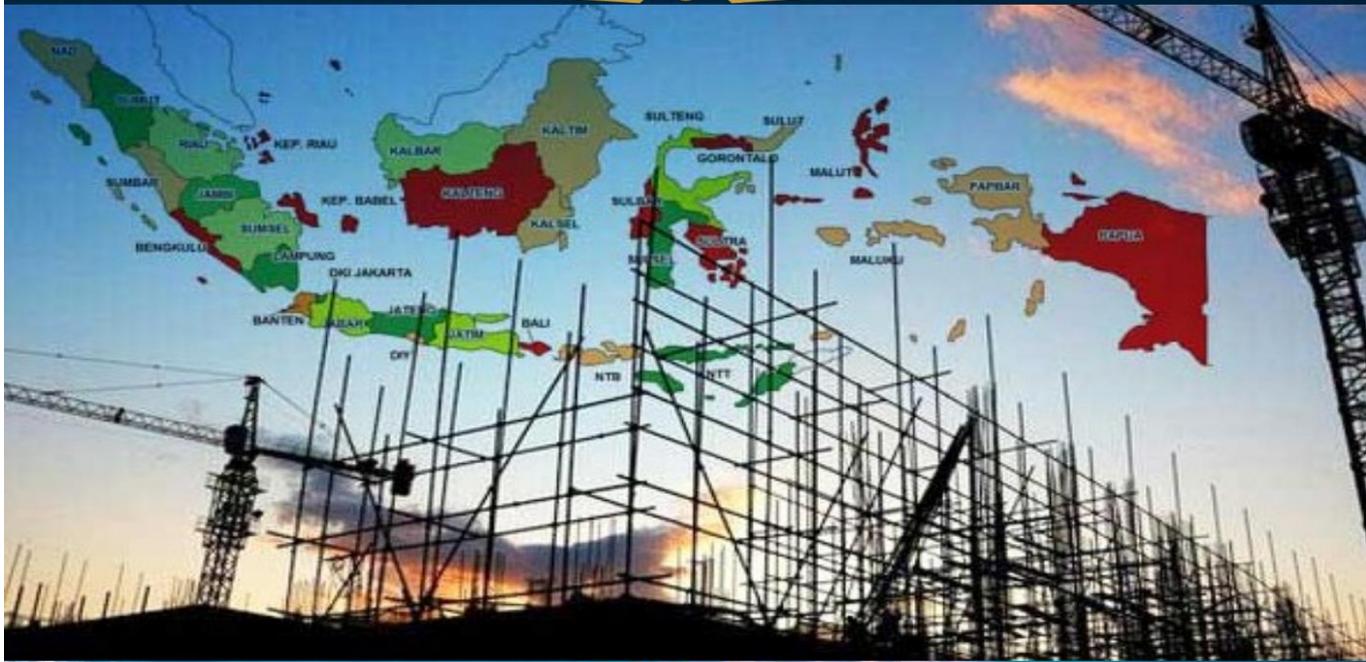


Dr. Rossy Lambelanova, AP, S.IP, M.Si



PARADIGMA BARU DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA



**Penulisan
Buku Literatur IPDN
Tahun 2022**

Dr. Rossy Lambelanova, AP, S.IP, M.Si

Riyan Jaelani, S.STP, M.Tr.IP

Vinda Verina KDP, S.STP, M.Tr.IP

**PARADIGMA BARU
DESENTRALISASI ASIMETRIS
DI INDONESIA**

PRAKATA

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena berkat Rahmat dan Karunia-Nya sehingga Buku Paradigma Baru Desentralisasi Asimetris di Indonesia dapat diselesaikan dengan baik dan berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Buku ini sesungguhnya menguraikan tentang perjalanan penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia khususnya desentralisasi asimetris. Perjalanan desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan kelanjutan sejarah yang dimulai sejak masa penjajahan dan ditegaskan dalam tiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia yaitu UUD 1945, UUD RIS, dan UUD sementara. Melihat ketiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia terkait dengan desentralisasi asimetris, maka ada satu hal penting yang perlu diperhatikan adalah bahwa meskipun bentuk negara, sistem pemerintahan dan struktur parlemen berubah, tidak mengurangi ruang pengaturan desentralisasi asimetris. Pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia bisa kita lihat pelaksanaannya di Provinsi Aceh, Provinsi DKI Jakarta, Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Papua serta Provinsi Papua Barat. Meski telah diatur sedemikian rupa oleh pemerintah terkait penyelenggaraan pemerintahan baik dengan konsep desentralisasi simetris maupun desentralisasi asimetris, sejalan dengan pertumbuhan masyarakat dan perkembangan zaman dibutuhkan konsep-konsep baru sehingga aspirasi masyarakat dapat terus tersalurkan.

Berkaitan dengan hal tersebut, buku ini dihadirkan guna membahas tentang paradigma baru pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia. Sajian awal dimulai dengan latar belakang desentralisasi yang dilanjutkan dengan dasar-dasar pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Pada Bab berikutnya, dibahas terkait konsep desentralisasi asimetris dan sejarah perjalanan desentralisasi asimetris di Indonesia. Bab selanjutnya membandingkan pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia dengan pelaksanaan desentralisasi asimetris di negara lain.

Dan untuk bab terakhir membahas terkait pendekatan dan model pelaksanaan desentralisasi asimetris.

Penulis menyadari bahwa di dalam penyusunan buku ini tentu saja tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih atas dorongan, dukungan, dan bantuan semua pihak terutama penulis sampaikan kepada Rekor IPDN, Dekan Fakultas Politik Pemerintahan, serta Kepala Biro Administrasi Akademik dan Perencanaan yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menyusun buku literatur ini.

Akhirnya kritik dan saran sangat penulis harapkan untuk perbaikan dan penyempurnaan buku ini serta penulis juga berharap agar buku ini membawa manfaat kepada pembaca.

