

# **Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

## ***Efforts to Find the Ideal Concept of Central-Local Relations Based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia***

**Muhammad Ridwansyah**

Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Gadjah Mada

Jl. Jl. Sosio Justisia. Bulaksumur, Yogyakarta, 55281  
Email: muhammadridwansyah188@yahoo.com

Naskah diterima: 05/10/2016 revisi: 11/10/2017 disetujui: 27/11/2017

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan mengetahui pengaturan tentang pemerintahan daerah terkait dengan asas desentralisasi asimetris sehingga lebih leluasa mengurus rumah tangga sendiri. Penelitian ini merupakan penelitian konseptual berupaya menemukan konsep-konsep hubungan pusat dan daerah menurut UUDNRI Tahun 1945. Berdasarkan hasil pembahasan yang ada, hasil penelitian ini sebagai berikut: *pertama*, konsep desentralisasi asimetris ini sudah lama dicari formatnya karena amanah konstitusi perlu interpretasi lebih jauh sehingga benar-benar menemukan konsep ideal bagi Pemerintah Indonesia. *Kedua*, kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memang sudah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya sehingga ada keluasaan untuk mengatur daerahnya sendiri. Namun peneliti berupaya mencari format baru, yang peneliti tawarkan ialah desentralisasi asimetris bagi semua daerah Indonesia walaupun hal ini terkesan sulit namun hal itu apabila dilakukan secara bersama maka akan mudah untuk dilaksanakan. *Ketiga*, terkait desentralisasi asimetris untuk Indonesia ini sudah diterapkan terhadap empat daerah yakni DKI Jakarta, Daerah Istimewa

Yogyakarta, Aceh dan Papua namun ke depan Indonesia akan dengan mudah melakukan perubahan lagi terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. *Keempat*, terkait dengan kewenangan daerah yang nanti menjadi sangat luas tentunya metode pengawasan akan jauh lebih diperketat dari pada sebelumnya karena desentralisasi memperkenankan ke level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau di bawah untuk menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan.

**Kata kunci:** Konsep, Hubungan Pusat dan Daerah.

### ***Abstract***

*This study aims to understand the local governance arrangements in relate to asymmetric decentralization principles which allows them to take care of their own concerns more freely. This study is a conceptual attempt to discover the concepts of central-region relations by The 1945 Constitution of Republic of Indonesia. Based on the discussions available, the results of this study are: first, the concept of asymmetric decentralization has long been sought for its format as a constitutional mandate needs further interpretation to find the ideal concept for the Government of Indonesia; second, the presence of the Law no. 23 year 2014 about Regional Government has already used the principle of broad autonomy so there are discretions to manage their own regions. Yet, the researcher is willing to find a new format, in this case is asymmetric decentralization to all areas of Indonesia. Although it seems difficult to implement, in fact it can be easier to be applied together; third, asymmetric decentralization in Indonesia has actually been implemented to four regions (Jakarta, Yogyakarta, Aceh, and Papua), but the researcher is expecting more that in the future Indonesia will be easily made further changes to the Law no. 23 year 2014 about Regional Government; fourth, related to the regional authority which will be more comprehensive, the monitoring methods will automatically be much tighter than before. That is because decentralization allows lower government power level to determine the issues they directly notice.*

**Keywords:** *Concepts, Central and Local Relations.*

## **PENDAHULUAN**

Menurut Djohermansyah Djohan 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 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah yang merupakan pengganti dari UU No. 32 Tahun 2004.<sup>1</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. Begitu seterusnya, undang-undang pemerintahan daerah baru selalu memuat ketentuan-ketentuan baru guna memenuhi tuntutan faktual masyarakat lokal sebagai *stakeholder* dan kehendak pemerintah pemerintah pusat sebagai *shareholder*. Dampaknya, implementasi kebijakan otonomi daerah dipenuhi dengan aneka eksperimen.

Sejalan dengan pemahaman di atas Bagir Manan juga selalu ingin menemukan konsep ideal antara hubungan pusat dan daerah hal ini bisa dilihat dari disertasi beliau yang berjudul "Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945."<sup>2</sup> Hal ini karena ditengarai kegalauan beliau pada saat itu melihat pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru sangat sentralistis. Ditambah lagi selama ini di masa Orde Lama dan Orde Baru tidak ada keseimbangan antara perbedaan dan kesatuan, yang ada hanya serba kesatuan. Setiap perbedaan dianggap ancaman yang membahayakan.<sup>3</sup> Latar belakang pemikiran ini sebenarnya upaya untuk menemukan atau mengembangkan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Jika dilihat ke masa lalu acuan dari hubungan pusat dan daerah ini masih tertuang di dalam GBHN mulai dari tahun 1978, 1983, dan 1988. Hal ini mempertegas dalam pernyataan GBHN yakni<sup>4</sup>:

*"Dalam rangka memperlancar pembangunan yang tersebar dan merata di seluruh pelosok tanah air dalam rangka membina persatuan dan kesatuan bangsa maka hubungan kerja yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu terus dikembangkan atas dasar keutuhan negara kesatuan dan diarahkan pada pelaksanaan otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab. Upaya ini perlu dilakukan bersama-sama dengan dekonsentrasi dan kebijaksanaan lainnya yang mendorong kemajuan dan pembangunan daerah".*

Amanah otonomi daerah memang sudah diatur di dalam konstitusi bangsa ini. Jika kita lihat UUD 1945, Pasal 18 yang menjadi sumber penyelenggaraan otonomi dapatlah dipahami untuk mendorong terwujudnya ide yang dicita-citakan

<sup>1</sup> Lihat Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, h. v.

