terkait desentralisasi asimetris juga disebabkan tidak adanya undang-undang payung (*umbrella act*) yang mengatur syarat, kriteria, tipologi, dan mekanisme pembentukan desentralisasi asimetris.<sup>611</sup> Sehingga diperlukan pembentukan undang-undang payung (*umbrella act*) yang setidaknya mengatur syarat, kriteria, tipologi, dan mekanisme pembentukan desentralisasi asimetris.

#### **a. Mekanisme dan Bentuk Produk Hukum Penetapan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus**

##### **1. Penetapan melalui Mekanisme *Top Down***

Pada pendekatan *top down*, dalam hal implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Atau dapat disebut sebagai pendekatan secara satu pihak dari atas ke bawah. Dalam proses implementasi peranan pemerintah sangat besar, pada

---

<sup>611</sup> Wawancara dengan Djohermansyah Djohan pada Senin, 27 Juli 2020.



pendekatan ini asumsi yang terjadi adalah para pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi.

Pendekatan *top down* menjadi salah satu mekanisme yang digunakan dalam menentukan daerah yang akan menganut desentralisasi asimetris. Hal ini dipraktekkan dalam penetapan KEK dan pembentukan desan adat. Penetapan KEK secara *top down* diatur dalam Pasal 8 UU 39/2009 yang menyebutkan sebagai berikut.

Dalam hal tertentu, Pemerintah dapat menetapkan suatu wilayah sebagai KEK tanpa melalui proses pengusulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.

Ketentuan lanjutan mengenai penetapan KEK secara *top down* diatur dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus (PP 1/2020) yang menyebutkan sebagai berikut.

#### Pasal 12

- (1) Dalam hal tertentu, Pemerintah dapat menetapkan suatu wilayah sebagai KEK.
- (2) Penetapan KEK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan usulan kementerian/lembaga pemerintah non kementerian.

Selanjutnya Pasal 18 PP 1/2020 menyebutkan sebagai berikut.

#### Pasal 18

- (1) Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 mengusulkan pembentukan KEK yang dilengkapi dengan dokumen paling kurang berupa: a. peta lokasi pengembangan dan luas area yang diusulkan yang terpisah dari permukiman penduduk; b. rencana tata ruang KEK yang diusulkan dilengkapi dengan peraturan zonasi; c. rencana dan sumber pembiayaan; d. Izin Lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; e. hasil studi kelayakan ekonomi

- dan finansial; dan f. jangka waktu suatu KEK dan rencana strategis.
- (2) Selain kelengkapan dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga dilengkapi dengan penguasaan lahan atas sebagian atau seluruh dari lahan usulan KEK.
  - (3) Lokasi KEK yang diusulkan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berada: a. dalam satu wilayah kabupaten/kota; atau b. lintas wilayah kabupaten/kota.

Meskipun memang hasil akhir penilai di tangan Dewan Kawasan Nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (4) PP 1/2020, tetapi melihat komposisi anggota Dewan Kawasan Nasional yaitu dikepalai oleh Menteri yang menangani urusan pemerintahan di bidang perekonomian dan beranggotakan menteri dan kepala lembaga pemerintah nonkementerian sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UU 39/2009 serta bertanggung jawab kepada Presiden sekaligus dibentuk dan diangkat dengan Keputusan presiden,<sup>612</sup> dapat dikatakan bahwa Dewan Kawasan Nasional merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat, maka dapat dikatakan usulan ini bersifat *top down*.

Mekanisme penetapan dan pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus yang berbentuk *top down* tersebut di atas, semakin terlihat dengan adanya perubahan UU 39/2009 di atas melalui Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja yang telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah pada 5 Oktober 2020. Sebagaimana telah diuraikan sebelum-sebelumnya, bahwa UU Cipta Kerja telah mengubah konsep penetapan KEK. Pasal 150 Undang-Undang Cipta Kerja menyebutkan bahwa beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus

---

<sup>612</sup> Pasal 15 UU 39/2009.

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5066) diubah.<sup>613</sup>

.....

5. Ketentuan Pasal 5 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 5

- (1) Pembentukan KEK diusulkan kepada Dewan Nasional oleh:
  - a. Badan Usaha; atau
  - b. Pemerintah Daerah.
- (2) Badan Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:
  - a. badan usaha milik negara;
  - b. badan usaha milik daerah;
  - c. koperasi;
  - d. badan usaha swasta berbentuk perseroan terbatas; atau
  - e. badan usaha patungan atau konsorsium.
- (3) Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
  - a. Pemerintah Daerah provinsi; atau
  - b. Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Materi pengaturan dalam UU Cipta Kerja tentang mekanisme pengusulan tersebut, sangat berbeda dengan UU 39/2009 yang mempersyaratkan persetujuan Kabupaten/Kota, sedangkan UU Cipta Kerja mengubah dengan tidak memasukkan syarat tersebut/menghilangkan syarat persetujuan tersebut. Sehingga, materi muatan dalam UU “*Omnibus Law*” Cipta Kerja telah nyata-nyata mereduksi hak otonomi seluas-luasnya yang diberikan kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten berdasarkan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Seperti pemangkasan beberapa kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan/atau

---

<sup>613</sup> Undang-Undang Cipta Kerja yang disahkan dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat pada 5 Oktober 2020, diakses <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt5e44b818ae3f4/rancangan-undang-undang-cipta-kerja-tahun-2020> pada 7 Oktober 2020.

kota), di antaranya yaitu dihilangkannya kewenangan Kabupaten/Kota dalam memberikan persetujuan pengusulan Kawasan Ekonomi Khusus.<sup>614</sup> Hal ini semakin menegaskan bahwa penetapan Kawasan Ekonomi Khusus bersifat *top down*.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, ketentuan *top down* yang ada dalam materi muatan UU Cipta Kerja menguatkan pola yang mengarah pada kesimpulan terjadinya praktik resentralisasi kekuasaan yang juga ditemukan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pola tersebut terbentuk dengan lahirnya undang-undang yang memiliki pengaturan seperti penarikan urusan dari pemerintah daerah dan instrumen persetujuan atau evaluasi oleh pemerintah pusat yang semakin ketat.<sup>615</sup>

Mekanisme *top down* juga ditemui dalam hal Pemerintah Pusat menetapkan desa adat. Pasal 53 Permendagri Nomor 1 Tahun 2017 menyebutkan sebagai bahwa Pembentukan Desa oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 12 berlaku mutatis mutandis terhadap pembentukan Desa adat oleh Pemerintah Pusat. Pasal 8 sampai dengan Pasal 12 Permendagri Nomor 1 Tahun 2017 menyebutkan sebagai berikut.

#### Pasal 8

- (1) Pemerintah Pusat dapat memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional, tanpa memperhatikan persyaratan pembentukan Desa.
- (2) Pembentukan Desa oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa: a. pemekaran dari 1 (satu) desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih; atau penggabungan bagian

---

<sup>614</sup> Muhammad Addi Fauzani, *UU Cipta Kerja ..., Loc. Cit.*

<sup>615</sup> *Ibid.*

Desa dari Desa yang bersanding atau penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.

#### Pasal 9

- (1) Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan prakarsa pembentukan Desa melalui pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf a di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional kepada Menteri.
- (2) Menteri melakukan peninjauan lapangan atas usulan prakarsa pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian pemrakarsa dan Pemerintah Daerah Provinsi serta Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- (3) Menteri bersama menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian pemrakarsa dan Pemerintah Daerah Provinsi serta Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota setelah melakukan peninjauan lapangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), melakukan pembahasan usul pembentukan Desa.
- (4) Dalam hal hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) telah disepakati, Menteri menerbitkan Keputusan Menteri tentang persetujuan pembentukan Desa.

#### Pasal 10

- (1) Keputusan Menteri tentang persetujuan pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (4) disampaikan kepada Bupati/Wali Kota untuk disosialisasikan kepada masyarakat dan pemerintah Desa dan sebagai dasar penyusunan Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan Desa.
- (2) Pemerintah Desa memfasilitasi dan mempersiapkan pelaksanaan musyawarah Desa
- (3) Badan Permusyawaratan Desa menyelenggarakan musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), untuk menyosialisasikan Keputusan Menteri tentang persetujuan pembentukan Desa dan menyepakati pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (4).
- (4) Hasil kesepakatan musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dituangkan dalam berita acara dan dilengkapi dengan notulen musyawarah Desa.

#### Pasal 11

- (1) Kepala Desa melaporkan berita acara hasil musyawarah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (4) kepada Bupati/Wali Kota.
- (2) Berdasarkan laporan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bupati/Wali Kota mengajukan Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan Desa untuk dibahas dan

disetujui bersama antara Bupati/Wali Kota Dengan DPRD Kabupaten/Kota.

- (3) Dalam hal Rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disetujui bersama oleh Bupati/Wali Kota dan DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Wali Kota mengajukan Rancangan Perda Kabupaten/Kota kepada Gubernur untuk dievaluasi.

#### Pasal 12

Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan Desa ditetapkan oleh Bupati/Wali Kota paling lama 2 (dua) tahun sejak ditetapkannya Keputusan Menteri perihal persetujuan pembentukan Desa.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 sampai dengan Pasal 12 Permendagri Nomor 1 Tahun 2017 tersebut, maka salah satu mekanisme penetapan desa adat dapat ditempuh melalui mekanisme *top down*.

Penghormatan dan pengakuan desentralisasi asimetris dilakukan dengan mekanisme *top down*, dengan cara usulan oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat dapat dari kementerian atau non kementerian. Usulan tersebut harus mengikuti syarat, parameter dan tipologi yang telah diatur dalam undang-undang payung desentralisasi asimetris yang keluarannya adalah rancangan undang-undang tentang desentralisasi asimetris suatu daerah dapat berupa daerah istimewa atau daerah khusus. RUU daerah istimewa atau daerah khusus tersebut dibahas bersama dengan DPR dan DPRD.

## **2. Pengusulan Mekanisme *Bottom Up***

Penyusunan kebijakan publik sejak awal harus melibatkan peran serta masyarakat secara bersama-sama menentukan arah kebijakan (*model bottom-up*), sehingga melahirkan suatu kebijakan yang adil dan demokratis. Pembuat kebijakan yang demokratis menawarkan dan mejunjung tinggi pentingnya keterbukaan dan keterlibatan masyarakat dalam menentukan arah kebijakan

pembangunan. Melalui cara partisipatif seperti itu akan melahirkan suatu keputusan bersama yang adil dari pemerintah untuk rakyatnya, sehingga akan mendorong munculnya kepercayaan publik terhadap pemerintahan yang sedang berjalan.

Model *bottom up* ini didasari oleh prinsip *Free, Prior, Informed* dan *Consent* (FPIC) dalam pembuatan kebijakan yang akan dikenakan kepada masyarakat hukum adat, yang sebenarnya telah dipraktekkan dalam pengakuan dan penghormatan desa adat melalui UU 6/2014. Dalam konsep FPIC terdapat empat unsur atau prinsip penting yakni *Free, Prior, Informed* dan *Consent* yang berlaku secara kumulatif (bersama-sama) yang nantinya juga akan diterapkan dalam pengambilan kebijakan terkait penerapan konsep desentralisasi asimetris. Secara definitif keempat hal ini dapat diartikan sebagai berikut.<sup>616</sup>

*Free*, berkaitan dengan keadaan bebas tanpa paksaan. Artinya, kesepakatan hanya mungkin dilakukan di atas berbagai pilihan bebas masyarakat. Dalam konteks desentralisasi asimetris berarti kesepakatan masyarakat suatu daerah mengajukan daerahnya untuk menjadi daerah yang menganut konsep desentralisasi asimetris. Prinsip umum dalam hukum adalah persetujuan dikatakan tidak sah jika diperoleh melalui atau berlangsung di bawah tekanan maupun manipulasi (khilaf, tekanan, manipulasi. Lihat pasal 1320 KUHpd). Selain itu, walaupun tidak ada aturan

---

<sup>616</sup> Iqbal, "Prinsip Free And Prior Informed Consent Terhadap Perlindungan Masyarakat Adat Atas Tanah Dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia Internasional", *Jurnal Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6 No. 3 September-Desember 2012, hlm. 9

hukum dan kebijakan yang memadai, mekanisme tetap harus dibangun supaya memastikan bahwa persetujuan diperoleh lewat proses yang bebas.