Jatinangor, September 2022

Penulis

DAFTAR ISI

PRAKATA	i
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR GAMBAR	ix
DAFTAR TABEL	x
 BAB I LATAR BELAKANG DESENTRALISASI	
A. Sejarah Desentralisasi	5
B. Pengertian Desentralisasi Menurut Para Ahli	12
C. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Desentralisasi.....	24
D. Tujuan Desentralisasi	28
E. Jenis-Jenis Desentralisasi	31
F. Kelebihan dan Kekurangan Desentralisasi.....	37
 BAB II DASAR-DASAR DESENTRALISASI DI INDONESIA	
A. Sebelum Proklamasi Kemerdekaan.....	43
B. Pasca Proklamasi Kemerdekaan	45
1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.....	46
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri	47
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah.....	48
4. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah	50

5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.....	51
6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.....	52
C. Pasca Reformasi.....	55
1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	55
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	59
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	64

BAB III KONSEP DESENTRALISASI ASIMETRIS

A. Perbedaan Desentralisasi Simetris dan Desentralisasi Asimetris	69
B. Dasar Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris.....	77
C. Desain Desentralisasi Asimetris.....	89
D. Aspek Pertimbangan Asimetris.....	95
E. Peraturan Perundang-Undangan Yang Berkaitan Dengan Desentralisasi Asimetris.....	98
F. Desentralisasi Asimetris Di Indonesia	101
G. Permasalahan Dalam Desentralisasi Asimetris.....	107

BAB IV SEJARAH DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA

A. Awal Munculnya Desentralisasi	113
B. Munculnya Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Indonesia	118
C. Ide Desentralisasi Asimetris dalam UUD 1945	122

D. Reformasi dan Kebangkitan Desentralisasi Asimteris Di Indonesia	126
---	-----

BAB V PERBANDINGAN PELAKSANAAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

A. Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Di Indonesia	137
1. Provinsi DKI Jakarta.....	141
a. Sejarah DKI Jakarta	141
b. Desentralisasi Asimteris di Provinsi DKI Jakarta.	143
c. Permasalahan Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris di Provinsi DKI Jakarta.....	145
2. Provinsi D.I. Yogyakarta.....	148
a. Sejarah D.I. Yogyakarta.....	148
b. Desentralisasi Asimetris di Provinsi D.I. Yogyakarta	152
c. Permasalahan Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris di Provinsi D.I. Yogyakarta.....	156
3. Provinsi Aceh	160
a. Sejarah Provinsi Aceh	160
b. Desentralisasi Asimetris di Provinsi Aceh.....	165
c. Permasalahan Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Aceh	169
4. Provinsi Papua dan Papua Barat	172
a. Sejarah Provinsi Papua dan Papua Barat	172
b. Desentralisasi Asimetris di Provinsi Papua dan Papua Barat	180
c. Permasalahan Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Papua dan Papua Barat	194

B. Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Di Negara Lain	203
1. Desentralisasi Asimetris di Inggris Raya	207
2. Desentralisasi Asimetris di Portugal	209
3. Desentralisasi Asimetris di Swedia	211
4. Desentralisasi Asimetris di Perancis	213
5. Desentralisasi Asimetris di Afrika Selatan.....	215
6. Desentralisasi Asimetris di Kolombia.....	216

BAB VI FORMAT BARU PELAKSANAAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

A. Pendekatan dalam Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris.	221
1. Pendekatan Antropologi.....	221
2. Pendekatan Kesejahteraan.....	230
3. Pendekatan Keamanan	234
4. Pendekatan Budaya	236
5. Pendekatan Agama.....	240
6. Pendekatan Politik.....	242
B. Model Desentralisasi Asimetris	244
1. Model Pengelolaan Desentralisasi Asimetris dalam Konteks NKRI.....	244
a. Kondisi Eksisting dan Distorsi Pada Daerah Asimetris	245
1) Aspek Kelembagaan.....	245
2) Aspek Keuangan.....	249
3) Aspek Pengawasan	254
4) Peran Aktor.....	256
b. Solusi: Prasyarat Perbaikan.....	259

1) Prinsip Khusus Bagi Provinsi Aceh, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, Provinsi DI. Yogyakarta	259
a) Kewenangan dalam Pengelolaan Keuangan Asimetris	259
b) Kordinasi, Pembinaan dan Pengawasan dalam Pengelolaan Keuangan Asimeris.....	261
c) Kewenangan dalam Pengelolaan Kelembagaan dan Pemerintahan Asimetris	264
d) Membangun Partai Politik Lokal: Berkualitas, Beradab dan Berwawasan Kebangsaan...	267
2) Prinsip Umum Sebagai Prasyarat Yang Harus Dipenuhi	268
a) Aspek Kewenangan Asimetris	268
b) Aspek Kelembagaan Asimetris	276
c) Aspek Keuangan	278
d) Aspek Politik	281
e) Aspek Korbinwas Asimetris.....	285
2. Format Baru Desentralisasi Asimetris.....	290
a. Desentralisasi Asimetris Berdasarkan Karakteristik dan Kebutuhan Masyarakat Setempat.....	291
b. Desentralisasi Asimetris Kawasan Perkotaan	304
c. Desentralisasi Asimetris Wilayah Perbatasan	307
d. Desentralisasi Asimetris Wilayah Kepulauan.....	311
e. Desentralisasi Asimetris Wilayah Pengembangan Ekonomi	323
Daftar Pustaka.....	325

Biodata Penulis 347

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Susunan Administrasi Pemerintahan Masa Kolonial	7
Gambar 1.2 Pembagian urusan pemerintahan.....	23
Gambar 3.1 Sebaran Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia	88
Gambar 6.1 Model Kewenangan Asimetris	276
Gambar 6.2 Model Kelembagaan Asimetris	278
Gambar 6.3 Model Keuangan Asimetris.....	281
Gambar 6.4 Model Politik/Pemerintahan Asimetris	285
Gambar 6.5 Model Korbinwas Asimetris	288
Gambar 6.6 Model Pengelolaan Desentralisasi Asimetris Yang Aplikatif dan Efektif dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	289
Gambar 6.7 Otonomi Khusus Berdasarkan Karakter dan Kebutuhan Masyarakat	303
Gambar 6.8 Model Konsep Pengembangan Model Desentralisasi Asimetris Kabupaten Indramayu Provinsi Jawa Barat	306