<sup>2</sup> Disertasi ini diselesaikan di Program Pascasarjana Ilmu Hukum UNPAD, Bandung, beliau mengulas mulai dari desentralisasi di beberapa negara antara lain Inggris, Perancis, Belanda. Hingga menjadi pembahasan utamanya adalah di Indonesia. Hal yang paling penting dalam pembahasan ini ialah bagaimana agar konsep yang sentralisasi pada orda lama dan orde baru segera diakhiri dan memberikan daerah peluang untuk mengurus rumah tangga sendiri. Lihat Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, h. 1-10.

<sup>3</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004, h. vii.

<sup>4</sup> Lihat TAP No. II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dikutip oleh Bagir Manan, 1994, *Op.Cit.*, h. 1.

yaitu otonomi. Definisi otonomi merupakan kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan.<sup>5</sup> Untuk itu pendiri negara kesatuan ini jauh-jauh hari sudah memikirkannya secara hukum tentang pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, persoalan otonomi daerah harus diwujudkan dalam kerangka negara kesatuan sebagaimana yang diamanatkan Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan tersebut, yang berbunyi :

*“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”<sup>6</sup>*

Sejarah otonomi di negeri ini mengalami perubahan yang signifikan karena jika dilihat sejarahnya banyak sekali perubahan mulai dari Orde Baru, Orde Lama, dan Era Reformasi saat ini. Untuk menelusuri ini menurut Sunaryati Hartono<sup>7</sup> yang dikutip oleh Afif Syarif mengatakan untuk mewujudkan Pasal 18 terjadi suatu tarik menarik dalam kehidupan bernegara. Tarik menarik ini tidak perlu dihilangkan ini merupakan sejarah hukum dalam kehidupan bernegara dan pemerintahan. Terkait dengan sejarah maka setelah pemerintah Orde Lama tumbang dan digantikan oleh Orde Baru maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Pembentukan ini secara politis merupakan sejarah hukum akibat UU No. 22 Tahun 1948 yang dibuat pada masa revolusi disertai tekanan dari penjajah Belanda yang pada waktu itu akan melaksanakan kehendaknya di bumi Indonesia. Setelah berakhirnya penjajahan Belanda dan berlakunya UUDS 1950, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan daerah tetap berlaku.<sup>8</sup>

Setelah kembali ke UUD 1945 diadakan perubahan tentang pemerintahan daerah yang sebelumnya telah diundangkan dengan UU No. 1 Tahun 1957 yang pelaksanaannya dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 1959. Kemudian diganti lagi dengan UU No. 18 Tahun 1965 dalam upaya pelaksanaan otonomi kepada daerah. Meskipun UU No. 18 Tahun 1965 dibuat pada masa orde lama,

<sup>5</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Bandung: Uniska Press, 1993, h. 3.

<sup>6</sup> Lihat Mahkamah Konstitusi, *Naskah Asli Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK RI, 2015, h. 8.

<sup>7</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni: 1991, h. 11.

<sup>8</sup> Afif Syarif, “Pasang Surut Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, (Tinjauan Sejarah Hukum Pemerintahan Daerah)” *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6 No. 7 Tahun 2013, h. 48.

akan tetapi penerapannya mulai berlaku pada orde baru, ini adalah merupakan *historis* hukum dalam sistem ketatanegaraan. Akibat perkembangan politik, UU No. 18 Tahun 1965 dianggap tidak sesuai dengan perkembangan pemerintahan, maka perlu dilakukan perubahan atau diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan daerah.<sup>9</sup>

Di sadari atau tidak jika peneliti telaah beberapa karya ilmiah tentang otonomi daerah, orde baru ternyata melakukan penataan hubungan pusat-daerah dan undang-undang ini dengan watak yang sangat dominatif dan represif oleh pusat ke daerah.<sup>10</sup> Bahkan di era orde baru kepala daerah dikuasai oleh militer atas perintah Soeharto hal ini membuat daerah semakin kabur dari sistem tata kelola pemerintahan yang baik dan daerah jauh tertinggal dari kata sejahtera.

Setelah *seperempat* abad UU No. 5 Tahun 1974 berlaku dan diiringi tumbangnya rezim orde baru, maka pemerintahan yang baru memandang perlu untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka UU No. 5 Tahun 1974 yang telah berlaku selama 25 Tahun dinyatakan tidak berlaku lagi. Apabila dilihat dari sejarah perjalanan panjang UU No. 5 Tahun 1974 dikaitkan dengan perkembangan hukum untuk mendukung otonomi daerah, maka perlu dilakukan perubahan terhadap undang-undang pemerintahan daerah tersebut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan pada tanggal 7 Mei Tahun 1999 dengan Lembaran Negara nomor 60 Tahun 1999, dan secara yuridis formal penyelenggaraan otonomi daerah dapat diharapkan sesuai dengan amanat kontitusi negara kita yaitu dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.<sup>11</sup>

Akan tetapi masih ada yang tertinggal dalam muatan-muatan hukum terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tersebut, maka pemerintah memandang perlu untuk menyempurnakan dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Apabila dilihat perjalanan panjang undang-undang pemerintahan daerah telah mengalami pasang surut dalam sistem ketatanegaraan kita. Setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, diharapkan otonomi dan demokrasi untuk menjalankan kepentingan rakyat di daerah dapat berjalan lancar. Namun pada saat ini UU No. 32 Tahun 2004 sudah diganti oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Amiruddin, dkk, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, h. xvii.