*Prior*, artinya sebelum proyek atau kegiatan tertentu diijinkan pemerintah terlebih dahulu harus mendapat izin masyarakat. Hal ini berlaku dalam hal pengajuan konsep desentralisasi asimetris dengan mekanisme *top down*. Artinya Negara, dalam hal ini Pemerintah Pusat juga harus mendapat izin dalam membentuk suatu daerah menganut konsep desentralisasi asimetris. Sehingga, meskipun terdapat mekanisme *top down*, tetapi di dalamnya juga ada irisan mekanisme *bottom up*. Untuk itu, harus ada jangka waktu yang jelas untuk memastikan bahwa pihak yang terkena dampak memiliki waktu yang cukup untuk memahami informasi yang diterima, meminta informasi tambahan atau klarifikasi dari pihak pemrakarsa proyek, mencari nasihat atau pendapat pihak ketiga (ahli, dll), dan menentukan maupun menegosiasikan keadaan yang mereka alami. Perundingan dengan pihak yang berpotensi terkena dampak harus sudah dilakukan sebelum pemerintah dan pemrakarsa proyek memutuskan rencana yang hendak dikerjakan.

*Informed*, artinya informasi yang terbuka dan seluas-luasnya mengenai proyek yang akan dijalankan baik sebab maupun akibatnya. Informasi yang dimaksud adalah informasi yang benar dan cukup. Artinya, pemrakarsa proyek menginformasikan tentang seluruh seluk beluk proyek, antara lain: baik buruk dari proyek, jenis, ukuran dan cakupan aktivitas/proyek yang diusulkan, jangka waktu, luasan wilayah yang terpengaruh, kajian awal mengenai kemungkinan dampak yang terjadi, alasan dan tujuan



aktivitas/proyek, pihak-pihak yang kemungkinan terlibat dalam fase konstruksi maupun operasional proyek/aktivitas (sponsor atau penyanggah dana, masyarakat lokal, periset, dll). Dalam menyampaikan informasi tersebut, pemberi informasi harus menggunakan bahasa yang sederhana dan mudah dimengerti oleh masyarakat di lokasi yang potensial terkena dampak proyek. Selain itu, pemberian informasi juga dilakukan pada waktu yang tepat dan tidak berubah-ubah secara sepihak tapi harus disepakati dengan masyarakat di wilayah yang potensial terkena dampak proyek. Juga harus ada kejelasan mengenai proses dan tahapan pemberian informasi.

*Consent*, artinya persetujuan diberikan oleh masyarakat sendiri. Konsultasi dan partisipasi yang penuh dari masyarakat yang potensial terpengaruh oleh proyek mengenai semua aspek (kajian awal, perencanaan, penerapan, pengawasan, dan penutupan proyek). Persetujuan diberikan oleh otoritas yang mempunyai hak memberi persetujuan. Untuk sampai pada persetujuan harus dilakukan dengan menggunakan hukum lokal. Dan yang tidak kalah pentingnya, FPIC harus didokumentasikan dan mengikat secara hukum.

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selain melalui penelitian dan penyusunan naskah akademis, juga harus dilibatkan dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan untuk memastikan perumusan yang baik dan memenuhi keinginan masyarakat. Prosedur semacam ini dikenal dengan "*bottom up*" sesuai dengan asas yang digariskan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni asas keterbukaan

sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 huruf g. Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pintu masuk masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (RUU dan Raperda Provinsi/Kabupaten/Kota) khususnya RUU desentralisasi asimetris nantinya diutamakan melalui penyusunan naskah akademik karena dari sanalah permasalahan berasal dari masyarakat itu sendiri dan kebutuhan untuk menyelesaikan permasalahan melalui peraturan perundang-undangan tersebut dari diri masyarakat, dan bukan dari para pemegang kekuasaan. Pembentukan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dapat diusulkan lewat Rancangan Undang-Undang oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah yang diatur dengan Undang-Undang. Sehingga, apabila telah memenuhi syarat administratif dan hukum sebagaimana diatur dalam undang-undang payung, maka akan dibentuk RUU yang dapat diusulkan oleh 3 lembaga yang telah disebutkan sebelumnya. RUU tersebut nantinya akan diuji lewat lobi politik antara Presiden, DPD, dan DPR.

Mekanisme *bottom up* telah diterapkan dalam penetapan KEK dan desa adat. Mekanisme *bottom up* dalam menjamin penghormatan terhadap desentralisasi asimetris dilakukan dengan cara mengusulkan kepada Presiden

lewat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), atau kepada DPR, atau kepada DPD. Nantinya masing-masing lembaga tersebut dapat mengusulkan rancangan undang-undang tentang daerah istimewa atau otonomi khusus untuk dibahas bersama.

Mekanisme *bottom up* memiliki kelebihan-kelebihan. Meminjam pernyataan dari Heywood yang memulai dengan memberikan pertanyaan mendasar tentang apakah pengambilan kebijakan harus diletakkan di pemerintah daerah (desentralisasi) yakni melalui mekanisme *bottom up*? Terdapat empat keuntungan diterapkannya desentralisasi dalam hal ini mekanisme *bottom up* yang dapat digunakan untuk menjawab pertanyaan tersebut, yaitu alasan *boosting participation*, *greater responsiveness*, *increased legitimacy*, *upholding liberty*.<sup>617</sup>

*Boosting participation* berarti meningkatkan partisipasi khususnya pemerintah daerah dalam pengambilan kebijakan. *Greater responsiveness* diartikan, melalui desentralisasi respon atas berbagai permasalahan akan lebih cepat tertangani. *Increased legitimacy* memberikan penegasan bahwa desentralisasi dapat meningkatkan legitimasi suatu kebijakan disebabkan diambil dengan model *bottom up*. Sedangkan *upholding liberty* yang bermaksud bahwa desentralisasi mencegah tirani disebabkan keterpusatan kekuasaan sehingga melindungi kebebasan individu. Terlebih, argumentasi yang mengatakan bahwa pemerintah pusat tidak lebih paham dari pemerintah daerah akan kebutuhan masyarakat suatu daerah tidak terbantahkan.<sup>618</sup>

---

<sup>617</sup> Muhammad Addi Fauzani, *UU Cipta Kerja ..., Loc. Cit.*

<sup>618</sup> *Ibid.*

### 3. Bentuk Produk Hukum Penetapan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus

Ni'matul Huda menytir pandangan Van Der Pot yang menyatakan, bahwa setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Pemerintahan sentralisasi dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh dan dari pusat pemerintahan atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan kewenangan pusat di daerah disebut dengan dekonsentrasi. Sedangkan desentralisasi dapat dijalankan oleh organ oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri bersifat otonom.<sup>619</sup>

Pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal. Hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan Pusat dan Daerah atas dasar federal yaitu hubungan dua subjek hukum yang sama-sama berdiri.<sup>620</sup>

---

<sup>619</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa Khusus dan Otonomi Khusus, ..., Op. Cit.*, hlm. 6.

<sup>620</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan..., Op. Cit.* 22-23.

Terkait bentuk produk hukum penetapan daerah istimewa dan otonomi khusus, dapat mempertimbangkan dengan melihat perbedaan antara negara kesatuan dan negara federal menurut Kranenburg yang diuraikan oleh Ni'matul Huda menyatakan bahwa perbedaan tersebut dapat dilihat dari dua kriteria, yaitu:<sup>621</sup>

1. Negara-bagian suatu federasi memiliki “*pouvoir constituent*” yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan, organisasi bagian-bagian negara (pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat;
2. Dalam negara federal, wewenang untuk membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu persatu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendahan (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.

Ni'matul Huda kemudian menguraikan, bahwa adapun hal yang membedakan antara hubungan satuan otonomi teritorial dengan atas dasar federal adalah:<sup>622</sup>

- a. Undang-undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah.
- b. Pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi.
- c. Pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang diciptakan atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus Pusat maupun atas dasar semacam *concurrent power*.

Mebiarkan suatu urusan yang secara tradisional dikenal sebagai fungsi yang pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi.

Djohermansyah Djohan menyebutkan bahwa perlunya dibentuk undang-undang payung (*umbrella act*) yang mengatur syarat, kriteria,

---

<sup>621</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah, ... Op. Cit.*, hlm. 26.

<sup>622</sup> *Ibid.*, hlm. 23-24.

tipologi, dan mekanisme pembentukan desentralisasi asimetris.<sup>623</sup> Sedikit berbeda dengan pendapat tersebut, Muhammad Fauzan, menyatakan bahwa pengaturan terkait ketentuan syarat, kriteria, tipologi, dan mekanisme pembentukan desentralisasi asimetris perlu, dimasukkan dalam materi muatan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, oleh karenanya hanya perlu melakukan revisi terhadap undang-undang pemerintahan daerah. Dalam penelitian ini, lebih memilih untuk membentuk undang-undang payung (*umbrella act*) yang mengatur syarat, kriteria, tipologi, dan mekanisme pembentukan desentralisasi asimetris, setidaknya didasarkan atas 3 pertimbangan, sebagai berikut.

*Pertama*, secara filosofis, ketentuan desentralisasi asimetris merupakan penyimpangan terhadap ketentuan desentralisasi simetris. Ketentuan desentralisasi simetris diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah yang berbentuk produk hukum, sehingga penyimpangan terhadap undang-undang tersebut perlu disendirikan dalam undang-undang.

*Kedua*, secara yuridis, Pasal 18B ayat (1) menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Sesuai Lampiran II angka 201 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) sebagai berikut.<sup>624</sup>

Jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam

---

<sup>623</sup> Wawancara dengan Djohermansyah Djohan pada Senin, 27 Juli 2020.

<sup>624</sup> Lampiran II angka 201 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai .... diatur dengan ...

Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 juga menegaskan frasa “diatur dengan” yakni diyakini bahwa dari segi teknik perundang-undangan, frasa “diatur dengan undang-undang” berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri. Di samping itu, frasa “diatur dengan undang-undang” juga berarti bahwa hal dimaksud harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang tersendiri.<sup>625</sup>

*Ketiga*, secara sosiologis, praktek pembentukan undang-undang tersendiri dalam hal menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap satuan khusus, telah diimplementasikan melalui pembentukan undang-undang desa.<sup>626</sup> Padahal ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 yang menjadi dasar konstitusional dalam pembentukan undang-undang khusus terkait desa ini hanya menyebutkan frasa “diatur dalam undang-undang”, sebagai berikut. *Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.* Sehingga, ketentuan lebih lanjut terkait desentralisasi asimetris yang dijamin dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 perlu juga diatur tersendiri dalam suatu undang-undang khusus.

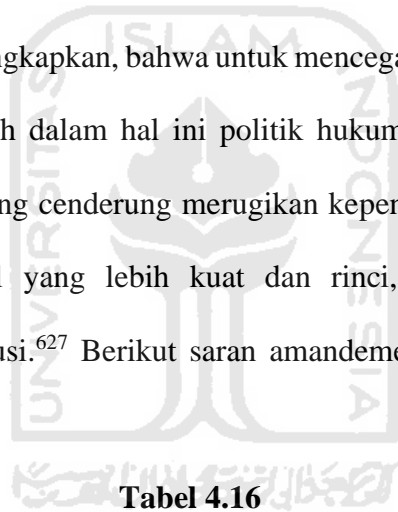
---

<sup>625</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, hlm. 283.