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Perjalanan Desentralisasi di Indonesia.....	8
Tabel 1.2 Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia tentang Pelaksanaan Pemerintahan di Daerah dan Tingkatan Pemerintahan	9
Tabel 1.3 Jenis Desentralisasi menurut Para Ahli.....	36
Tabel 6.1 PDRB Menurut Provinsi	314
Tabel 6.2 IPM Per Provinsi.....	316

BAB I

LATAR BELAKANG DESENTRALISASI

Desentralisasi berasal dari bahasa latin yang secara etimologi bersal dari kata “*De*” yang memiliki arti “lepas” dan “*Centrum*” yang memiliki arti “pusat”, sehingga kata *Decetrum* memiliki arti “melepaskan diri dari pusat”. Sehingga dengan pengertian tersebut dapat kita artikan desentralisasi sebagai sebuah proses bagi suatu daerah untuk melepaskan diri dari pemerintah pusat untuk dapat mengelola urusan rumah tangganya secara mandiri. Meskipun begitu, suatu daerah tidak dapat begitu saja melepaskan diri dari sebuah negara karena dilihat dari sudut pandang ilmu ketatanegaraan, konsep desentralisasi merupakan penyerahan kekuasaan yang berasal dari pemerintah pusat (negara) kepada masing-masing daerah, untuk dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri tanpa campur tangan dari pemerintah pusat yang berdasarkan kepada aspirasi dari masyarakatnya. Dengan lahirnya sistem desentralisasi ini, maka muncul istilah otonomi bagi pelaksanaan pemerintahan di daerah atau yang biasa disebut dengan otonomi daerah.

Kebijakan desentralisasi merupakan bagian dari pandangan yang kuat untuk mendukung pelaksanaan pembangunan di daerah. Dalam definisi yang paling sederhana, desentralisasi merupakan penyerahan sebagian kekuasaan dari pemerintah pusat (negara) kepada pemerintah daerah. Jika sentralisasi merupakan jawaban atas kebutuhan akan persatuan nasional, maka desentralisasi adalah jawaban atas tuntutan keragaman yang terjadi pada setiap daerah. Kedua bentuk pemerintahan tersebut terus berkembang secara berdampingan dalam sistem politik yang berbeda. Ketertarikan sistem desentralisasi ini, berawal dari adanya pengakuan bahwa pengambilan keputusan yang tepat akan

membuat kinerja lembaga pemerintah lebih efektif dalam membuat kebijakan. Hal ini juga akan membuat pemerintah daerah dan masyarakat lebih aktif dalam pelaksanaan pembangunan daerah. *World Bank* dalam "*Decentralization, Fiscal Systems, and Rural Development*" menyatakan:

Decentralization has kept its promise as far as the strengthening of democracy at the national level is concerned, as well as the central government's commitment in favor of rural development. It has thus contributed toward moving away from the bias toward urban areas in matters of development; to better management of the coordination of integrated rural development projects, and ensuring their sustainability. Decentralization has also reduced poverty which results from regional disparities, in paying more attention to the attendant socio-economic factors, in facilitating the gradual increase in development efforts, and the promotion of cooperation between the government and NGOs, while increasing transparency, accountability, and the response capacity of institutions¹

Dari pernyataan diatas dapat diartikan bahwa desentralisasi telah menepati janjinya terkait penguatan demokrasi pada tingkat nasional, serta komitmen dari pemerintah pusat dalam mendukung pembangunan di daerah. Dengan demikian, hal tersebut telah berkontribusi untuk menjauhkan kesenjangan pembangunan antara pusat dan daerah. Untuk pengelolaan yang lebih baik, maka koordinasi dari proyek-proyek pembangunan daerah dilakukan dengan terpadu, dan dipastikan keberlanjutannya. Desentralisasi juga telah mengurangi angka kemiskinan yang diakibatkan oleh

¹ World Bank, *Decentralization, Fiscal Systems, and Rural Development*, http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao.htm l#Note1, 13 Mei 2022, pukul 13.53 wib.

kesenjangan antara pusat dengan daerah maupun antara daerah dengan daerah, dengan lebih memperhatikan faktor sosial dan ekonomi yang menyertainya, memfasilitasi peningkatan secara bertahap dalam upaya pembangunan, dan peningkatan kerjasama antara pemerintah dan LSM, sekaligus meningkatkan keterbukaan, pertanggungjawaban, dan kemampuan lembaga negara.

Pengamatan ini telah mengakibatkan beberapa negara untuk beralih pada pendekatan desentralisasi dalam pelaksanaan proses pembangunan, terutama pada sistem demokrasi yang kuat, dan tuntutan organisasi serta keinginan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan daerah. Pemerintah daerah tidak lagi menjadi titik implementasi kebijakan pembangunan yang diputuskan oleh aktor eksternal atau pemerintah pusat, namun, menjadi tempat dimana aktor lokal (pejabat/pemerintah daerah) sendiri yang menentukan arah pembangunan mereka, dan mengimplementasikannya. Selain itu, dalam pengambilan kebijakan perlu adanya partisipasi masyarakat untuk membuat tindakan pemerintah lebih efektif dan berkelanjutan serta tepat sasaran.

Alasan utama dilaksanakannya sistem desentralisasi adalah dorongan dari masyarakat untuk menciptakan suatu kondisi yang demokratis, pemerataan, dan efisiensi. Melalui pelimpahan kewenangan yang diberikan pusat kepada daerah, diharapkan akan menciptakan pemerataan mulai dari pelayanan publik, pembangunan infrastruktur, ekonomi maupun sumber daya manusia (SDM) di daerah, baik itu di daerah pedesaan maupun di perkotaan. Terlebih lagi, kondisi geografis Negara Indonesia yang berbentuk kepulauan melalui desentralisasi akan memudahkan proses pemberian pelayanan publik dan pembangunan daerah (infrastruktur, ekonomi dan SDM).

Melalui pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah diharapkan dapat menjalankan kewajibannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, mengakomodasi kebutuhan masyarakat, serta menyelesaikan permasalahan di daerah masing-masing. Sehingga dapat menciptakan efisiensi pelayanan karena jarak tempuh antara pemerintah daerah dan masyarakat daerah jauh lebih dekat jika dibandingkan dengan jarak pemerintah pusat dengan masyarakat daerah.