<sup>11</sup> Afif Syarif, *Op. Cit.*, h. 48.

Apabila diperhatikan jauh lebih dalam peraturan yang selama ini, tentang pemerintah daerah sangat beragam mulai dari sistem yang sangat sentralistis hingga ke desentralisasi, konsentrasi hingga dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Karena di era reformasi saat ini ada beberapa perubahan yang terhadap konstitusi yang awal mulanya hanya satu pasal namun sekarang sudah terdiri dari tiga pasal dengan sebelas ayat mulai dari Pasal 18<sup>12</sup>, 18A<sup>13</sup>, dan 18B<sup>14</sup>.

Atas dasar pemikiran kontruksi di atas penulis ingin mencari atau menemukan konsep yang ideal antara hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah menurut UUD 1945. Karena memang pada saat ini peraturan tentang pemerintahan daerah sering sekali diubah-ubah menjadikan pemerintahan daerah menjadi bingung dan kurang fokus terhadap daerah yang diurusnya. Atau memang norma yang ada di dalam pasal-pasal UUD 1945 perlu diinterpretasikan lebih jauh. Maka dalam penelitian konseptual ini peneliti mengkaji permasalahan mengenai masa depan pengaturan pemerintahan daerah terkait dengan asas desentralisasi asimetris.

## PEMBAHASAN

### A. Konsep Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Menurut Bagir Manan, penentuan luas sempitnya penyelenggaraan wewenang mengatur dan mengurus urusan-urusan daerah ditentukan oleh faktor yang melingkupi hubungan kekuasaan (*gezagsverhouding*) Pusat dan Daerah, yang antara lain mencakup: hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.<sup>15</sup> Terkait dengan itu hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan amanat konstitusi yang memerlukan bentuk pengaturan dalam undang-undang tersendiri.

<sup>12</sup> Pasal 18 ayat (1) menyatakan "Negara Kesatuan RI 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 diatur dengan undang-undang". Ayat (2) menyatakan "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Hingga ayat 3 sampai dengan ayat 7 yang secara spesifik mengatur urusan pemerintah daerah.

<sup>13</sup> Pasal 18A ayat (1) menyatakan "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah". Ayat (2) menyatakan "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang".

<sup>14</sup> Pasal 18B ayat (1) menyatakan "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang." Ayat (2) "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang".

<sup>15</sup> Enny Nurbaningsih, *Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah dalam Peraturan Daerah (Studi Priode Era Otonomi Seluas-luasnya)* Disertasi, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum UGM, 2011, h. 22.

Dilihat dari definisi yang dikemukakan oleh Enny Nurbaningsih bahwa kewenangan yang dimaksud ialah hak untuk melakukan sesuatu tindakan dalam batas-batas tertentu berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan memiliki arti yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan karena merupakan dasar utama untuk setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap tingkat pemerintahan yang ada disuatu negara. Tanpa adanya dasar kewenangan yang sah, maka berbagai tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap tingkat pemerintahan dapat dikategori tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap asas pemerintahan yang baik.<sup>16</sup>

Sesuai dengan konsep di atas hubungan kewenangan antara pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam sistem negara kesatuan melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Pengertian dari sentralisasi merupakan adanya pemusatan semua kewenangan pemerintah pada pemerintah Pusat. Sedangkan definisi desentralisasi menurut Bagir Manan adalah bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari organisasi, jabatan atau pejabat.<sup>17</sup>

Hubungan Pusat Daerah apabila ditelusuri, hal ini telah diteliti oleh Bagir Manan, latar belakang adanya hubungan pusat dan daerah dikarenakan pada saat rancangan UUD susunan BPUPKI ada keinginan untuk menjadikan pemerintah daerah berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Seperti yang diutarakan oleh Dr. Amir sebagai berikut:<sup>18</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<sup>19</sup>*

Selanjutnya dalam naskah persiapan UUD Tahun 1945 tersebut Ratulangi menyatakan: <sup>20</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*

<sup>16</sup> *Ibid.*, h. 86-87.

<sup>17</sup> Joko Setiono, *Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Materi Perkuliahan*, Yogyakarta, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2015, h. 10.

<sup>18</sup> Bagir Manan, *Op. Cit.*, h. 154.

<sup>19</sup> Muhammad Yamin, *Naskah Perisapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid Pertama*, Jakarta: Prapanca, 1959, h. 410.

<sup>20</sup> *Ibid.*, 412.

*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>21</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 dimasukkan 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 keperluannya menurut kehendak sendiri, urusan rumah tangga diserahkan kepada pemerintah daerah, asal saja dilakukan dengan dasar permusyawaratan dan tidak boleh membuat peraturan sendiri yang menantang dasar pemerintahan pusat.*

Apabila dilihat dari disertasi Bagir Manan hal tersebut dapat disimpulkan sebagai berikut:<sup>22</sup>

- 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:<sup>23</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.

<sup>21</sup> *Ibid.*, 413.

<sup>22</sup> Bagir Manan, *Op. Cit.*, h. 155.

<sup>23</sup> *Ibid.*, h. 156.