<sup>626</sup> *Ibid.*, hlm. 283.

Pembentukan undang-undang payung tentang desentralisasi asimetris dibutuhkan paket regulasi. Paket regulasi berisi revisi undang-undang pemerintahan daerah (UU 23/2014) yang mengakui sistem desentralisasi asimetris dan pembentukan undang-undang payung desentralisasi asimetris yang mengatur syarat, kriteria, tipologi, dan mekanisme pembentukan desentralisasi asimetris,

Terkait penataan ulang terhadap produk hukum yang bersangkutan dengan desentralisasi asimetris yaitu amandemen konstitusi khususnya Pasal 18B UUD NRI 1945. Meminjam rasionalisasi yang diungkapkan oleh Bagir Manan yang mengungkapkan, bahwa untuk mencegah politik otonomi daerah yang zig-zag terlebih dalam hal ini politik hukum desentralisasi asimetris yang belum jelas yang cenderung merugikan kepentingan daerah, perlu ada dasar konstitusional yang lebih kuat dan rinci, maka perlu dilakukan amandemen konstitusi.<sup>627</sup> Berikut saran amandemen Pasal 18B UUD NRI 1945.



**Tabel 4.16**

**Saran Amandemen Pasal 18B UUD NRI 1945**

<b>Ius Constitutum</b>	<b>Ius Constituendum</b>
<p style="text-align: center;">Pasal 18B</p> <p>(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 18B</p> <p>(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.</p>

<sup>627</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, .... Op., Cit.*, hlm. 5.



<p>(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.</p>	<p>(2) Dasar pembentukan Daerah istimewa adalah adanya hak asal usul dan kesejarahan sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p> <p>(3) Dasar pembentukan Daerah khusus adalah adanya kenyataan dan kebutuhan atas keadaan daerah yang mengharuskan diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.</p> <p>(4) Pembentukan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dapat diusulkan lewat Rancangan Undang-Undang oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah yang diatur dengan Undang-Undang.</p> <p>(5) Pemerintah Daerah yang bersifat khusus dan istimewa dibentuk sepanjang sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p> <p>(6) Ketentuan mengenai syarat-syarat, tata cara pembentukan, dan, pengawasan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa diatur lebih lanjut dalam undang-undang.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 18C</p>
--	--

	(1) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.
--	---

**b. Lembaga yang Berwenang Mengusulkan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus**

Menurut Henry Maddick dalam Juanda menyatakan, bahwa desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Penyerahan urusan pemerintahan lebih lanjut menurut Siswanto Sunarno menjelaskan bahwa desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkup pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Desentralisasi seringkali disebut pemberian otonomi. Dengan kata lain, bahwa desentralisasi merupakan pengotonomian menyangkut proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu.<sup>628</sup>

Secara konstitusional, pengalihan kekuasaan legislatif dari organ negara kepada lembaga dari daerah otonomi tersebut, dapat menentukan tingkat otonomi suatu daerah. Menurut Husni Jalil dkk yang menyitir uraian Lauri Hannikainen, menyatakan bahwa dengan mendasarkan prinsip kedualatan negara, satu atau lebih

<sup>628</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, ... Op. Cit.*, hlm. 52.

wilayah dapat diberikan status khusus sebagai daerah otonomi yang berhak menikmati *local self-government* dengan mencakup beberapa kewenangan dan isu tertentu yang penting antara lain sebagai berikut.<sup>629</sup>

1. Status dari daerah otonomi harus ditentukan dalam konstitusi atau UU yang berada diatas ketentuan perundang-undangan di sutau negara. Ini juga bisa didasarkan pada perjanjian antara pemerintah pusat dan masyarakat di daerah tersebut.
2. Daerah otonomi harus mempunyai DPR yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat di daerah tersebut dan memiliki bebarapa kewenangan legislatif yang mandiri.
3. Adanya kewenangan eksklusif dari pemerintah otonomi yang meliputi: pendidkan dan kebudayaan, kebijakan kebahasaan, urusan sosial, kebijakan agraria dan sumber daya alam, perlindungan lingkungan, pembangunan ekonomi dan perdagangan daerah, kesehatan, tata ruang, dan transportasi.
4. Daerah otonomi mempunyai kemungkinan untuk menjadi salah satu pihak dalam proses pengambilan kebijakan dalam level nasional.
5. Peradilan lokal harus menjadi bagian dari otonomi dan dapat menikmati kemandirian dari kekuasaan eksekutif dan legislatif.
6. Kewenangan dalam perpajakan akan memberikan dasar kuat bagi pembangunan ekonomi dari daerah otonomi.
7. Daerah otonomi juga harus mempunyai hak untuk bekerja sama dengan daerah atau masyarakat lain di negara tetangga terutama dalam hal ekonomi dan budaya.

Dalam pengalihan kekuasaan presepektif pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”. Berbedanya derajat otonomi kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horisontal (antar daerah) maupun vertikal (dengan pusat). Khusus mengenai

---

<sup>629</sup> Husni Jalil dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah dalam Prespektif Otonomi Khusus*, (Makasar: CV Social Politic Genius, 2017), hlm. 76-77.

pola asimetris, Robert Endi Jaweng kembali menguraikan apa yang diungkapkan oleh Tarlton, yang menekankan sebagai berikut.<sup>630</sup>

*In the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of feature which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole.*

Pengalihan kekuasaan sebagaimana dijelaskan di atas, oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah melalui desentralisasi asimetris, dapat belajar dari beberapa negara sebagai berikut. Praktek di Jepang, sesuai dengan article 95 konstitusi Jepang yang menyebutkan bahwa *A special law, applicable only to one local public entity, cannot be enacted by the Diet without the consent of the majority of the voters of the local public entity concerned, obtained in accordance with law.* Konstitusi Jepang tersebut mensyaratkan bahwa pembentukan otonomi khusus selain dibentuk oleh The National Diet (Lembaga Parlemen di Jepang) juga harus mensyaratkan persetujuan dari mayoritas penduduk dari daerah yang akan diusulkan memiliki otonomi khusus tersebut. Hal ini merupakan praktek dari FPIC sebagaimana dijelaskan di atas.

Di China, Pasal 31 Konstitusi China menetapkan,<sup>631</sup> “Negara dapat membentuk wilayah administrasi khusus bila perlu. Sistem yang akan dilembagakan di wilayah administrasi khusus harus ditentukan oleh undang-undang yang disahkan oleh Kongres Rakyat Nasional mengingat kondisi spesifik”.

---

<sup>630</sup> Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, ... *Op. Cit.*, hlm. 162.

<sup>631</sup> Pasal 31 *The Constitution of the People's Republic of China* menyebutkan: *The state may establish special administrative regions when necessary. The systems to be instituted in special administrative regions shall be prescribed by law enacted by the National People's Congress in the light of the specific conditions.*

Sehingga, praktek di China, pembentukan daerah khusus, hanya perlu lewat parlemen.

Di Kolombia, Article 150 Konstitusi Kolombia menyebutkan sebagai berikut.

*It is the responsibility of Congress to enact laws. Through them, it exercises the following functions:*

*...To determine the structure of the national administration and create, eliminate, or merge ministries, administrative departments, superintendencies, public establishments, and other entities at a national level, as well as to specify their objectives and organic structure; to regulate the creation and operation of regional autonomous corporations within a system of autonomy; and, similarly, to create or authorize the creation of industrial and commercial enterprises of the State and mixed economic societies.*

Pasal tersebut secara tidak langsung menyebutkan bahwa salah satu kewenangan kongres Kolombia adalah menetapkan undang-undang yang mengatur tentang *special autonomy*.

Section 75 tentang *Special Legislation for the Alan Islands* Konstitusi Finlandia menyebutkan sebagai berikut.

*The legislative procedure for the Act on the Autonomy of the Åland Islands and the Act on the Right to Acquire Real Estate in the Åland Islands is governed by the specific provisions in those Acts. The right of the Legislative Assembly of the Åland Islands to submit proposals and the enactment of Acts passed by the Legislative Assembly of Åland are governed by the provisions in the Act on the Autonomy of the Åland Islands.*

Ketentuan tersebut berarti bahwa prosedur legislatif untuk Undang-Undang tentang Otonomi Kepulauan Åland dan Undang-Undang tentang Hak untuk Memperoleh *Real Estat* di Kepulauan Åland diatur oleh ketentuan khusus dalam Undang-undang tersebut. Hak Dewan Legislatif Kepulauan Åland untuk mengajukan proposal dan berlakunya Undang-undang yang disahkan oleh Majelis Legislatif Åland diatur oleh ketentuan dalam Undang-Undang Otonomi Kepulauan Åland.

Section 18 Konstitusi Filipina menyebutkan sebagai berikut.

*The Congress shall enact an organic act for each autonomous region with the assistance and participation of the regional consultative commission composed of representatives appointed by the President from a list of nominees from multisectoral bodies. The organic act shall define the basic structure of government for the region consisting of the executive department and legislative assembly, both of which shall be elective and representative of the constituent political units. The organic acts shall likewise provide for special courts with personal, family, and property law jurisdiction consistent with the provisions of this Constitution and national laws. The creation of the autonomous region shall be effective when approved by majority of the votes cast by the constituent units in a plebiscite called for the purpose, provided that only provinces, cities, and geographic areas voting favorably in such plebiscite shall be included in the autonomous region.*

Ketentuan tersebut mengatur bahwa Kongres akan memberlakukan undang-undang organik untuk setiap daerah otonom dengan bantuan dan partisipasi komisi konsultasi regional yang terdiri dari perwakilan yang ditunjuk oleh Presiden dari daftar calon dari badan-badan multisektoral. Undang-undang organik harus menetapkan struktur dasar pemerintah untuk wilayah yang terdiri dari departemen eksekutif dan dewan legislatif, yang keduanya akan bersifat elektif dan representatif dari unit politik konstituen. Undang-undang organik juga akan memberikan pengadilan khusus dengan yurisdiksi hukum pribadi, keluarga, dan properti yang konsisten dengan ketentuan Konstitusi ini dan hukum nasional. Pembentukan daerah otonom akan efektif ketika disetujui oleh mayoritas suara yang dikeluarkan oleh unit-unit konstituen dalam pemungutan suara yang diadakan untuk tujuan tersebut, dengan ketentuan hanya provinsi, kota, dan wilayah geografis yang memberikan suara yang menguntungkan dalam pemungutan suara tersebut yang akan dimasukkan dalam otonomi wilayah.

Berdasarkan praktek di beberapa negara tersebut, maka dalam penelitian ini digagas lembaga yang berwenang mengusulkan daerah istimewa dan otonomi khusus di Indonesia adalah Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan/atau Dewan

Perwakilan Daerah disebabkan, produk hukum dari pembentukan otonomi khusus adalah undang-undang. Presiden memiliki kewenangan mengajukan rru daerah sesuai dengan Pasal 5 dan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945. DPR memiliki hak untuk mengusulkan otonomi khusus karena merupakan pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang sesuai Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945. Sedangkan DPD memiliki kewenangan mengusulkan otonomi khusus kepada DPR disebabkan DPD dapat mengajukan kepada DPR rru yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah serta hal lain sebagaimana ditaur dalam Pasal 22D UUD NRI 1945.