Berdasarkan Undang -Undang Dasar 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia juga telah mengatur tentang pemerintah daerah pada Bab VI Pasal 18 ayat (1) menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) 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. Selanjutnya pada pasal (2) disebutkan pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Tujuan utama dalam pelaksanaan desentralisasi ini adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat serta meningkatkan perekonomian daerah itu sendiri. Pada hakikatnya, terdapat tiga tujuan utama dalam pelaksanaan desentralisasi yaitu pertama terus meningkatkan kualitas serta kuantitas pelayanan kepada masyarakat, kedua menciptakan efektifitas dan efisiensi pengelolaan Sumber Daya yang dimiliki daerah baik itu Sumber Daya Alam, Sumber Daya Buatan maupun Sumber Daya Manusia, ketiga memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan.

A. Sejarah Desentralisasi

Desentralisasi dan sentralisasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang kontinum, dimana sistem pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari proses perkembangan suatu negara. Dalam sejarah Indonesia, konsep desentralisasi telah mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan politik dan pemerintahan di Indonesia. Dimulai pada masa sebelum kemerdekaan, Indonesia dijajah oleh Belanda selama kurang lebih 350 tahun dan 3.5 tahun oleh Jepang². Secara tidak langsung penjajah telah menerapkan konsep desentralisasi untuk kepentingan mereka sendiri. Belanda saat menjajah Indonesia menerapkan sistem Pangreh Praja Bumiputra dan Pangreh Praja Eropa yang harus tunduk pada Gubernur Jenderal.

Penerapan kebijakan desentralisasi di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1903, dimana Pemerintah Hindia Belanda yang pada saat itu masih menjajah Indonesia menerapkan *Decentralistie Wet System (Decentralistie Wet 1903 Stbl 1903 Nomor 329)* sebagai dasar pelaksanaan sistem pemerintahan daerah yang merupakan awal mula diselenggarakannya desentralisasi di Indonesia. Sejak kedatangan Belanda di Indonesia, Belanda menggunakan sistem pemerintahan yang terpusat (sentralistik), hal tersebut dilakukan karena dengan sistem pemerintahan yang terpusat, Belanda sebagai negara penjajah dapat mengawasi serta mengendalikan negara-negara yang menjadi jajahannya.

Undang-Undang Nomor 219 Tahun 1903 tentang Desentralisasi Pemerintahan pada masa Hindia Belanda memiliki judul *De Wet Houdende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlands-Indie*. Akibat dari diberlakukannya

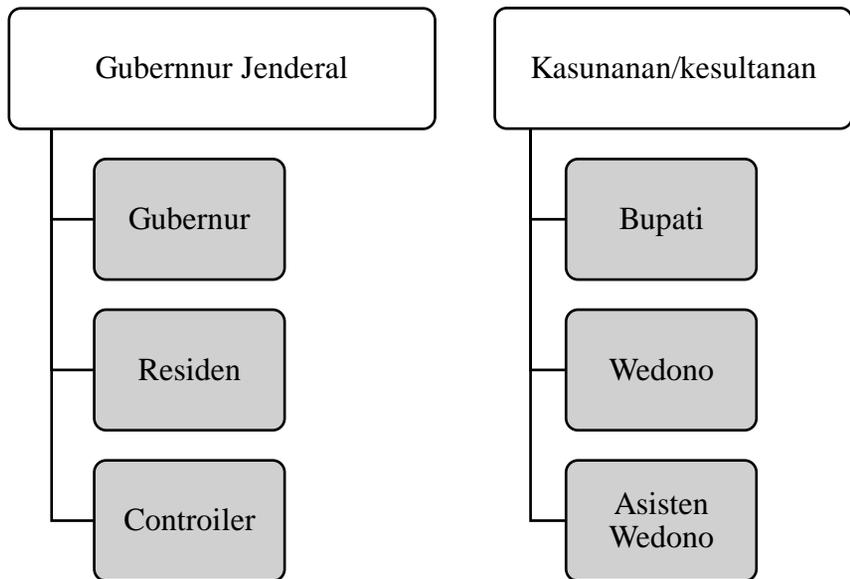
² Nograhany Widhi Koesmawardhani, *Benarkah Indonesia Dijajah Belanda Tak Selama 350 Tahun?*, <https://news.detik.com/berita/d-2830581/benarkah-indonesia-dijajah-belanda-tak-selama-350-tahun>. 13 Mei 2022, pukul 14.53 wib.

undang-undang ini adalah dalam pelaksanaan pemerintahan di Hindia Belanda diberikan kesempatan untuk membentuk daerah-daerah sendiri, dimana daerah tersebut memiliki sumber pembiayaan sendiri guna mengatur urusan rumah tangganya. Lebih lanjut dijelaskan sebagai tindak lanjut dari *Decentralistie Wet 1903* adalah dengan diterbitkannya keputusan raja nomor 39 tanggal 20 Desember 1904 yang berisi pemilihan anggota raad (dewan perwakilan) setempat, hak dan kewajiban ketua, sekretaris dan para anggota serta kewenangan dan cara kerja organisasi. Setelah diterbitkannya *Decentralistie Wet System* pada tahun 1903, disusul dengan diterbitkannya *Bestuurshervorming Wet* pada tahun 1922, menetapkan bahwa daerah-daerah dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri, sekaligus membagi daerah yang dikuasai oleh belanda menjadi *gewes* atau yang dikenal dengan istilah provinda saat ini, *regentschap* atau kabupaten dan *staatsgemeente* atau kotamadya³.

Pada masa penjajahan Jepang, pada dasarnya hanya melanjutkan sistem pemerintahan yang telah dibangun pada zaman penjajahan belanda. Hanya dengan mengubah menggunakan Bahasa Jepang. Pada masa penjajahan di Indonesia, terdapat 2 (dua) administrasi pemerintahan yang berlaku di masyarakat diantaranya: Gubernur Jenderal sebagai wakil pemerintahan Belanda yang memimpin administrasi pemerintahan colonial dan administrasi pemerintahan lokal yang dipimpin oleh pemerintah kerajaan.