Dalam hal peneliti kurang setuju dengan penarikan kesimpulan yang dilakukan oleh Bagir Manan karena jika dilihat ke dalam naskah persiapan UUD 1945 bahwa daerah yang diinginkan oleh wakil-wakil luar Jawa seyogyanya desentralisasi asimetris dan ingin mengatur daerahnya sendiri sehingga bisa lebih leluasa mengatur daerahnya dalam hal memberikan kebebasan untuk mengembangkan dan memajukan khazanah seni budaya, bahasa, ilmu pengetahuan, falsafah, agama, infrastruktur pembangunan fisik, ekonomi, politik, hukum, bahasa, telekomunikasi, informasi dan sebagainya.

## **B. Prinsip Otonomi Daerah di Indonesia**

Menurut Agus Santoso Indonesia menganut prinsip desentralisasi karena Pasal 18 sebelum perubahan *juncto* Pasal 18 setelah perubahan, Pasal 18A, 18B mengalami penyempurnaan, terutama berdasarkan perubahan kedua UUD 1945 sejak 18 Agustus 2000. Prinsip desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah dipilih dan ditetapkan merupakan hasil dari pembahasan BPUPKI, terutama dalam sidang II (11-17 Juli 1945), kemudian dicantumkan sebagai Pasal 17 dalam rancangan UUD yang ditetapkan oleh badan ini. Kemudian hal itu dibahas dan ditetapkan kembali oleh PPKI dalam UUD sehingga akhirnya ditetapkan lagi sebagai Pasal 18.<sup>24</sup>

Alasan pemilihan prinsip otonomi desentralisasi dapat diketahui dari laporan Soepomo sebagai ketua Panitia Kecil dari Panitia Perancang UUD, dalam hal ini diperolehnya prinsip desentralisasi. Sejalan dengan itu Soepomo juga sepakat dengan prinsip yang digunakan tersebut karena Moh. Hatta mengatakan dengan prinsip otonomi bertingkat ini disebabkan untuk mendekatkan demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat maka yang terbaik adalah otonomi pada daerah tingkat II, sehingga daerah tingkat II akan membina perkembangan desa-desa untuk mencapai tingkat kemampuan mengurus rumah tangga sendiri.<sup>25</sup>

Pada Tahun 2004, menurut UU No. 32 Tahun 2004, penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

- 1) asas kepastian hukum;
- 2) asas tertib penyelenggara negara;
- 3) asas kepentingan umum;
- 4) asas keterbukaan;

<sup>24</sup> Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013, h. 108.

<sup>25</sup> *Ibid*, h. 109.

- 5) asas proporsionalitas;
- 6) asas profesionalitas;
- 7) asas akuntabilitas;
- 8) asas efisiensi; dan
- 9) asas efektivitas

Terkait dengan asas kepastian hukum dan kepentingan umum, pada undang-undang tersebut ada relevansinya terhadap rumusan kata “daerah otonom” hal ini tercantum dalam Pasal 1 angka 6 bahwa daerah otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan rumusan tersebut ada tiga hal yang bisa peneliti uraikan yakni: *pertama*, unsur batas wilayah, ialah sebagai kesatuan masyarakat hukum, batas suatu wilayah adalah sangat menentukan untuk kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, misalnya dalam penetapan kewajiban tertentu sebagai warga masyarakat serta pemenuhan hak-hak masyarakat terhadap fungsi pelayanan umum pemerintahan dan peningkatan kesejahteraan secara luas kepada masyarakat setempat. *Kedua*, unsur pemerintahan hal ini berdasarkan atas kreatifitas daerah tersendiri atas legitimasi undang-undang yang telah diberikan kewenangannya kepada pemerintah daerah masing-masing. *Ketiga*, unsur masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum baik *gemeinshaft* maupun *geselchaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berfikir, bertindak, dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat.

Apabila dicermati Pasal 1 angka 6 di atas diperuntukan terhadap daerah desentralisasi namun konsep undang-undang tersebut menurut peneliti masih terkesan masih banyak masalah hal ini seperti masalah pembentukan daerah otonom, pembagian urusan pemerintahan daerah, daerah berciri kepulauan, pemilihan kepala daerah, peran gubernur sebagai wakil pusat, masalah muspida, perangkat daerah, kecamatan, aparatur daerah, pembangunan daerah, pelayanan publik, partisipasi masyarakat, kawasan perkotaan, kawasan, kawasan khusus, kerjasama antar daerah permasalahan desa, pembinaan dan pengawasan, tindakan hukum terhadap aparatur pemda, inovasi daerah dan DPOD.

Senada dengan dengan mantan Direktur Urusan Daerah Departemen Dalam Negeri I Made Suwandi mengatakan masalah inovasi daerah misalnya banyak daerah melakukan terobosan namun kemudian terkendala persoalan ketiadaan payung hukum. Pada akhirnya, banyak Kepala Daerah yang kemudian harus berhadapan dengan persoalan-persoalan hukum. Seringkali inovasi tersebut dijadikan kriminalisasi oleh aparat kepolisian, kejaksaan, akibat dasar hukum terobosan tersebut tidak dilandasi dasar hukum yang kuat. Dari sini kemudian inovasi yang dilakukan berubah menjadi kriminalisasi. Padahal kemajuan suatu daerah justru sangat mungkin terjadi karena inovasi yang diciptakan.<sup>26</sup> Artinya, asas yang digunakan dalam undang-undang di atas terkadang sering dikebiri oleh aparat penegak hukum sehingga pemerintah daerah cenderung tidak mau lagi berinovasi karena ada kekhawatiran dikriminalisasikan.