Menurut Djohermansyah Djohan perlu dibentuk Direktorat Jenderal Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus (Dirjen Dais dan Otsus) di bawah Kementerian Dalam Negeri yang bertugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan hingga pemantauan dan evaluasi di bidang penyelenggaraan otonomi khusus dan istimewa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Saat ini, sesuai Pasal 427 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2015, menyebutkan bahwa perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan koordinasi, pelaksanaan kebijakan umum, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang otonomi khusus dan daerah istimewa merupakan fungsi Direktorat Jendral Otonomi Daerah. Menurut penulis setidaknya, terdapat tiga alasan mengapa perlu dibentuk Dirjen Dais dan Otsus. *Pertama*, urusan daerah istimewa dan otonomi khusus memiliki paradigma pengaturan yang berbeda dengan dengan paradigma pengaturan otonomi daerah yang diatur dalam UU Pemda yang menyamakan urusan daerah atau simetris, sedangkan paradigma pengaturan daerah istimewa dan daerah khusus tidak

menyamakan urusan daerah (asimetris). Sehingga, perlu diurus oleh dirjen yang berbeda dari dirjen otda. *Kedua*, secara kemampuan dirjen otda telah menyelenggarakan fungsi yang sangat kompleks terkait otonomi daerah. Sesuai dengan Pasal 427 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2015 Dirjen Otda memiliki fungsi sebagai berikut.

- a. perumusan kebijakan di bidang penataan daerah, otonomi khusus dan daerah istimewa, administrasi kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pembinaan umum kelembagaan daerah, kepegawaian pada perangkat daerah, dan produk hukum daerah, serta evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- b. pelaksanaan kebijakan dan koordinasi di bidang penataan daerah, otonomi khusus dan daerah istimewa, administrasi kepala daerah dan DPRD, pembinaan umum kelembagaan daerah, kepegawaian pada perangkat daerah, dan produk hukum daerah, serta evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. pelaksanaan fasilitasi sekretariat DPOD;
- d. pelaksanaan pembinaan umum di bidang penataan daerah, otonomi khusus dan daerah istimewa, administrasi kepala daerah dan DPRD, pembinaan umum kelembagaan daerah, kepegawaian pada perangkat daerah, dan produk hukum daerah, serta evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- e. pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang penataan daerah, otonomi khusus dan daerah istimewa, pembinaan kepala daerah dan DPRD, pembinaan umum kelembagaan daerah, kepegawaian pada perangkat daerah, dan produk hukum daerah, serta evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- f. pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang penataan daerah, otonomi khusus dan daerah istimewa, administrasi kepala daerah dan DPRD, pembinaan umum kelembagaan daerah, kepegawaian pada perangkat daerah, dan produk hukum daerah, evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan fasilitasi sekretariat DPOD;
- g. pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Otonomi Daerah; dan
- h. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Menteri.

Terlebih, secara kuantitas, jumlah daerah di Indonesia sangat banyak. Daerah yang masuk dalam lingkup Dirjen Otda saat ini, termasuk daerah yang menerapkan desentralisasi asimetris berjumlah 34 provinsi, dan 514 kabupaten/kota. <sup>632</sup>

---

<sup>632</sup> Diakses dari <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/08/210000369/daftar-kabupaten-dan-kota-di-indonesia> pada 27 Juli 2020.



Sehingga, untuk efektivitas penyelenggaraan urusan diperlukan pembentukan Dirjen Dais dan Otsus guna meringankan beban Dirjen Otda. Menurut Djohermansyah Djohan, Dirjen Otda tidak mampu mengemban tugas dan fungsi dalam menyelenggarakan urusan Dais dan Otsus apabila terdapat pengembangan otonomi khusus lebih dari *status quo*, disebabkan Dirjen Otda telah mengurus penyelenggaraan otda yang sudah sangat kompleks.<sup>633</sup> *Ketiga*, dengan dibentuknya Dirjen Dais dan Otsus akan mempermudah Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus. Terlebih nantinya, Dirjen Dais dan Otsus ini akan menjadi *home base* dalam penataan, penyelenggaraan, pemantauan, dan evaluasi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus. Setidaknya, Dirjen Dais dan Otsus memiliki fungsi dalam perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan koordinasi, pelaksanaan kebijakan umum, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang otonomi khusus dan daerah istimewa.

Nantinya, usulan pembentukan otonomi khusus lewat Presiden akan dinilai oleh Tim Penilai Pembentukan Otonomi Khusus yang dikoordinasi oleh Kemendagri lewat Dirjen Dais dan Otsus. Tim Penilai Pembentukan Otonomi Khusus jalur usulan Presiden berisi wakil dari Pemerintah Pusat, wakil dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), wakil dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD), wakil dari lembaga swadaya masyarakat independen (*social society*) yang konsen di bidang otonomi khusus dan kampus yang konsen di bidang otonomi khusus, dan akademisi yang konsen di bidang otonomi khusus. Tim Penilai akan memberikan penilaiannya kepada Kemendagri untuk diteruskan kepada Presiden

---

<sup>633</sup> Wawancara dengan Djohermansyah Djohan pada Senin, 27 Juli 2020.

dalam hal hasil dari penilaian telah menyatakan bahwa daerah tersebut memang telah memenuhi syarat, kriteria, dan mekanisme untuk dibentuk menjadi otonomi khusus. Presiden akan mengajukan RUU untuk dibahas dengan DPD dan DPR terkait usulan pembentukan otonomi khusus suatu daerah tertentu.

Tulisan ini lebih sependapat dengan Muhammad Fauzan yang berpendapat, bahwa usulan daerah untuk menerapkan desentralisasi asimetris dari jalur Presiden dapat diusulkan melalui Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).<sup>634</sup> Pasal 396 ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan, bahwa dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dibentuk dewan pertimbangan otonomi daerah. Usulan desentralisasi asimetris jalur Presiden sesuai dengan amanat Pasal 396 ayat (2) UUD NRI 1945 ayat (2) yang menyebutkan, sebagai berikut.

- (2) Dewan pertimbangan otonomi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai rancangan kebijakan yang meliputi: a. penataan Daerah; b. dana dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus; c. dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah; dan d. penyelesaian permasalahan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan/atau perselisihan antara Daerah dengan kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

Pasal 397 UUD NRI 1945 mengatur terkait susunan keanggotaan, pembentukan sekretariat, secara lengkap diatur sebagai berikut.

#### Pasal 397

- (1) Susunan keanggotaan dewan pertimbangan otonomi daerah terdiri atas:
  - a. Wakil Presiden selaku ketua;
  - b. Menteri selaku sekretaris;
  - c. para menteri terkait sebagai anggota; dan
  - d. perwakilan kepala daerah sebagai anggota.
- (2) Untuk mendukung kelancaran tugas dewan pertimbangan otonomi daerah dibentuk sekretariat.

---

<sup>634</sup> Wawancara dengan Muhammad Fauzan pada tanggal 4 Agustus 2020.

- (3) Menteri selaku sekretaris memimpin sekretariat dewan pertimbangan otonomi daerah.
- (4) Sekretariat dewan pertimbangan otonomi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibantu oleh tenaga ahli.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai dewan pertimbangan otonomi daerah diatur dengan Peraturan Presiden.

Ketentuan lebih lanjut mengenai DPOD diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2015 tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD). DPOD ke depan, diberikan kewenangan dalam menyalurkan usulan daerah dalam menerapkan desentralisasi asimetris kepada Presiden. Mekanisme penilaian disesuaikan dengan mekanisme penjangkaran usulan oleh Dirjen Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus yang juga menggunakan Tim Penilai Pembentukan Otonomi Khusus yang dikoordinasi oleh DPOD. Tim Penilai Pembentukan Otonomi Khusus jalur usulan Presiden dari DPOD berisi wakil dari Pemerintah Pusat, wakil dari DPOD, wakil dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD), wakil dari lembaga swadaya masyarakat independen (*social society*) yang konsen di bidang otonomi khusus dan kampus yang konsen di bidang otonomi khusus, dan akademisi yang konsen di bidang otonomi khusus. Tim Penilai akan memberikan penilaiannya kepada DPOD untuk diteruskan kepada Presiden dalam hal hasil dari penilaian telah menyatakan bahwa daerah tersebut memang telah memenuhi syarat, kriteria, dan mekanisme untuk dibentuk menjadi otonomi khusus. Presiden akan mengajukan RUU untuk dibahas dengan DPD dan DPR terkait usulan pembentukan otonomi khusus suatu daerah tertentu.

Mekanisme pengusulan lewat selain Presiden, yakni lewat DPD dan DPR, masing-masing memiliki tim penilai Pembentukan Otonomi Khusus jalur usulan masing-masing lembaga.

### c. Integrasi Pengelolaan Kawasan ke Dalam Daerah yang Menganut Desentralisasi Asimetris

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa model desentralisasi asimetris yang dikembangkan oleh negara saat ini, belum sepenuhnya menjawab kebutuhan atau kepentingan negara Indonesia, seperti pengembangan ekonomi, peningkatan daya saing bangsa atau pembangunan kawasan tertinggal. Pembentukan kawasan-kawasan khusus terkesan dikelola secara sektoral, sehingga tidak terintegrasi dengan rezim desentralisasi.<sup>635</sup> Bahkan, Syarif Hidayat menyatakan, bahwa rancangan dan praktik tata kelola kawasan khususnya KEK saat ini mengabaikan pentingnya konteks lokal, yang pada gilirannya menghasilkan hasil yang kurang optimal. Oleh karena itu, disarankan agar desain dan praktik tata kelola KEK harus disesuaikan untuk mencerminkan kondisi sosial ekonomi, budaya dan politik setempat. Dengan kata lain, model KEK yang berhasil harus didasarkan pada kerangka kerja tata kelola yang harus “baik” dan “layak. Syarif Hidayat menguraikan sebagai berikut.<sup>636</sup>

*the article finds that current governance designs and practices neglect the importance of local contexts, which in turn results in suboptimal outcomes. We therefore suggest that the designs and practices for SEZ governance should be adjusted to reflect local socio-economic, cultural and political conditions. In other words, successful SEZ models should be based on a governance framework that needs to be both “good” and “proper*

Secara lebih detail Syarif Hidayat memaparkan sebagai berikut.<sup>637</sup>

*There are at least three possible explanations for the existing governance problems in Indonesian SEZs. First, most stakeholders have various vested interests which prevent them from engaging effectively in the development and operation of SEZs. Each of them tends to act in ways that can protect or*

---

<sup>635</sup> Pratikno dkk, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*, Laporan Akhir Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, ... *Op. Cit.*, hlm. 157.

<sup>636</sup> Syarif Nurhidayat, *Special Economic Zones and the Need for Proper Governance: Empirical Evidence from Indonesia*, *JCR Journal Impact Factor, Contemporary Southeast Asia*, Vol. 42, No. 2, 2020, hlm. 251.

<sup>637</sup> *Ibid*, hlm. 272

*promote their own views or interests, which may undermine the overall performance of SEZs. Second, SEZ governance in Indonesia is highly state-centred, resulting in a top-down approach during its implementation. Third, there is also a tendency for local officials and SEZ developers to neglect local contexts and needs, which weakens local communities' support for the SEZs. The current SEZ governance practices put too much emphasis on structural aspects (organization, mechanism, rules), and actors (personnel involved). However, in the Indonesian context, it is equally important to consider local popular support, ownership and commitment, as well as cultural and historical contexts.*

Hal di atas berarti, bahwa setidaknya ada tiga kemungkinan untuk menjelaskan tentang masalah tata kelola KEK di Indonesia. *Pertama*, sebagian besar pemangku kepentingan memiliki berbagai kepentingan yang menghalangi mereka untuk terlibat efektif dalam pengembangan dan pengoperasian KEK. Masing-masing dari mereka cenderung bertindak dengan cara yang dapat melindungi atau mempromosikan pandangan mereka sendiri atau kepentingan, yang dapat mengganggu kinerja KEK secara keseluruhan. Syarif Hidayat menambahkan pernyataannya, bahwa administrator KEK sebagai pelaksana pengelola memang mendapat pelimpahan wewenang perizinan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 24 UU KEK,<sup>638</sup> tetapi wewenang tersebut cenderung tidak segera dilimpahkan sehingga pengelolaan KEK terhambat dan tidak efektif. *Kedua*, tata kelola KEK di Indonesia sangat berpusat pada negara, sehingga menghasilkan dalam pendekatan top-down selama implementasinya. *Ketiga*, ada juga kecenderungan aparat daerah dan pengembang KEK untuk lalai konteks dan kebutuhan lokal, yang melemahkan dukungan komunitas lokal untuk KEK. Praktik tata kelola KEK saat ini terlalu berlebihan penekanan pada aspek struktural (organisasi, mekanisme, aturan), dan aktor (personel yang terlibat). Namun dalam konteks Indonesia, hal itu sama pentingnya

---

<sup>638</sup>Wawancara dengan Syarif Hidayat pada 8 September 2020.

untuk mempertimbangkan dukungan populer lokal, kepemilikan dan komitmen, serta konteks budaya dan sejarah.