³ Sadu Wasistiono dan Petrus Polyando, *Politik Desentralisasi di Indonesia Edisi Revisi yang Diperluas*, Sumedang: IPDN Press, 2017, hlm. 64-65.

Gambar 1.1
Susunan Administrasi Pemerintahan Masa Kolonial



Sumber: Kuncoro (2014:5)

Salah satu peninggalan bangsa penjajah yang sampai saat ini dipraktekkan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sistem sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi pada kekuasaan/ kewenangan pemerintah pusat dan pola pemerintahan daerah yang bertingkat. Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, saat Perang Dunia II, pernah dikemukakan pendapat tentang sistem administrasi yang dilaksanakan secara desentralisasi dengan dasar federasi. Konsep desentralisasi dan federasi ingin dimunculkan kembali dengan harapan untuk mengesahkan pemerintahannya di Indonesia dan menghancurkan kekuatan pendukung (*intern*) dari Indonesia. Dapat dipahami ketika konsep desentralisasi dan federasi menjadi sangat tidak populer karena tidak dapat

terlepas dari politik *divide et impera* serta kekuatan pro-NICA yang anti revolusi kemerdekaan.

Sejak Indonesia merdeka, telah banyak Undang-Undang tentang pemerintah daerah diterbitkan dengan tujuan mencari bentuk desentralisasi yang tepat dengan kondisi yang ada di Indonesia, memenuhi harapan dari masyarakat serta sesuai dengan tuntutan proses pembangunan. Pada tahun 1959 berlakunya *de facto federalism* yang diartikan sebagai lemahnya kekuatan pemerintah pusat atas pemerintahan daerah yang diikuti dengan turunnya efektifitas kekuasaan pusat serta menjamurnya Gerakan-gerakan separatis, maka dekret presiden tanggal 5 Juli 1959 menjadi awal dimulainya sistem sentralisasi sepenuhnya, dimana pemerintahan pusat mengatur semua urusan hingga tahun 1966.

Tabel 1.1
Perjalanan Desentralisasi Negara Indonesia

No	Periode	Tahun	Konfigurasi Politik	Undang-Undang	Hakekat Otonomi
1	2	3	4	5	6
1	Perjuangan Kemerdekaan	1945-1949	Demokrasi	UU No 1 Tahun 1945 UU No 22 Tahun 1948	Otonomi Luas
2	Pasca Kemerdekaan	1950-1959	Demokrasi	UU No 1 Tahun 1957	Otonomi Luas
3	Demokrasi Terpimpin	1959-1965	Otoritarian	Penpres No 6 Tahun 1959 UU No 18 Tahun 1965	Otonomi Terbatas

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
4	Orde Baru	1965-1998	Otoritarian	UU No 5 Tahun 1974	Sentralisasi
5	Pasca Orde Baru	1998-2004	Demokrasi / Reformasi	UU No 22 Tahun 1999 UU Nomor 25 tahun 1999 UU No 32 Tahun 2004 UU No 23 Tahun 2014	Otonomi Luas

Sumber : Kuncoro (2014:6)

Berdasarkan konsep desentralisasi yang dianut di Indonesia, tingkatan daerah sub nasional di Indonesia sejak awal kemerdekaan dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1.2
Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia tentang Pelaksanaan Pemerintahan di Daerah dan Tingkatan Pemerintahan

Masa	Peraturan Perundang-undangan	Tingkatan Pemerintahan
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Awal Kemerdekaan	UU Nomor 1 Tahun 1945	Bekas Keresidenan Kabupaten Kota
Masa Orde Lama	UU Nomor 22 Tahun 1948	Provinsi Kabupaten/Kota Besar Desa/Kota kecil

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
	UU Nomor 1 Tahun 1957	Provinsi Kabupaten/Kota Besar Desa/Kota kecil
	Perpres RI Nomor 6 Tahun 1959	Provinsi/Daerah Istimewa setingkat Provinsi Kabupaten/Kota
	UU Nomor 18 Tahun 1965	Provinsi Kabupaten/Kotamadya Kecamatan/Kotapraja
Masa Orde Baru	UU Nomor 5 Tahun 1974	Provinsi Kabupaten/Kotamadya
Masa Reformasi	UU Nomor 22 Tahun 1999	Provinsi Kabupaten/Kota
	UU Nomor 32 Tahun 2004	Provinsi Kabupaten/Kota Desa
	UU Nomor 23 Tahun 2014	Provinsi Kabupaten/Kota Desa

Sumber: dari berbagai sumber, diolah penulis

Pada prinsipnya isi dan luas rumah tangga pada pemerintah daerah dapat dibedakan menjadi:

1. Rumah tangga secara materiil, yang bersumber pada ajarab rumah tangga materiil dimana terdapat pebagian kewenangan secara terperinci antara tugas perintah pusan dan pemerintah daerah;
2. Rumah tangga secara riil, yaitu sistem rumah tangga yang didasarkan pada keadaan, faktor, Tindakan dan kebijakan yang nyata sehingga terdapat harmoni antara

tugas, kemampuan, dan kekuatan baik dalam daerah itu sendiri maupun dengan pemerintah pusat;

3. Rumah tangga secara formal, dimana tidak terdapat perbedaan dari sisi sifat urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan daerah, sehingga perbedaan tugas yang dilaksanakan dengan kesanggupan daerah yang bersangkutan. Dalam sistem ini dikenal dengan adanya urusan pangkal dan tambahan sesuai dengan sifat nyata daerah atas dasar kemampuannya⁴.

Setelah reformasi tahun 1998, perubahan yang begitu signifikan terjadi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, dari sentralisasi menuju ke arah desentralisasi, terdapat 2 (dua) hal yang menarik dalam proses perubahan politik di Indonesia pada masa awal reformasi. Kesatu, sasaran arah politik Negara Indonesia berubah dari otoritarianisme menjadi negara yang lebih demokratis. Kedua, arah pembangunan nasional dan lokal berubah dari sentralistik (terpusat) menjadi desentralisasi⁵.