Tahun 2014, dengan hadirnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka prinsip untuk menjalankan pemerintahan daerah mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, UUD 1945 beserta perubahannya telah memberikan landasan konstitusional mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Di antara ketentuan tersebut antara lain;

- a) Prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.
- b) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya.
- d) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa.
- e) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilu.
- f) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.
- g) Prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- h) Prinsip hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.
- i) Prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

<sup>26</sup> "Revisi UU No. 32 Tahun 2004, Kelemahan Konsep atau Implementasi", [www.vivaborneo.com/revisi-uu-no-32-tahun-2004-kelemahan-konsep-atau-implementasi.htm](http://www.vivaborneo.com/revisi-uu-no-32-tahun-2004-kelemahan-konsep-atau-implementasi.htm), diunduh tanggal 03 Oktober 2016.

Penerapan UU 23 Tahun 2014, sejatinya memasuki era desentralisasi hal ini sesuai yang disampaikan oleh Suhajar Diantoro Staf Ahli Kementerian Dalam Negeri Bidang Pemerintahan mengatakan Pemerintah sudah mencanangkan politik desentralisasi sejak lama. Poin penting yang dibahas dalam penerapan UU No. 23 Tahun 2014 di samping tanggung jawab pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, hal lain yang disinggung membagi urusan seperti permasalahan hutan, tambang, laut, dibawa ke Provinsi juga ikut dibahas. Permasalahan lainnya juga ialah perda kabupaten/kota dapat dibatalkan oleh Gubernur atau Wakil Gubernur, akan tetapi dengan begitu kabupaten/kota dapat mengajukan ke Kementerian Dalam Negeri jika Kementerian Dalam Negeri justru menguatkan keputusan Gubernur maka bisa mengajukan ke Mahkamah Agung sebagai *judicial review*.<sup>27</sup> Jika dibandingkan UU 32 Tahun 2004 dengan 23 Tahun 2014 jauh lebih baik UU 23 Tahun 2014 karena undang-undang tersebut melihat Indonesia ke arah desentralisasi hal ini seperti pandangan Josef Riwu Kaho bahwa sejak awal berdirinya Indonesia ini *founding father* telah menjatuhkan pilihannya pada prinsip pemencaran kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>28</sup>

### C. Desentralisasi Asimetris untuk Indonesia

Dalam hal ini peneliti ingin menawarkan konsep desentralisasi asimetris untuk semua wilayah Indonesia dengan fungsi pengawasan yang ketat. Supaya ke depan nantinya anak-anak bangsa ini bisa membayangkan kota-kota yang ada di Indonesia mirip seperti kota-kota yang ada di Amerika Serikat, Hong Kong, Quebec, Canada dan lain sebagainya tanpa merubah konsep negara kesatuan.

Menurut G. Shabbir Cheema dan D. A. Rondineli yang dikutip oleh Ni'matul Huda bahwa dalam tiga dasawarsa (1970-1990-an) pemerintah di negara-negara berkembang telah berupaya mengimplementasikan bermacam kebijakan desentralisasi. Sebagian memiliki lingkup yang menyeluruh dan dirancang untuk mengalihkan perencanaan pembangunan dan pertanggungjawaban pengelolaan kepada unit-unit pemerintahan daerah. Sebagian lain dipahami secara lebih sempit mereka hanya menyebarkan atau merelokasikan tugas-tugas pemerintahan di antara unit-unit pemerintahan daerah. Di sebagian besar negara, kebijakan desentralisasi mempunyai empat bentuk. Pemerintah di negara-negara seperti India, Sudan, dan Tanzania berupaya menyerahkan atau mendelegasikan kuasa

<sup>27</sup> Taufik Rachman, "UU 23 Tahun 2014: Era Baru Penerapan Desentralisasi," <http://m.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/04/29/o6cv0m219-uu-23-tahun-2014-era-baru-penerapan-desentralisasi>, diunduh Tanggal 03 Oktober 2016.

<sup>28</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraanya)*, Jakarta: Raja Grafindo, 2002, h. xi.

pembagian pengambil keputusan kepada pemerintah daerah atau unit-unit pemerintahan.<sup>29</sup>

Pemerintah lain seperti Brazil, Argentina, Venezuela, dan Meksiko memberikan fungsi perencanaan dan pengelolaan tertentu kepada organisasi-organisasi semi otonom. Hampir semua pemerintahan di Afrika Timur, Utara, dan Asia Selatan mendistribusikan fungsi pembangunan kepada pemerintah provinsi atau distrik. Desentralisasi di beberapa negara berkembang dilaksanakan dengan metode debirokratisasi. Ini mengindikasikan fungsi-fungsi yang sebelumnya diemban oleh pemerintah diserahkan kepada organisasi-organisasi mandiri atau swasta. Konsep desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Menurut Syarif Hidayat dan Benyamin Hosein konsep ini baru banyak diperdebatkan khususnya di negara-negara yang sedang berkembang pada Tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai gelombang pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraannya pemerintahan lokal. Jika dilihat gelombang kedua gerakan desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an.<sup>30</sup>

Desentralisasi juga seringkali diinterpretasikan sebagai antitesa dari sentralisasi. Antara dua kutub itu dalam perkembangannya tidak jarang diletakkan pada kutub yang saling berlawanan,<sup>31</sup> seharusnya di dalam negara kesatuan di samping keliru untuk mempertentangkan keduanya antaranya keduanya juga tidak bisa ditiadakan sama sekali. Artinya kedua konsep tersebut menurut Lukman Hakim teori tersebut saling melengkapi dan membutuhkan dalam kerangka ideal sebagai sendi negara demokratis.<sup>32</sup> Arti penting desentralisasi esensinya agar persoalan kompleks yang dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenis dan kekhususan daerah yang melingkupi seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin karena keterbatasan dan kekurangan hampir di semua aspek.