Secara normatif, intervensi negara dalam hal ini pemerintah Pusat dalam pengelolaan KEK sangat terlihat, bahkan juga terdapat intervensi pihak swasta, sehingga menghasilkan pendekatan yang *top-down* selama implementasinya. Hal ini menyebabkan otonomi daerah dapat terganggu, pernyataan ini terlihat dalam dalil sebagai berikut. *Pertama*, *leading sector* dari KEK meskipun Dewan Nasional tetapi merupakan *ex-officio* Menteri urusan pemerintahan di bidang perekonomian yang merupakan wakil Pemerintah Pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UU KEK. *Kedua*, terjadi pengalihan kewenangan pengelolaan wilayah atau kekuasaan berupa perizinan usaha dan izin lain yang diperlukan bagi Pelaku Usaha dari Gubernur/Bupati ke administrator KEK di KEK hal ini diatur dalam Pasal 23 ayat (1) UU KEK. Bahkan, Badan Usaha Pengelola KEK sebagai penyelenggara kegiatan usaha di KEK dapat diisi dari pihak swasta, hal ini diatur dalam Pasal 26 UU KEK. Pada tahap pengusulan pun, dapat diusulkan oleh pihak swasta meskipun harus mendapat persetujuan pemerintah kabupaten/provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU KEK. Hal ini yang membuat kecenderungan aparat daerah dan pengembang KEK untuk lalai dalam konteks lokal dan kebutuhan lokal, yang melemahkan dukungan komunitas lokal untuk KEK sebagaimana diuraikan oleh Syarif Hidayat di atas. *Ketiga*, dalam hal pembentukan KEK, memang pengusulan oleh Badan Usaha harus mendapatkan persetujuan Kabupaten/Provinsi (sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UU 39/2009), tetapi khusus mengenai pengusulan oleh Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) PP 1/2020 tidak diatur harus mendapat persetujuan Kabupaten/Provinsi. *Keempat*, konsideran

pembentukan KEK merupakan atribusi dari Pasal 31 ayat (3) UU Penanaman Modal sedangkan dasar hukum pembentukan UU KEK yaitu Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 27 ayat (2), dan Pasal 33 UUD NRI 1945. Hal yang kurang adalah memasukkan konteks kelokalan sebagaimana diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD NRI 1945. Hal ini yang sebenarnya menjadi pangkal ekonomi dipandang menjadi penyebab hukum (*legal reasoning*) dari dieliminirnya aturan hukum yang umum (*lex specialis derogate legi generalis*). Dalam mengkaji mana yang harus didahulukan antara kepentingan pemajuan ekonomi melalui investasi/penanaman modal dengan pemajuan masyarakat daerah menurut Siti Anisah dapat menggunakan asa *ex specialis derogate legi generalis*. Asas tersebut harus memperhatikan ketentuan sebagai berikut.<sup>639</sup>

1. Ketentuan yang terdapat dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus.
2. Ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan *lex generalis* atau ketentuan umum (undang-undang dengan undang-undang).
3. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*.

Sehingga sejatinya, kekhususan (*lex specialis derogate legi generalis*) justru sebenarnya merupakan milik aturan lokal sebagaimana dijamin dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD NRI 1945. Sehingga, dalam hal ekonomi pun seharusnya tunduk pada aturan kelokalan, secara lebih detail ketentuan dalam UU KEK telah mengeliminir beberapa Pasal dalam UUD NRI sebagai berikut.

1. Pasal 18 ayat (1) yang berbunyi bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerahdaerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi

---

<sup>639</sup>Wawancara dengan Siti Anisah pada 26 Agustus 2020.

atas kabupaten dan kota, yang tiaptiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

2. Pasal 18A ayat (1) yang berbunyi bahwa Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
3. Pasal 18B ayat (1) yang berbunyi bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Secara lebih umum tentang pengaturan kawasan secara umum, menurut Syarif Hidayat, terdapat beberapa kelemahan dalam hal pengelolaan kawasan khusus. *Pertama*, relasi kewenangan pusat dan daerah terjadi tarik tegang. Pemerintah Pusat merasa memiliki kewenangan dalam urusan tertentu terlebih karena kawasan strategis nasional, sedangkan Pemerintah Daerah berdasar otonomi daerah juga merasa memiliki kewenangan karena masuk ke dalam urusannya. Secara normatif, hal ini terbukti karena memang sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) huruf c UU 23/2014, urusan penataan ruang yang merupakan induk dari pengaturan kawasan terqualifikasi dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun urusan pemerintahan wajib ini tergolong dalam urusan pemerintahan konkuren yang pengurusannya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi, serta Daerah Kabupaten/Kota.<sup>640</sup> Selanjutnya, ditegaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Pemerintahan Daerah itu menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.<sup>641</sup> Meskipun

---

<sup>640</sup> Lihat Pasal 9 dan Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>641</sup> Lihat Pasal 9 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.



demikian, intervensi terhadap penataan kawasan sangat kental disebabkan pola legislasi pembentukan peraturan daerah terkait tata ruang haruslah menadapat persetujuan dari pemerintah pusat melalui Menteri. Hal tersebut diatur dalam UU Penataan Ruang sebagai berikut.

#### Pasal 18

- 1) Penetapan rancangan peraturan daerah provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri.
- 2) Penetapan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri setelah mendapatkan rekomendasi Gubernur.
- 3) Ketentuan mengenai muatan, pedoman, dan tata cara penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan Menteri.

*Kedua*, tidak adanya penyerapan aspirasi masyarakat yang berdampak langsung terhadap kebijakan kawasan yang diterapkan.<sup>642</sup> Hal tersebut secara tidak langsung tercermin dalam pemetaan kawasan khusus perkotaan yang membentuk kawasan metropolitan, dalam konsideran pembentukan Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, Dan Cianjur yang merupakan atribusi dari ketentuan ketentuan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Pasal 123 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Pemerintah Pusat merasa memiliki kewenangan membentuk RTRW kawasan perkotaan. Di samping itu masing-masing daerah telah memiliki RTRW yang merupakan atribusi dari ketentuan Pasal 23 ayat (5) dan Pasal 78 ayat (4) huruf c Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Meskipun ada mekanisme persetujuan

---

<sup>642</sup>Wawancara dengan Syarif Hidayat pada 8 September 2020.

oleh Pemerintah Pusat terhadap Rencana Tata Ruang Daerah, tidak sedikit pada implementasinya terjadi tarik tegang antara Pemerintah Pusat. Sehingga perlu ditegaskan kembali relasi kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam pengelolaan Kawasan.

Nyimas Latifah dkk mengusulkan, untuk membentuk lembaga di daerah untuk menjalankan fungsi khusus tertentu dengan meniru konsep pengembangan kawasan khusus Batam dengan memperluas konsep desentralisasi yang bukan hanya desentralisasi teritorial sebagaimana diatur dalam konstitusi, tetapi juga mengembangkan konsep desentralisasi fungsional. Pertimbangan atas munculnya masalah-masalah strategis terkait kawasan perbatasan, konservasi, dan unggulan ekonomi mendorong atas perlunya Indonesia mengembangkan konsep desentralisasi fungsional.<sup>643</sup> *Standing opinion* dalam tulisan ini tidak sependapat dengan usulan Nyimas Latifah dkk tersebut, hal ini berdasar atas dua alasan. *Pertama*, konsep dan *grand design* yang dianut oleh negara Indonesia yang dapat dilihat melalui konstitusi Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18 B UUD NRI 1945, politik hukum UU Pemda adalah konsep negara kesatuan dengan otonomi daerah sebagai alat penunjangnya yang keduanya menganut desentralisasi teritorial. Sehingga, konsep desentralisasi teritorial yang selama ini dipraktekkan harus terus diperbaiki dan disempurnakan, bukan malah mengganti konsep yang telah ada yang belum tentu teruji keberhasilannya. *Kedua*, pembentukan lembaga daerah baru berbasis konsep desentralisasi fungsional tidak selalu menyelesaikan masalah, terlebih sejatinya telah ada konsep otonomi daerah yang merupakan buah dan amanah reformasi yang meletakkan Provinsi dan Kabupaten menjadi pemegang

---

<sup>643</sup>Nyimas Latifah dkk, *Model Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2020) hlm. 20.

prinsip otonomi daerah. Sehingga, ke depannya pengusulan, perencanaan, pengelolaan, pengawasan seharusnya diintegrasikan dan diolah langsung oleh Daerah yaitu Provinsi dan Kabupaten dengan cara yang memberikan kewenangan khusus dan istimewa sebagaimana telah diatur dalam konstitusi.

Dalam tulisan ini, permasalahan yang terjadi pada penerapan konsep kawasan di atas, dapat dijawab meminjam dari konsep *proper governance* yang disampaikan oleh Syarif Hidayat, sebagai berikut.<sup>644</sup>

Prinsip *proper governance* yang pertama adalah *developmental*, dalam arti, menghadirkan suatu manajemen pembangunan yang memungkinkan terjadinya sinergi antara: a) pertumbuhan ekonomi; b) perubahan struktural; dan c) pemanfaatan sumber daya secara bertanggung jawab dan berkesinambungan.

Prinsip yang kedua adalah *democratic*, dalam arti: a) terjaminnya hak warga negara untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan; b) Penegakan hukum; c) Akuntabilitas dan transparansi publik.

Prinsip yang ketiga adalah *socially inclusive*, dalam arti, a) terjaminnya hak setiap warga negara untuk mendapatkan hak yang sama dalam mengakses sumber daya ekonomi dan politik; b) perlakuan hukum yang sama, tanpa membedakan status; dan c) terbangunnya sikap saling percaya (*trust*), baik di kalangan masyarakat, penyelenggara negara, maupun antara masyarakat dan penyelenggara negara.

Prinsip yang keempat adalah *local content*. Prinsip yang terakhir ini sejatinya berperan sebagai “bingkai” dari tiga prinsip lainnya. Dikatakan demikian karena, prinsip *proper governance* hanya akan dapat bekerja secara efektif jika tidak mengabaikan karakteristik sosial, budaya, ekonomi dan politik setempat (karakteristik lokal). Dengan perlakuan seperti ini maka diyakini akan terbangun rasa kepemilikan (*ownership*) dan komitmen di kalangan masyarakat (sipil maupun masyarakat ekonomi) terhadap implementasi tata kelola pembangunan dan pemerintahan pada masing-masing tingkatan. Di atas itu semua, urgensi diakomodasinya karakteristik lokal tersebut, juga bertujuan untuk mengeliminasi pandangan skeptis terhadap parameter-parameter *good governance* yang berlaku sejauh ini, di mana cenderung bersifat *one size fits for all*.