Dari uraian diatas dapat kita simpulkan bahwa sejarah desentralisasi di Indonesia dimulai sejak jaman penjajahan baik itu oleh Belanda maupun Jepang atau bisa disebut masa sebelum kemerdekaan dimana pada masa ini memberikan bentuk awal dari konsep desentralisasi yang diterapkan di Indonesia. Dilanjutkan pada masa awal kemerdekaan dimana pemerintah Indonesia ingin memperlihatkan kepada dunia bahwa kemerdekaan yang Indonesia peroleh bukan pemberian dari Negara Jepang melainkan keinginan dari daerah-daerah

⁴ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi Daerah Menuju Era Pembangunan Daerah Edisi 3*. Yogyakarta: Erlangga, 2014, hlm. 6.

⁵ Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, *Membangun Good Governance di Desa*, IRE Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 1.

yang ada di Indonesia untuk lepas dari tangan pejah dan bersatu dalam bingkai NKRI. Selain itu, menyusun dasar pelaksanaan desentralisasi dengan bentuk yang paling tepat dan sesuai dengan kondisi di Indonesia saat itu.

Kemudian pada masa orde lama, pelaksanaan desentralisasi lebih condong pada aspek politik, jika dibandingkan dengan aspek lain seperti ekonomi, sosial dan administrasi. Hal tersebut terjadi karena sinkronisasi antar komponen bangsa belum selesai sepenuhnya, sehingga untuk memfasilitasi berbagai kepentingan politik agar tidak terjadi konflik politik yang berkepanjangan maka desentralisasi yang lebih menekankan pada aspek politik pun dilaksanakan. Pada masa orde baru, desentralisasi ditujukan pada peningkatan efektifitas dan efisiensi pemerintah daerah guna menunjang pelaksanaan pembangunan sehingga aspek manajemen pemerintahan lebih ditonjolkan dari pada aspek politik. Meskipun terdapat 3 (tiga) asas penyelenggaraan pemerintahan yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang seharusnya dijalankan secara seimbang, namun pada kenyataannya konsep dekonsentrasi jauh lebih menonjol dibandingkan dengan konsep lainnya. Pada masa reformasi, konsep desentralisasi yang diterapkan sangat dinamis yang berakibat kepada paraturan perundang-undangan yang mengaturnya sering berubah. Hal ini berdampak kepada sering terjadinya kekurangtepatan dalam pemahaman penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah baik di tingkat kabupaten/ kota maupun provinsi

B. Pengertian Desentralisasi Menurut Para Ahli

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 1 ayat (8) dijelaskan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas

otonomi⁶. Selanjutnya pada ayat (12) dijelaskan bahwa Daerah Otonom 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 Indonesia⁷. Selain pengertian desentralisasi menurut peraturan perundang-undangan, berikut pengertian desentralisasi menurut para ahli, diantaranya:

1. Brian Smith

Smith (1985) menjelaskan bahwa konsep desentralisasi adalah sejauh mana kekuasaan dan kewenangan diserahkan melalui suatu hierarki secara geografis dalam negara dan juga berkenaan dengan institusi dan proses yang memungkinkan berlangsungnya pembagian tersebut⁸. Desentralisasi mencakup berbagai jenis tingkatan yang merupakan gabungan beberapa organisasi dengan fungsi yang berbeda. Dalam setiap tingkatan pemerintah di suatu negara dapat meyerahkan kekuasaan kepada tingkat pemerintah yang lebih rendah.

2. Henry Maddick (1963)

Maddick (1963) melihat desentralisasi dari sudut pandang hukum sehingga diartikan sebagai penyerahan kekuasaan yang dimiliki secara hukum dengan tujuan agar dapat menangani bidang-bidang atau fungsi-fungsi tertentu kepada daerah otonom⁹.

⁶ Undang-Undang 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat (8).

⁷ Undang-Undang 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat (12).

⁸ Brian C. Smith, *Dezentralization The Territorial Dimension of The State*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Jakarta, 2012, hlm. 2-3.

⁹ Henry Maddick, *Desentralisasi dalam Praktek*, Tim Pustaka Kendi, Yogyakarta, hlm. 34.

3. Rondinelli, Nellis, dan Chema (1983)

Rondinelli, Nellis, dan Chema dalam Nurcholis (2007) mendefinisikan desentralisasi sebagai penciptaan ataupun penguatan, baik dari segi hukum maupun keuangan, pada unit-unit pemerintahan sub-nasional yang dimana penyelenggaraannya bersifat substansi, berada di luar kontrol langsung dari pemerintah pusat¹⁰. Selain itu, Rondinelli (1983) juga mendefinisikan desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, ataupun kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada suatu organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, ataupun organisasi nonpemerintah atau lembaga swadaya masyarakat¹¹.

4. *United Nations*

United Nations (Perserikatan Bangsa – Bangsa) dalam Kertapraja (2012) menjelaskan bahwa: *Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration (i.e. delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies*. Dari pengertian tersebut dapat kita ketahui bahwa pengertian desentralisasi yang dikemukakan oleh *United Nations* adalah suatu hal yang merujuk pada pemindahan kekuasaan yang berasal dari pemerintah pusat baik itu melalui dekonsentrasi (delegasi) pada pejabat wilayah (pemerintah daerah) maupun melalui devolusi pada badan-badan suatu otonom daerah¹².

¹⁰ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm.10-11.

¹¹ Hanif Nurcholis, *Modul 1 Administrasi pemerintahan Daerah: Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, Universitas Terbuka, hlm.11.

¹² E. Koswara Kertapraja, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Pariba, Jakarta, 2001, hlm.53.

Dari pengetahuan yang dikemukakan oleh *United Nations* diatas, dapat kita lihat bahwa desentralisasi dapat dilakukan melalui dua cara yaitu dekonsentrasi (*deconcentration*) yaitu kegiatan penyerahan berbagai urusan dari pemerintahan pusat kepada badan-badan lain dan devolusi (*devolution*) yaitu pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat suatu negara berdaulat kepada pemerintah pada tingkat sub nasional, seperti tingkat regional, lokal, atau negara bagian. Hanya saja dari pengertian ini, *United Nations* tidak memberikan rincian mengenai kewenangan apa saja yang diberikan kepada daerah otonom serta konsekuensi dari pemberian kewenangan tersebut.