<sup>29</sup> Lihat G. Shabbir Cheema dan D. A. Rondinelli, 1983, *Decentralization and Development: Conclusions and Directions* Sage Publication, Beverly Hills, London or New Delhi, h. 295. Dikutip oleh Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Bandung: Nusa Media, 2014, h. 53.

<sup>30</sup> *Ibid.*, h. 32. Lihat Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: P2P LIPI, 2001, h. 22. Dikutip oleh Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumnus, 2004, h. 144. Lihat lagi John M. Cohen dan Stephan B. Peterson, *Administrative Decentralization*, USA: Kumarian Press, 1997, h. 2-3.

<sup>31</sup> S.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas, 1955, h. 211.

<sup>32</sup> Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah (Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negera Hukum dan Kesatuan*, Malang: Setara Press, 2012, h. 17. Hal ini juga ditulis oleh Sodjaungon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, Disertasi*, Jakarta: Pascasarjana UI, 2002, h. 21.

Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semuanya didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi. Oleh karena itu, pengendalian dan pengawasan pusat sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.

Terkait dengan definisi dalam tulisan ini akan semakin diperjelas supaya ada titik terang terhadap makna desentralisasi sehingga penggunaan akan tepat jika diterapkan di Indonesia secara luas. Menurut Harry Friedman desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Tentunya desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal sehingga adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah.<sup>33</sup> Sejalan dengan itu Parson membaca dari aspek politik bahwa desentralisasi sebagai pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara.<sup>34</sup> Masih tentang definisi desentralisasi kali ini yang mengutarakannya ialah Mawhood mengatakan devolusi kekuasaan pemerintah pusat ke pemerintahan daerah).<sup>35</sup>

Model pengadopsian desentralisasi asimetris didasari akan kebutuhan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Menurut Ni'matul Huda ahli pertama yang memulai debat seputar desentralisasi asimetris adalah Charles Tartlon dari University of California, USA. Menurut Tartlon:<sup>36</sup>

*Pembeda inti antara desentralisasi (biasa) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (conformity), dan keumuman (commonality) pada hubungan suatu level pemerintahan (negera bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetris ini 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 unit" di sini, hubungan pusat simetris antar setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.*

<sup>33</sup> Harry Friedman, *Op. Cit.*, h. 35.

<sup>34</sup> Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessin, *Op. Cit.*, h. 23-25.

<sup>35</sup> Philip Mwhood, *Local Government in the Third World*, United Kindgom: John Wisley and Sons, Chisceter, 1983, h. 20.

<sup>36</sup> Dikuti oleh Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, h. 59. Lihat Juga Robert Endi Jaweng, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia, *Jurnal Analisis CSIS*, Volume 40, Nomor 2, Juni 2011, h. 162.

Sementara dalam pola asimetris satu atau lebih unit politik atau pemerintah lokal *“possessed of varying degrees of autonomy and power”*. Berbeda 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 horizontal (antar daerah) maupun antar vertical (antar pusat). Khusus mengenai ini pola asimetris ini menurut Ni'matul Huda dalam kutipannya terhadap Tarlton menekankan, *In the model asymmetrical system each component unit would have about it unique feature or set of features which would separate in important ways, its interest from those of any other state the system considered as a whole*. Dalam hal ini Tarlton membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua jenis yakni *asymmetrical federation* ialah asimetri *de jure* dan *asimetri de facto* dan asimetri *de facto* yang ditandai dengan perbedaan pada tingkat otonomi. Istilah asimetri *de jure* mengacu pada kondisi dimana terdapat penegasan praktik asimetris 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 pengaplikasiannya federasi asimetris *de facto* tidak ada keterjaminan hukum standar yang relevan melainkan pada praktiknya sudah lazim dan diterima.<sup>37</sup>

Jika ditelaah secara cermat pola pikir Tarlton di atas diadopsi sekaligus diperbaharui oleh John Mc. Gerry dari Queen's University, Canada. Titik tekannya tidak hanya kait substanti asimetris tetapi bentuk dasar legal pengaturannya menurutnya hal ini diuraikan sebagai berikut:<sup>38</sup>

*Model asimetri terjadi kalau otonomi semua unit pemerintahan subnasional dijamin konstitusi dan terdapat sekurangnya satu otonomi lokal yang menikmati level otonomi yang berbeda (umumnya otonomi lebih luas). Di negara federal, sekaligus sebagai kebalikan dari negara unitaris, keberadaan model asimetri diatur dalam konstitusi dan otoritas federal tidak secara pihak menarik atau membatalkan status asimetris tersebut.*

<sup>37</sup> Krismayanti Tasrin, dkk, *Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Bandung: Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara, 2012, h. 12.

<sup>38</sup> Robert Endi Jaweng, *Op. Cit.*, h. 163.