Harmonisasi politik hukum pengembangan ekonomi nasional (investasi)

lewat KEK dan menjaga kemajuan suatu daerah (*local wisdom*) dalam konteks

---

<sup>644</sup> Syarif Nurhidayat, *Proper Governance: Revitalisasi Konsep Good Governance* untuk Pembangunan Inklusif Berdaya Saing, dalam Penyunting Carunia Mulya Firdausy dkk, *Fundamen Konsep Pembangunan Inklusif yang Berdaya Saing*, (Jakarta: Yayasan Obor, 2020), hlm. 226-228.

pengaturan KEK dapat menggunakan konsep *proper governance* di atas. Politik hukum pembentukan KEK seharusnya tidak hanya mempertimbangkan dari Pasal 31 ayat (3) UU Penanaman Modal serta dasar hukum Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 27 ayat (2), dan Pasal 33 UUD NRI 1945 tetapi juga memasukkan konteks kelokalan sebagaimana diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD NRI 1945. Pertimbangan kelokalan harus dipandang menjadi penyebab hukum (*legal reasoning*) dari dieliminirnya aturan hukum yang umum (*lex specialis derogate legi generalis*) dalam pemajuan ekonomi. Karena memang sejatinya ekonomi umum harus tunduk pada ekonomi lokal sebagaimana dijamin dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD NRI 1945.

Desentralisasi asimetris yang dianut oleh beberapa daerah seperti aceh, papua, DKI, dan DIY bersifat reaktif dan responsif terhadap tuntutan yang diajukan oleh masing-masing daerah, sehingga wajar apabila tidak terintegrasikan dengan konsep asimetris yang dianut oleh kawasan atau wilayah yang lain dan bahkan otonomi daerah.<sup>645</sup> Sehingga, langkah ke depannya adalah mendesaikan desentralisasi yang mempunyai perhatian pada isu-isu strategis nasional dan mengintegrasikan fungsi-fungsi strategis nasional itu dalam sistem desentralisasi. Sehingga diperlukan model desentralisasi yang menjustifikasi secara berbeda di antara kawasan-kawasan yang ada. Ukuran untuk menentukan justifikasi tersebut sangat mungkin bersifat teknokratis dengan memperhatikan aspek-aspek sosial dan ekonomi tertentu.

---

<sup>645</sup> Pratikno dkk, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*, Laporan Akhir Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, ... *Op. Cit.*, hlm. 157.

Sebagaimana dinyatakan oleh Nyimas Latifah dkk yang menyebutkan bahwa nilai dasar desentralisasi di Indonesia menganut desentralisasi teritorial<sup>646</sup> Juga menyitir konsep *proper governance* sebagaimana diungkapkan oleh Syarif Hidayat di atas, maka integrasi pengelolaan kawasan, wilayah, daerah yang menganut desentralisasi asimetris perlu dilakukan dengan cara mengintegrasikan/meletakkan pengusulan, pemberian izin, pengelolaan, koordinasi, dan pengawasan di tangan daerah bukan di Pusat maupun dikelola oleh pihak ketiga sebagaimana KEK. Hal ini mengingat nilai dasar desentralisasi yang ditawarkan dalam Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 merupakan desentralisasi teritorial yang hanya mengakui kota, kabupaten, dan provinsi serta daerah kota/kabupaten dan provinsi yang bersifat khusus/istimewa. Hal ini dikecualikan dengan kebijakan absolut yang memang merupakan kewenangan pusat. Apabila daerah belum mampu dalam mengelola maka dapat melibatkan pihak profesional tetapi sebatas hubungan kerja sama agar daerah mampu mengerjakan sendiri atau adanya transfer teknologi tidak sampai tahapan pelimpahan wewenang sebagaimana terjadi dalam konsep pelimpahan wewenang perizinan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah kepada Administrator KEK. Daerah dalam bingkai otonomi daerah mendapat bantuan dari pihak profesional untuk melakukan pengelolaan kawasan dengan batas hubungan kerja sama agar daerah mampu mengerjakan sendiri atau adanya transfer teknologi. Sehingga, konsep kawasan pengelolaannya sepenuhnya diserahkan kepada daerah dengan menggunakan konsep desentralisasi asimetris kecuali urusan kawasan pertahanan, keamanan, dan perbatasan serta urusan yang memang dikelola oleh Pemerintah Pusat dengan melihat karakteristik daerah.

---

<sup>646</sup>Nyimas Latifah dkk, *Model Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, ... Op. Cit.*, hlm. 146.

Pemerintah Daerah juga dapat menerapkan prinsip *reinventing government* dalam rangka menutupi ketertinggalan dengan swasta dalam hal profesionalitas. *Reinventing government* menurut Budi Winarno berfokus pada prinsip mewujudkan Pemerintah Daerah yang harus mempunyai jiwa *entrepreneur*.<sup>647</sup> Menurut David Osborne, terdapat sepuluh prinsip birokrasi yang mempunyai jiwa *entrepreneur*, yakni sebagai berikut. (1) Pemerintahan katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh; (2). Pemerintahan milik masyarakat: memberi wewenang ketimbang melayani; (3). Pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan; (4). Pemerintahan yang digerakkan misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan; (5). Pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil dibandingkan dengan masukan; (6). Pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi; (7). Pemerintahan wirausaha: menghasilkan dibandingkan dengan membelanjakan; (8). Pemerintahan antisipatif: mencegah daripada mengobati; (9). pemerintahan desentralisasi; (10). Pemerintahan berorientasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar.<sup>648</sup> Dengan diterapkannya prinsip-prinsip tersebut diharapkan ketertinggalan Pemerintah Daerah dalam menerapkan profesionalitas dalam mengelola daerah daripada swasta dapat diatasi.

Pelimpahan kewenangan perizinan diberikan kepada daerah sehingga daerah tersebut menerapkan desentralisasi asimetris tetapi tetap dalam bingkai sistem pengawasan asimetris yang telah digagas di awal. Syarif Hidayat mengamini usulan

---

<sup>647</sup>Budi Winarno, Implementasi Konsep “Reinventing Government dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah”, Makalah diampaiakan dalam Smeinar Nasional dengan Judul Penataan Birokrasi dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, UPN Jawa Timur, Surabaya, Rabu, Januari 2004, hlm. 11.

<sup>648</sup>David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, (New York: Penguin Book Ltd., 1992), hlm. 11.

evaluasi dan pengawasan untuk KEK tersebut, disebabkan tidak adanya jangka waktu/target waktu padahal seharusnya KEK dipandang sebagai kawasan dengan lembaga pengurusan/administrator KEK yang bersifat ad hoc karena sifatnya adalah akselerasi/percepatan di bidang ekonomi, segala sesuatu yang bersifat akselerasi/percepatan haruslah memiliki jangka waktu karena sifatnya *temporary*.<sup>649</sup>

Pendapat di atas juga terbukti dalam peraturan perundang-undangan khususnya UU KEK hanya diatur jangka waktu pendirian bukan jangka waktu/target waktu pengelolaan KEK yaitu KEK harus siap beroperasi dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak ditetapkan. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 12 UU KEK sebagai berikut.

#### Pasal 12

- (1) KEK harus siap beroperasi dalam waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak ditetapkan.
- (2) Dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Dewan Nasional melakukan evaluasi setiap tahun.
- (3) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada pengusul untuk ditindaklanjuti.
- (4) Dalam hal setelah 3 (tiga) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) KEK belum siap beroperasi, Dewan Nasional: a. melakukan perubahan atas usulan sebelumnya; b. memberikan perpanjangan waktu paling lama 2 (dua) tahun; dan/atau c. mengambil langkah penyelesaian masalah pembangunan KEK.
- (5) Dalam hal perpanjangan waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b KEK belum siap beroperasi karena bukan dari kelalaian atau karena force majeure, Dewan Nasional dapat memberikan perpanjangan waktu setelah mendapat pertimbangan dari Dewan Kawasan. (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai perpanjangan waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam tulisan ini digagas sistem pengawasan sebagaimana disebutkan dalam beberapa sub bab sebelumnya dapat berupa akibat hukum seperti penarikan urusan

---

<sup>649</sup>Wawancara dengan Syarif Hidayat pada 8 September 2020.

yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu juga terdapat jangka waktu evaluasi penyelenggaraan daerah dengan konsep desentralisasi asimetris yang berkonsekuensi pada penambahan urusan, stagnansi urusan, dan penarikan urusan suatu daerah dengan konsep desentralisasi asimetris dilakukan setiap 5 tahun sekali khusus pada Kawasan dengan alasan percepatan/akselerasi ekonomi dengan dilakukan peninjauan setiap tahun.

Ide ini sesuai dengan pandangan Zaenal Arifin Muchtar yang sedikit memodifikasi desain Tulia G. Faletti terkait jangka waktu evaluasi bahkan berakhir pada penilaian apakah daerah yang diberikan kekhususan ekonomi ini masih mampu mempertahankan kewenangan tersebut atau tidak, hal ini diuraikan sebagai berikut.<sup>650</sup>

“...Misalnya saja, tahapan desentralisasi dibagi menjadi enam, dari yang paling devolutif hingga desentralisasi yang sederhana semisal hanya dalam bentuk desentralisasi birokrasi. Enam level inilah yang dibuat oleh negara dan setiap provinsi akan mendapatkan posisinya berdasarkan kriteria yang ditentukan pusat bahwa untuk kemampuan daerah seperti itu maka daerah tersebut berada pada level mana. Level inilah yang akan dievaluasi setiap jangka waktu tertentu untuk menentukan bahwa daerah tersebut akan naik level atau malah turun level. Level inilah yang akan menentukan urusan dan kewenangan yang diserahkan bahkan hingga dana transfer daerahnya.”

Pandangan Zainal Arifin Muchtar yang menyatakan perlunya evaluasi setiap jangka waktu tertentu dalam menilai atau menentukan suatu daerah dengan konsep desentralisasi asimetris, dalam konteks kekhususan ekonomi ditingkatkan, dipertahankan atau malah dicabut juga diamini oleh Muhammad Fauzan. Muhammad Fauzan mengatakan, bahwa perlu adanya evaluasi terhadap urusan yang telah diberikan suatu daerah yang nantinya menentukan apakah urusan tersebut tetap dipertahankan kepada daerah yang bersangkutan, atau ditambah

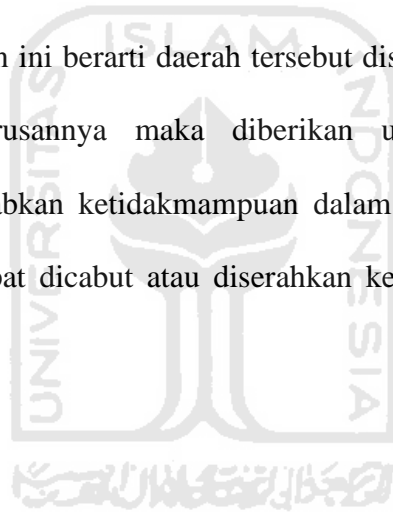
---

<sup>650</sup> Diakses dari <https://kumparan.com/zainal-muchtar/perihal-menata-regulasi-2> pada 5 Oktober 2019.



dengan urusan lain disebabkan optimalnya urusan yang telah diberikan sehingga mampu untuk diberikan urusan yang lain, atau malah terjadi penarikan atau pencabutan urusan disebabkan urusan tersebut tidak bisa dilaksanakan atau tidak maksimal dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah tersebut.<sup>651</sup>

Selaras dengan pandangan tersebut, Siti Zuhro mengungkapkan, bahwa perlu ada *reward and punishment* dalam pengelolaan desentralisasi dan otonomi daerah dengan melalui penegakan hukum yang tidak pandang bulu.<sup>652</sup> Pengaturan desentralisasi asimetris yang tersebar dalam beberapa UU, tidak satupun di antaranya mengatur *reward and punishment* secara kelembagaan. *Reward* yang diusulkan dalam penelitian ini berarti daerah tersebut disebabkan kemampuannya dalam melaksanakan urusannya maka diberikan urusan lain. Sedangkan *punishment* berarti disebabkan ketidakmampuan dalam melaksanakan urusannya maka urusan tersebut dapat dicabut atau diserahkan kepada otoritas yang lebih tinggi atau mampu.