5. Turner & Hulme

Turner & Hulme mengemukakan pendapatnya tentang desentralisasi bahwa *decentralization is a transfer of authority to perform some service to the public from an individual or agency which is 'closer' to the public to be served*¹³. Sehingga dapat diartikan bahwa desentralisasi pada sebuah negara terdiri dari pemindahan kewenangan sebagai upaya penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat, dari pemerintah pusat kepada pejabat atau organisasi pada pemerintah daerah sehingga lebih dekat dengan masyarakat sebagai pihak yang dilayani. Dari pengertian diatas dapat kita ketahui bahwa Turner & Hulme menekankan desentralisasi pada mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya Turner & Hulme mengemukakan bahwa desentralisasi memberikan keuntungan¹⁴ diantaranya:

¹³ Mark Turner and David Hulme. *Governance, Administration and Development: Making the State Work*, Macmillan Press Ltd, London, 1997, hlm.152.

¹⁴ Ibid.

a. *Locally specific plans* (Paket Khusus Lokal);

Melalui desentralisasi, daerah dapat menyusun rencana pembangunan daerah baik itu pembangunan ekonomi, pembangunan infrastruktur, maupun pembangunan manusia melalui pemberdayaan masyarakat dengan lebih mudah. Hal ini dikarenakan setiap rencana pembangunan yang dibuat dapat difasilitasi dalam dokumen perencanaan daerah sehingga dalam proses pengambilan keputusan dapat lebih cepat dan lebih baik.

b. *Inter organizational coordination* (Koordinasi antar Organisasi);

Setelah rencana pembangunan daerah disusun, melalui desentralisasi, organisasi dalam pemerintah daerah dapat saling berkoordinasi guna mewujudkan rencana pembangunan daerah yang telah ditetapkan. Selain itu, koordinasi juga dapat dilakukan guna meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan public kepada masyarakat.

c. *Experimentation and innovation* (Eksperimen dan Inovasi);

Desentralisasi juga membuka peluang bagi setiap pemerintah daerah untuk melakukan eksperimen dan inovasi guna mengembangkan potensi dan mencari jalan keluar dari permasalahan-permasalahan yang terjadi di daerah. Melalui desentralisasi, pemerintah daerah dapat melakukan uji coba dari berbagai kebijakan daerah sehingga dapat diketahui dampak kebijakan tersebut terhadap kehidupan masyarakat. Dengan demikian, pemerintah daerah mampu memberikan solusi dengan cepat dan tepat dari permasalahan yang terjadi.

d. Motivation of field level personnel (Motivasi Personil di/tingkat lapangan);

Desentralisasi dapat meningkatkan motivasi dari pejabat daerah untuk dapat mengambil keputusan bagi wilayahnya tanpa adanya tekanan dari pemerintah pusat dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Melalui desentralisasi juga memberikan peluang kepada masyarakat untuk dapat ikut serta dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Selain itu juga masyarakat lebih mudah menyampaikan aspirasinya sehingga dapat menjadi latar belakang dari keputusan yang diambil oleh pejabat daerah.

e. Workload reduction (Pengurangan beban kerja);

Hal ini dapat terwujud jika pelaksanaan desentralisasi berjalan dengan baik. Sehingga beban berat pemerintah pusat (negara) dapat dibagikan kepada pemerintah daerah dan pemerintah pusat (negara) dapat lebih fokus menangani masalah-masalah nasional dan internasional. Pada era digital seperti sekarang ini, sudah saatnya pemerintah pusat fokus pada pengembangan sektor nasional dan internasional.

6. Faguet & Paul

Faguet & Paul telah melakukan pengamatan terkait pelaksanaan desentralisasi di berbagai negara dan mendefinisikan desentralisasi sebagai berikut: *Decentralization as the devolution by central (that is, nation) government of specific function – with all of the administrative, political and economic attributes that these entail to democratic local (that is, municipal) governments that are independent of the center within of legally delimited*

*geographic and functional domain*¹⁵. Dari pengertian yang dikemukakan diatas dapat diartikan bahwa desentralisasi sebagai devolusi oleh pemerintah pusat (yaitu, negara) yang memiliki fungsi khusus dengan semua atribut administratif, politik dan ekonomi kepada pemerintah lokal (yaitu, kotamadya) yang demokratis dan mandiri dari pusat dalam batas-batas wilayah geografis dan fungsional yang sah.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa dengan desentralisasi dibentuk wilayah – wilayah sub nasional dengan batas wilayah geografis yang jelas dan menjalankan fungsi-fungsi tertentu. Fungsi-fungsi tertentu ini di Indonesia lebih dikenal dengan sebutan urusan pemerintahan, dimana urusan pemerintahan tersebut dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu urusan pemerintahan umum, urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren.

Pengertian dari urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintah yang menjadi kewenangan presiden dimana dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian-kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan di Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat¹⁶. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, diantaranya:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;

¹⁵ Jean Paul Faguet, *Decentralizing Bolivia: Local Government in the Jungle, Decentralization and Local Governance in Developing Countries-A Comparative Perspective*, The MIT Press, 2006, hlm. 126.

¹⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat (5).

- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama¹⁷.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang Sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar, diantaranya:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial¹⁸.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 10.

¹⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 12 Ayat (1).

Sedangkan, urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, terdiri dari:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan¹⁹.

Selanjutnya, urusan Pemerintahan Pilihan terdiri dari:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi²⁰.

¹⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 12 Ayat (2).

²⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 12 Ayat (3).

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip-prinsip berikut:

- a) Akuntabilitas adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan
- b) Efisiensi adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh
- c) Eksternalitas adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan
- d) Kepentingan strategis nasional²¹ adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan²².

Urusan pemerintahan yang bersifat konkuren menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dapat diselenggarakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, dapat pula dilaksanakan dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah berdasarkan asas Dekonsentrasi; atau dengan cara menugasi Daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai

²¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 13 Ayat (1).