*Dalam perspektif politik, asimetri yang diatur dalam konstitusi ini ada bukti pengakuan negara akan keberagaman sifat nasional satu atau lebih wilayah.*

Pada awalnya memang Tartlon menulis tema asimetri dalam kerangka negara federal, dalam perkembangannya di kemudian hari menunjukkan bahwa konsep dan penerapan kebijakan atas model tersebut mulai diadopsi di negara kastuan (unitary state). Hal ini karena memang di negara kesatuan pun, meski setiap daerah memiliki sistem hubungan politik yang sama dengan pemerintah nasional, keberagaman tetaplah merupakan suatu hal yang tidak dapat dinafikan baik dalam hal sejarah, budaya, ekonomi dan sebagainya. Akibatnya kemudian bermunculan beberapa konstektual asimetrisme, termasuk di dalamnya asimetrisme dalam konteks desentralisasi yang dikenal desentralisasi asimetrik (*asymmetrical decentralization*).<sup>39</sup>

Terkait dengan Indonesia, beberapa daerah tertentu sudah menjadi daerah desentralisasi asimetris hal yakni Papua dan Aceh.

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua  
UU Otonomi Khusus bagi Papua menjadi solusi bagi daerah Papua untuk mengatur daerahnya sendiri, pada hakikatnya keputusan ini mengandung cita-cita luhur. Beberapa yang mendasar dalam pengaturan undang-undang tersebut. *Pertama*, pengaturan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan. *Kedua*, pengakuan hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaan secara strategis dan mendasar. *Ketiga*, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan berciri antara lain:
  - a) Partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama dan kaum perempuan.
  - b) Pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi pada umumnya dan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat.

<sup>39</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, h. 60.

- c) Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Permusyawaratan Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.<sup>40</sup>

Pemberian otonomi khusus bagi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan Provinsi lain. senada dengan penjelasan di atas Muhammad Ali Safa'at mengatakan berdasarkan latar belakang pembentukan UU Otonomi Khusus Papua dapat diketahui bahwa tujuan pemberian khusus adalah untuk menyelesaikan akar masalah Papua sesuai dengan aspirasi masyarakat Papua. Namun demikian, substansi UU Otonomi Khusus Papua tidak mencakup upaya penyelesaian seluruh akar persoalan di Papua. Menurut beliau pengaturan tersebut hanya bisa digunakan sebagai instrumen normatif untuk menyelesaikan akar persoalan berupa kesenjangan, persamaan kesempatan, serta perlindungan hak dasar dan HAM.<sup>41</sup> Artinya menurut peneliti konsep pengaturan tentang Papua setidaknya bisa lebih leluasa dalam membangun daerahnya karena UU Otonomi Khusus Papua lebih bagus daripada UU 23 Tahun 2014. Bahkan kehadiran UU 23 Tahun 2014 Pemerintah Pusat masih memegang kendali yang sangat besar terhadap daerah-daerah hal ini tidak mungkin bagi Pemerintah Pusat untuk mengatur Indonesia secara keseluruhan.

## 2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh

Aceh dikukuhkan oleh Indonesia sebagai *Special Territory of Indonesia*. Hal ini memang tidak bisa dinafikan bahwa Aceh apabila ditelusuri sejarahnya sejak Tahun 1500-an sudah berdiri sebagai daerah merdeka, berdaulat dan memiliki struktur pemerintahan yang dipimpin oleh Sultan. Mata uang Aceh bisa dijadikan sebagai alat pembayar lintas nasional, regional dan internasional. Tentang hal ini Davis yang pernah mengunjungi Aceh memberikan kesaksian sebagai berikut, "mereka mempunyai beberapa alat pembayar seperti, *cashes* (mata uang timah), *mas* (kesatuan hitung), *cowpan* atau kupan (kesatuan hitung), *pardaw* (kesatuan hitung), dan *tayel* (kesatuan hitung) " Aceh juga memiliki cap "seal" yang digunakan dalam surat menyurat resmi yang dikirim oleh Sultan Aceh kepada pemerintahan asing atau kepala pemerintah dalam

<sup>40</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

<sup>41</sup> Muhammad Ali Safa'at. *Problem Otonomi Khusus Papua*, yang dikutip oleh Ardianto, *Oase Gagasan Papua Damai*, Jakarta: Imparsial, 2012, h. 38.

“*Great Aceh*”. Misalnya Sultan Ibrahim mengirim surat yang dibubuh cap kepada Sultan Deli.<sup>42</sup>

Jauh setelah itu lembaran sejarah baru dimulai dalam perjalanan panjang perdamaian di Aceh lahir di Helsinki, Finlandia, Senin 15 Agustus 2005, yakni ditandatanganinya Nota Kesepahaman antara Pemerintah Indonesia (diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM, Hamid Awaludin) dengan GAM (diwakili oleh Malek Mahmud) tentang perdamaian di Aceh. Penandatanganan nota kesepahaman itu merupakan awal yang baik bagi penyelesaian konflik Aceh secara permanen. Hal ini diharapkan akan mampu mengakhiri konflik bersenjata selama 30 tahun yang telah merenggut nyawa 15.000 manusia.

Kehadiran UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh merubah total wajah Aceh karena ada beberapa poin yang memang secara sadar atau tidak sadar akhirnya Pemerintah Pusat meniru Undang-Undang Pemerintah Aceh sebagai berikut.