---

<sup>651</sup> Wawancara dengan Muhammad Fauzan pada 4 Agustus 2020.

<sup>652</sup> Wawancara dengan Siti Zuhro pada 2 Juni 2020.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, maka kesimpulan yang dapat diberikan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut. *Pertama*, pengaturan tentang desentralisasi asimetris telah dibentuk semenjak Negara Indonesia berdiri. Pengakuan terhadap desentralisasi asimetris mengalami pasang surut dalam konstitusi Indonesia, terakhir diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 yang memberikan wadah desentralisasi asimetris dengan bentuk *special autonomy* yang di dalamnya memperluas konsep desentralisasi asimetris tidak hanya daerah istimewa (swapradja) tetapi juga daerah khusus, otonomi khusus, dan kawasan khusus. Terhadap pengaturan kawasan khusus yang merupakan entitas fungsional, baru muncul pengaturannya lewat undang-undang yang penetapan satuan entitas fungsional tersebut lewat Peraturan Presiden. Sejatinya, Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945 juga menjadi dasar desentralisasi asimetris dalam bentuk *fully asymmetric* meskipun terjadi distorsi lewat peraturan perundang-undangan di bawahnya, khususnya melalui UU 23/2014. Pengaturan desentralisasi asimetris dalam konstitusi masih memiliki kelemahan yang juga diakui oleh Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan pembahasan tersebut, maka ditemukan urgensi penataan ulang desentralisasi asimetris dalam NKRI, yang dapat diuraikan sebagai berikut. 1) Konsep desentralisasi asimetris merupakan amanah dari Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945. 2) Politik hukum pembentukan bertujuan untuk menjaga keutuhan negara bukan akselerasi pembangunan daerah. 3) Pengaturan desentralisasi asimetris *status quo* bersifat

sporadis, tidak memiliki *grand desain* dan undang-undang payung (*umbrella act*).

4) Terjadinya resentralisasi pasca reformasi. 5) Penerapan daerah dengan konsep desentralisasi asimetris pada *status quo* bersifat sentralistis, tidak dibuka ruang aspirasi secara demokratis. 6) Tidak adanya indikator dan parameter yang jelas dalam hal negara menetapkan daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus. 7) Belum optimalnya mekanisme pengawasan dan evaluasi. 8) Terjadinya perluasan konsep desentralisasi asimetris.

**Kedua**, konsep penataan ulang desentralisasi asimetris diwujudkan dengan membandingkan mekanisme penetapan desa adat, penetapan kawasan khusus, dan kawasan strategis nasional, sehingga akhirnya dapat diadopsi ke dalam mekanisme penetapan daerah istimewa dan daerah khusus. Hal ini guna membuka ruang demokrasi dengan mempertimbangkan aspirasi pembentukan daerah istimewa dan daerah khusus. Selanjutnya, perlu menetapkan asas, prinsip, syarat, dan indikator serta tipologi yang digunakan dalam penetapan daerah istimewa dan daerah khusus, yang akhirnya dapat ditetapkan dalam suatu undang-undang tentang pengakuan dan penghormatan daerah istimewa dan daerah khusus. Tipologi desentralisasi asimetris yang dapat dipertimbangkan dengan model *special autonomy* di Indonesia yaitu politik, sejarah dan budaya, administratif, ekonomi, pariwisata, daerah terluar dan perbatasan, daerah kepulauan, rawan bencana. Usulan pengawasan dan evaluasi yang berkonsekuensi pada penambahan urusan, stagnansi urusan, dan penarikan urusan pada desentralisasi asimetris dilakukan setiap 20 tahun sekali. Mekanisme penetapan daerah istimewa dan daerah khusus dapat melalui mekanisme *top down* dan *bottom up* yang diakomodir oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) yang akhirnya dapat diusulkan kepada Presiden, DPR

dan DPD untuk dibahas menjadi rancangan undang-undang suatu daerah ditetapkan menjadi daerah istimewa atau daerah khusus. Untuk mencegah politik hukum otonomi daerah yang zig-zag khususnya politik hukum desentralisasi asimetris diperlukan amandemen konstitusi atas Pasal 18B UUD NRI 1945. Diperlukan integrasi pengelolaan kawasan ke dalam daerah yang menganut desentralisasi asimetris. Daerah dapat menerapkan prinsip *propper governance* dan *reinventing government* guna menutupi kekurangan yang menjadi penyebab pengelolaan kawasan harus dikelola oleh pihak administrator atau pihak ketiga sebagaimana ditemukan dalam UU 39/2009.

## **B. SARAN**

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan sebelumnya, maka saran yang dapat diberikan dalam tulisan ini, sebagai berikut. *Pertama*, kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), agar melakukan amandemen terbatas terhadap Pasal 18B UUD NRI 1945 untuk mencegah politik otonomi daerah yang zig-zag terlebih dalam hal ini politik hukum desentralisasi asimetris yang belum jelas yang cenderung merugikan kepentingan daerah, perlu ada dasar konstitusional yang lebih kuat dan rinci, maka perlu dilakukan amandemen konstitusi. *Kedua*, kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah (dalam hal ini Presiden), dan Dewan Perwakilan Daerah, agar membentuk Undang-Undang tentang Pengakuan dan Penghormatan atas Daerah Istimewa dan Daerah Khusus guna melakukan penataan ulang desentralisasi asimetris sebagaimana telah dirumuskan dalam tulisan ini.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

Agustina, Leo, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, (Bandung: Alfabeta, 2014).

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

\_\_\_\_\_, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

\_\_\_\_\_, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007).

\_\_\_\_\_, et.al, *SOEPOMO Pergulatan Tafsir Negara Intergalistik Biografi Intelektual, Pemikiran Hukum Adat, dan Konstitusionalisme*, Pusat Studi Tokoh Pemikiran Hukum (Pustokum), (Yogyakarta: Thafa Media, 2015).

\_\_\_\_\_, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD NRI tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam symposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, diakses dari <http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar/Struktur%20Ketatanegaraan%20RI%20-%20Jimly%20Asshiddiqie.pdf> pada 2 Agustus 2020.

Azhari, Abdul Khaliq dan Abul Haris Suryo Negoro, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Malang: Intrans Publishing, 2019).

Basri, Faisal H., *Otonomi Atau Federalisme*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Harapan, 2000).

- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006).
- Busrizalti, H.M., *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Total Media, 2013).
- Cornelis, Vieta Imelda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pengaturan dan Pembentukan Daerah Otonomi Baru di Wilayah Perbatasan dan Pedalaman dalam Prespektif Kedaulatan Bangsa*, (Jawa Timur: Aswaja Presisindo, Members of LaksaBang Group, 2016).
- Dwiyanto, Agus, dkk., *Reformasi; Tata Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003).
- Effendi, A. Masyhur, *Dimensi/Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994).
- Fadjar, Abdul Mukhtie, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, (Malang: In-Trans, 2003).
- Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah*, (Lhokseumawe: Unimal Press, 2016).
- Hajati, Sri, dkk, *Politik Hukum Pertanahan*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2018).
- Hasyimzoem, Yusnani, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2017).
- Hasan, Iqbal, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002).
- Hatta, Moh, “Ke Arah Indonesia Merdeka” , dalam Kumpulan Karangan, Jilid I, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976).

Hidayat, Syarif, *Proper Governance: Revitalisasi Konsep Good Governance untuk Pembangunan Inklusif Berdaya Saing, dalam Penyunting Carunia Mulya Firdausy dkk, Fundamen Konsep Pembangunan Inklusif yang Berdaya Saing*, (Jakarta: P2P LIPI, Yayasan Obor, 2020).

Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, (Jakarta: Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, 2009).

Huda, Ni'matul, *Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Nusa Media, Cetakan I, 2013).

\_\_\_\_\_, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, (Bandung: Nusa Media, 2014).

\_\_\_\_\_, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009).

\_\_\_\_\_, *Hukum Pemerintahan Desa: Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, (Malang: Setara Press, 2015).

\_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014).

\_\_\_\_\_, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014).

\_\_\_\_\_, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).

\_\_\_\_\_, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2010).

Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Mode Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010).

- Jalil, Husni, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah dalam Prespektif Otonomi Khusus*, (Makasar: CV Social Politic Genius, 2017).
- Jamin, Mohammad, *Peradilan Adat: Pergeseran Politik Hukum Perspektif Undang-Undang Otonomi Khusus Papua*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014).
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: PT. Alumni, 2008).
- Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: Almuni, 2004).
- Kaho, Josep Riwu, *Prosepek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi beberapa Faktor yang mempengaruhi Penyelenggarannya)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004).
- Karim, Abdul Gaffar, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan III, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011).
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2015).
- Labolo, Muhadam, *Catatan Desentralisasi Asimetrik di Indonesia, Peluang, Tantangan, dan Recovery*, (Jakarta: Wadi-Press, 2014).
- Letty, Nyimas Latifah, dkk, *Model Pengelolaan Desentralisasi Asimetris dalam Konteks NKRI*, (Jakarta: P2P LIPI, Yayasan Obor, 2019).
- Mahfud, Moh, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013).
- Manan, Bagir, *Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Doktor dalam Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990. Dibukukan dengan judul "*Hubungan antara Pusat*



- dun Daerah Menurut UUD 1945"*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994),
- \_\_\_\_\_, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2005).
- \_\_\_\_\_, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*, (Jakarta: UNISKA, 1993).
- Mariane, Irene, *Kearifan Lokal Pengelolaan Hutan Adat*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014).
- Marijan, Kacung, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010).
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012).
- Muchtar, Zainal Arifin, *Perihal Menata Regulasi*, dalam *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*, Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019).
- Nasution, Adnan Buyung, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2007).
- Nasution, Adnan Buyung, dkk, *Federalisme untuk Indonesia*, (Jakarta: Kompas, 2000).
- Osborne, David, and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, (New York: Penguin Book Ltd., 1992).

- Prasojo, Eko, *Redormasi Kedua Melanjutkan Estafet Reformasi*, (Jakarta: Penerbit Salemba, Jakarta, 2009).
- Raharusun, Anthon, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Studi Terhadap Forma Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014).
- Rahman, Fathur, *Teori Pemerintahan*, (Malang: UB Pres, 2018).
- Ranawidjaja, Usep, *Swapradja, Sekarang dan di Hari Kemudian*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1955).
- Riyanto, Astim, *Negara Kesatuan: Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, (Bandung: Penerbit Yapemdo, 2006).
- Romli, Lili, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007).
- Rosyada, Dede, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civil Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2003).
- Santoso, Lukman, *Hukum Pemerintahan Daerah (Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia)*, Ctk. 1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015).
- Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Edisi Revisi 2010)

\_\_\_\_\_, *Naskah Konprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku IV Jilid 1 Kekuasaan Pemerintahan Negara. Edisi Revisi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).

\_\_\_\_\_, *Naskah Konprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku IV Jilid 2 Kekuasaan Pemerintahan Negara. Edisi Revisi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010),

Sesung, Rusdianto, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*, (Bandung: PT. Refika Anditama, 2013).

Shah, Anwar, dan Theresa Thompson, *Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road With Potholes, Detours, and Road Clousres*, (World Bank, 2004).

Simorangkir, Bonar, *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, 2000).

Siswanto, Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, ( Jakarta: Sinar Grafika, 2006).

Soekanto, Soerjono, *Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2015).

Soemantri, T. Sri *Otonomi Daerah*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014).

- Soemantr, Sri M, *Perbandingan (antar) Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1981).
- Strong, CF, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, (Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004).
- Sukardja, Ahmad, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyash*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012).
- Sumule, Agus, dkk (editor), *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003).
- Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Ctk. 7, (Jakarta: Raja Grasindo, 2010),
- Syarifin, Pipin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2005).
- Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan ke-X, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016).
- Tim Penyusun Pusat Pengembangan Otonomi Daerah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, dan Badan Pengkajian MPR, *Kajian Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR, 2018).
- Una, Sayuti, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004).
- Wahidin, Samsul, *Hukum Pemerintnhan Daerah; Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013).

Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).

Wignosoebroto, Soetandyo, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 tahun* (Jakarta: Institue for Local Development Yayasan TIFA, 2005).

Yamin, Mohammad, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Keenam, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982).

Yusron, *Beragam Praktek Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018).

#### **JURNAL, KARYA ILMIAH, LAPORAN, SURAT KABAR**

Agustina, Leo, “Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah: Satu Analisis Singkat, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 3. No. 1, April 2017.

Aisyah, Nanda, dkk, “Analisis Kebijakan Daftar Negatif Investasi Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 Terhadap Pengusaha Ritel Indonesia”, *Nagari Law Review*, Vol. 1, No. 2., April 2018.

Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri, “Menilik Sejarah Otonomi Daerah”, *Media BPP, Jendela Informasi Kelitbangan*, Volume 2 No. 3 Juni, 2017.

Balqis, Monica, “Faktor-faktor Penghambat Ritel Berjaringan Masuk ke Kota Padang sampai Tahun 2017”, *Jurnal Politik*, Vol. 3, No. 2., Februari 2018.

- Bhakti, Ikrar Nusa dan Natalius Pigay, “Menemukan Akar Masalah dan Solusi atas Konflik Papua: Suspenkah?”, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 9., No. 1, 2012.
- Cahyono, Heru, “Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh: Gagal Menyejahterakan Rakyat dan Sarat Konflik Internal”, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 9, No. 2, 2012.
- Centre for Humanitarian Dialouge, *Primer on the Proposed Bangsamoro Basic Law*, European Union, 2018.
- Chien, Shiun-Shen, ”Economic Freedom and Political Control in Post-Mao China: A Perspective of Upward Accountability and Asymmetric Decentralization”, *Asian Journal of Political Science*, Vol. 18, No. 1, April 2010.
- Darmastuti, Ari, “Local Autonomy and Inter-Sector Performance Based Government in Lampung Province, “*Journal of Government and Politics*” Volume 5 Number 2 August 2014.
- Falleti, Tulia G, “ A Sequential Theory of Decentralization: Latin America Cases in Comparative Prespective””, *Jurnal American Political Science Review*, Vol. 99. No. 3 Tahun 2005.
- Fatwa, Indra, *Gagasan Kawasan Ekonomi Khusus Dumai Berbasis Industri Hilir Kelapa Sawit*, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017.
- Fauzan, Muhammad, “Peluang Titik Berat Otonomi Pada Daerah Provinsi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23, No. 1 Juni 2016, hlm. 7.

Fauzani, Muhammad Addi, *UU Cipta Kerja dan Hak Otonomi Daerah*, diakses dari <https://news.detik.com/kolom/d-5203031/uu-cipta-kerja-dan-hak-otonomi-daerah> pada 7 Oktober 2020.

\_\_\_\_\_, *Konstitusionalitas Pemindahan Ibu Kota Negara*, *Koran Sindo*, Rabu 28 Agustus 2019.

\_\_\_\_\_, *Wajah Otonomi Daerah dalam UU Cipta Kerja*, diakses dari <https://kumparan.com/addi-fauzan/wajah-otonomi-daerah-dalam-uu-cipta-kerja-1uMv0luytnA/full> pada 12 Oktober 2020.

Habibi, Muhammad dkk, “Keemburuan Daerah Penghasil Setelah Praktek Desentralisasi Asimetris”, *Hasil Penelitian, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, Januari 2019.

Hendratno, Edie Toet, “Desentralisasi yang Mengarah ke Sistem Federal dan Pengaruhnya terhadap Pelaksanaan Fungsi Negara”, *Jurnal Hukum Internasional*, Vol. 4 Nomor 2 Januari 2007.

Heryansyah, Despan, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Tesis Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Hidayat, Syarif, *Special Economic Zones and the Need for Proper Governance: Empirical Evidence from Indonesia*, *JCR Journal Impact Factor, Contemporary Southeast Asia*, Vol. 42, No. 2, 2020.

Hilal, Suryo, *Gagasan Otonomi Khusus bagi Provinsi Kalimantan Timur dalam NKRI*, Tesis Universitas Islam Indonesia, 2017.

- Huda, Ni'matul, dkk, "Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Ius Quia Iustum*, Vol. 26. No. 2, Mei 2019.
- Ikbal, "Prinsip Free And Prior Informed Consent Terhadap Perlindungan Masyarakat Adat Atas Tanah Dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia Internasional", *Jurnal Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6 No. 3 September-Desember 2012.
- Jaweng, Robert Endi, *Analisis Kewenangan Khusus Jakarta Sebagai Ibukota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia*, (Jakarta: Tesis, Universitas Indonesia, 2012).
- Jaweng, Robert Endi, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia", *Jurnal Analisis CSIS*, Vol. 40, No. 2 Juni 2011.
- Jaweng, Robert Endi, "Rekonstruksi Kekhususan Jakarta", *Analisis CSIS*, Vol. 41, No. 2. Juni 2012.
- Kathrina, Riris, "Deliberative Formulation of Papua Special Autonomy Policy", *International Journal of Administrative Science and Organization*, Vol. 24, No. 2, May 2017.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Daftar Perda/Perkada Yang Dicabut/Direvisi oleh Menteri Dalam Negeri*, 2016.
- Kementerian PPN Bappenas, *Perkembangan Ekonomi Indonesia dan Dunia Triwulan I Tahun 2018*, Vol. 2. No. 1, Mei 2018.
- Khaerina, Hafiza, "Perbandingan Kebijakan Desentralisasi Asimetris antara Filipina Selatan dan Indonesia", *Jurnal Prodi Peperangan Asimetris*, Vol. 3, No. 2, Juni 2017.



- Krisnapati, Bayu, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Tesis Universitas Islam Indonesia, 2012.
- Kurniadi, Bayu Dardias, “Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, makalah yang disampaikan dalam Seminar oleh Lembaga Administrasi Negara pada 26 November 2012.
- Lay, Cornelis, “Asymmetrical Decentralization, Representation, and Legitimacy in Indonesia (A Case Study of the Majelis Rakyat Papua” *Asian Survey*, Vol. 58. Issue 2, April 2018.
- Lay, Cornelis, “Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia”, Seminar 50 Tahun Kagama, Yogyakarta 20 Desember 2008.
- Letty, Nyimas Latifah, dkk, “Pola Pengawasan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa”, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 15, No. 1, Juni 2018
- Litbang Kemendagri, “Perda Menghambat Investasi?”, *Media BPP 72 Tahun Cita-Cita Desentralisasi*, Volume 2 No. 4 Agustus 2017.
- Mahi, Raksaka, *Indonesian Decentralization: Evaluation, Recent Movement And Future Perspectives1*, *Journal of Indonesian Economy and Business*, Vol. 31 No. 1 2016.
- Melbourne Forum Constitutional Insight, “Asymmetrical Territorial Arrangements in Decentralized Systems”, *Melbourne Forum Constitutional Insight*, No. 3 Oktober 2018.
- Nadir, Sakinah, ” Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa”, *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 1 No. 1 Tahun 2013.

- Naskah Akademik RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Versi Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), 2011.
- Nurhemi dkk, “Dampak Otonomi Keuangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia”, *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, Vol. 18, No. 2 Oktober 2015.
- OECD Multi-Level Governance Studies, *Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia*, 2019.
- Putra, Ridwan, “Prsopek Pembentukan Daerah Istimewa Sumatera Barat dalam Koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Soumatera Law Review*, Vol. 1., Nomor 2, 2018.
- Pratama, Andihika Yudha, “Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi” *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 28. No. 1, Februari 2015.
- Pratikno dkk, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*, Laporan Akhir Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2010).
- Ridwansyah, Muhammad, “Úpaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14. No. 4 Desember 2017.
- Safa’at, Muchammad Ali, “Problem Otonomi Khusus Papua”, diakses dari <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/PROBLEM-OTONOMI-KHUSUS-PAPUA.pdf> pada 13 Juni 2020,

- Saleh, Muhammad, "Quo Vadis Pengawasan Inspektorat", *Koran Sindo*, 13 November 2020.
- Santoso, Purwo, "Asimetri Desentralisasi", makalah yang disampaikan dalam Seminar oleh Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) pada 20 November 2012.
- Santoso, Purwo, "Undang-Undang Sebagai Sandaran Nasib Daerah?: Refleksi Desentralisasi di Indonesia," *Proceeding Seminar Nasional "UU Pemda: Solusi atau Masalah Yang Baru?"* Bandar Lampung, 30 April 2015.
- Stefanus, Kotan Y, "Daerah Kepulauan sebagai Satuan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11. No. 1 Januari 2011.
- Suharyo, "Otonomi Khusus di Papua dan Aceh Sebagai Perwujudan Implementasi Peranan Hukum dalam Kesejahteraan Masyarakat", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 5. No. 3, Desember 2016.
- Tauda, Gunawan A, "Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Administrative Law & Governance*, Vol. 1, No. 4, November 2018.
- Thaib, Dhalan, "Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Prespektif Filosofism Historis dan Yuridis", *Jurnal Hukum*, No. 30. Vol 12 September 2005.
- Tryamoko, Mardyanto Wahyu, Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pascaorde Baru, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 38, No. 2 Desember 2012.

- Utomo, Tri Wiodo W., Peran Pemerintah Pusat Dalam Memperkuat Desentralisasi: Kasus Jepang Dan Pelajaran Untuk Indonesia, *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 10. No. 3 Tahun 2014.
- Wasistiono, Sadu, “Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan”, *Jurnal Ilmu Politik*, Edisi 21, 2010.
- Wibawa, Kadek Cahya Susila, “Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris dalam rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di Indonesia”, *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2 Issue 3, Agustus 2019.
- Winarno, Budi, Implementasi Konsep “Reinventing Government dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah”, Makalah diampsaikan dalam Smeinar Nasional dengan Judul Penataan Birokrasi dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, UPN Jawa Timur, Surabaya, Rabu, Januari 2004.
- Yu, Wang, “ A Brief Review of the Special Administrative Regions and the Special Administrative Region System”, *Academic Journal of “One Country, Two Systems” Vol. III* diakses dari [ipm.edu.mo/en/academic\\_journal\\_eng\\_issue1.php](http://ipm.edu.mo/en/academic_journal_eng_issue1.php) pada 8 Juni 2020.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) setelah amandemen;

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun.

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pasar.

Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional Serta Penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, Dan Toko Modern.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 81/PUU/-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi 29/PUU-IX/2011.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72/PUU-XI/2013.

Konstitusi Jepang.

*The Constitution of the People's Republic of China.*

Konstitusi Kolombia.

Konstitusi Swedia.

Konstitusi Finlandia.

Konstitusi Filipina.

## **WAWANCARA**

Wawancara dengan Cornelis Lay pada 2 Juni 2020.

Wawancara dengan Djohermansyah Djohan pada 27 Juli 2020.

Wawancara dengan Muhammad Fauzan pada 4 Agustus 2020.

Wawancara dengan Siti Anisah pada 26 Agustus 2020.

Wawancara dengan Siti Zuhro pada 2 Juni 2020.

Wawancara dengan Syarif Hidayat pada 8 September 2020.

### **LAIN-LAIN**

Abdul Gaffar Karim, <https://ugm.ac.id/en/news/5238-no-asymmetrical-decentralization-design-in-indonesia> diakses pada 15 Juni 2020.

<https://kumparan.com/zainal-muchtar/perihal-menata-regulasi-2> diakses pada 5 Oktober 2019.

<http://kek.go.id/peta-sebaran-kek> diakses pada 22 Oktober 2019.

<https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/08/210000369/daftar-kabupaten-dan-kota-di-indonesia> diakses pada 27 Juli 2020.