1. Pasal 67 ayat (1) huruf d membolehkan calon perseorangan<sup>43</sup> yang pada saat itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah belum mengenal calon perorangan.
2. Pasal 75 juga mengatur tentang partai politik lokal. Pengaturan ini hanya di Aceh dan di beberapa daerah lainnya masih menggunakan partai nasional.
3. Pasal 96 mengatur tentang Lembaga Wali Nanggroe yang merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat dan pemberian gelar atau derajat dan upacara adat lainnya serta lain sebagainya yang masih banyak peneliti belum uraikan.

Dari ketentuan di atas dengan hadirnya UU Otonomi Khusus Bagi Papua dan UU Pemerintah Aceh seyogyanya harus diterapkan di Indonesia sebanyak mungkin, karena kalau diatur dengan satu undang-undang yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah tidak bisa mengakomodir semua daerah atau pun kalau memang diatur satu undang-undang aspirasi daerah seharusnya memang benar-benar diperhatikan.

<sup>42</sup> Yusra Habib Abdul Ghani, *Self Government: Studi Perbandingan tentang Desain Administrasi Negera*, Jakarta: Paramedia Press, 2009, h. 122-123.

<sup>43</sup> Pasal 67 (1) Pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) diajukan oleh : a. partai politik atau gabungan partai politik; b. partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal; c. gabungan partai politik dan partai politik lokal; dan/atau d. perseorangan.

## KESIMPULAN

Kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memang sudah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya sehingga ada keluasaan untuk mengatur daerahnya sendiri. Desentralisasi asimetris bagi semua daerah Indonesia walaupun terkesan sulit, namun jika dilakukan bersama maka akan mudah untuk dilaksanakan. Apabila ditelaah desentralisasi asimetris memang berasal dari konsep negara federal namun belakangan akhirnya konsep ini berkembang sehingga di beberapa negara sudah menggunakan hal yang serupa.

Terkait desentralisasi asimetris untuk Indonesia ini sudah diterapkan terhadap empat daerah yakni DKI Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Aceh dan Papua namun peneliti mengharapkan ke depan Indonesia akan dengan mudah melakukan perubahan lagi terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Terkait dengan kewenangan daerah yang nanti menjadi sangat luas tentunya metode pengawasan akan jauh lebih diperketat dari pada sebelumnya karena desentralisasi memperkenankan ke level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau di bawah untuk menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Ghani, Yusra Habib, 2009, *Self Government: Studi Perbandingan tentang Desain Administrasi Negera*, Jakarta: Paramedia Press.
- Amiruddin, dkk, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ardimanto, 2012, *Oase Gagasan Papua Damai*, Jakarta: Imparsial.
- Agus Santoso, 2013, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Afif Syarif, 2013, "Pasang Surut Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, (Tinjauan Sejarah Hukum Pemerintahan Daerah)" *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 6 Nomor 7.
- Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Bandung: Uniska Press.

- \_\_\_\_\_, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- \_\_\_\_\_, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Enny Nurbaningsih, 2011, *Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah dalam Peraturan Daerah (Studi Priode Era Otonomi Seluas-luasnya) Disertasi*, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum UGM.
- G. Shabbir Cheema dan. Rondinelli, D. A, 1983, *Decentralization and Development: Conclutions and Directions*" Sage Publication, Beverly Hills, London or New Delhi.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni.
- Josef Riwu Kaho, 2002, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraanya)*, Jakarta: Raja Grafindo.
- John M. Cohen dan Stephan B. Peterson, 1997, *Administrative Decentarlization*, USA: Kumarian Press.
- Joko Setiono, 2015, *Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Materi Perkuliahan*, Yogyakarta, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Krismayanti Tasrin, dkk, 2012, *Kajian Pengembanagan Desentralisasi Asimteris di Indonesia*, Bandung: Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara.
- Lili Romli, 2007, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Lukman Hakim, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah (Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara Hukum dan Kesatuan*, Malang: Setara Press.
- Mahkamah Konstitusi, 2015, *Naskah Asli Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK RI.
- Muhammad Yamin, 1959, *Naskah Perisapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid Pertama*, Jakarta: Prapanca.
- Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Bandung: Nusa Media.

Philip Mwhood, 1983, *Local Government in the Third World*, United Kindgom:  
John Wisley and Sons, Chisceter.

Robert Endi Jaweng, 2011, "Kritik terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia,  
*Jurnal Analisis CSIS*, Volume 40, Nomor 2, Juni.

Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*,  
Bandung: Alumni.

Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessin, 2001, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*,  
Jakarta: P2P LIPI.

S.J. Wolhoff, 1955, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta:  
Timun Mas.

Sodjaungon Situmorang, 2002, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara  
Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, Disertasi*, Jakarta: Pascasarjana UI

Taufik Rachman, 2016, "UU 23 Tahun 2014: Era Baru Penerapan Desentralisasi,"  
<http://m.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/04/29/o6cv0m219-uu-23-tahun-2014-era-baru-penerapan-desentralisasi>, diunduh Tanggal 03 Oktober.

Tim Redaksi, 2016, "Revisi UU No. 32 Tahun 2004, Kelemahan Konsep atau Implementasi", [www.vivaborneo.com/ revisi-uu- no-32-tahun-2004-kelemahan-konsep-atau-Implementasi.htm](http://www.vivaborneo.com/revisi-uu-no-32-tahun-2004-kelemahan-konsep-atau-Implementasi.htm), diunduh Tangaal 03 Oktober.