²² Penjelasan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

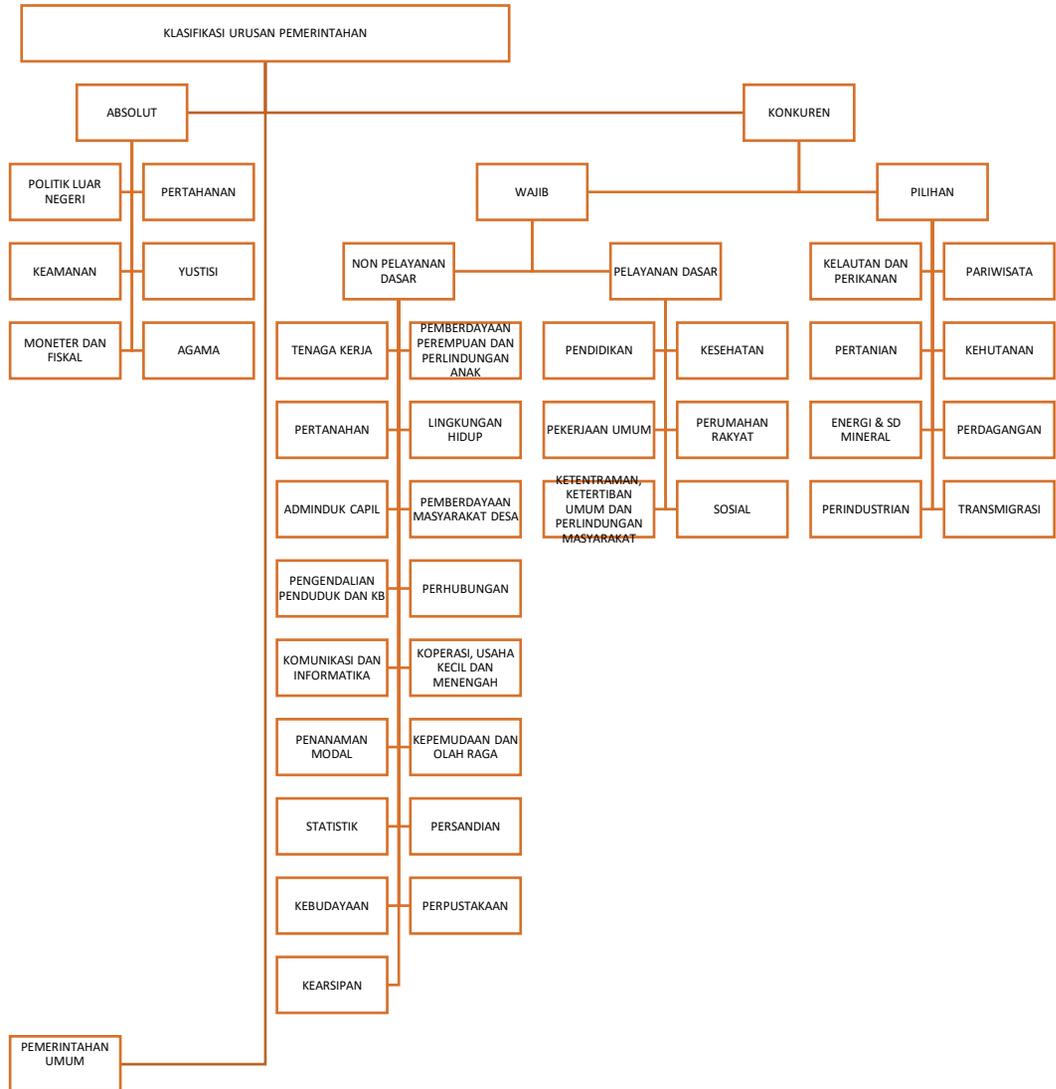
kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum, terdiri dari:

- a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional;
- d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstitusi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal²³.

Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing dibantu oleh instansi vertikal.

²³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 25 Ayat (1).

Gambar 1.2
Pembagian Urusan Pemerintahan



Sumber : UU No. 23 Tahun 2014, diolah penulis

Dari berbagai pengertian desentralisasi yang dijelaskan baik melalui peraturan perundang-undangan dalam hal ini Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dan pendapat dari beberapa ahli, dapat kita simpulkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat (nasional) kepada pemerintah daerah (sub nasional), organisasi non pemerintah dan atau organisasi otonom lainnya guna melaksanakan pelayanan publik.

Namun perlu dipahami perbedaan desentralisasi pada negara berbentuk federal dan negara berbentuk kesatuan. Pada negara federal penyerahan kewenangan berasal dari negara bagian bukan dari pemerintah federal, karena sumber kekuasaannya memang berasal dari negara bagian yang merupakan negara bagian yang berdaulat. Sehingga pada negara federal, yang dimaksud dengan pemerintahan lokal adalah entitas (baik orang maupun organisasi) pemerintah yang berada di bawah negara bagian.

Sedangkan pada negara kesatuan, sumber kewenangan berasal dari pemerintah nasional (pusat) yang diserahkan kepada pemerintah sub nasional (daerah), entitas (baik orang maupun organisasi) otonom, maupun kesatuan masyarakat hukum.

C. Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Desentralisasi

Pengertian desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Dengan diterapkan desentralisasi maka akan muncul otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Melalui desentralisasi, sebenarnya merupakan suatu istilah yang digunakan untuk menyerahkan kewenangan. Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, desentralisasi diterapkan agar proses pembangunan di setiap daerah dapat berjalan dengan optimal.

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi suatu negara menggunakan asas desentralisasi dalam menjaga persatuan dan kesatuan bangsa²⁴, diantaranya:

1. Faktor Bentuk dan Sifat Negara;

Negara federal lebih mengarah untuk menerapkan konsep desentralisasi, sementara negara kesatuan lebih baik menerapkan konsep sentralisasi dalam menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Faktor ini merupakan salah satu alasan mengapa diberlakukannya desentralisasi di Indonesia. Bentuk negara Indonesia adalah negara Kesatuan yang berbentuk Republik dimana dipimpin oleh Presiden, sehingga cocok untuk menerapkan desentralisasi yang mana pemerintah pusat tetap mengatur urusan-urusan pemerintahan yang bersifat absolut.

2. Faktor Rezim/Pemerintahan yang Berkuasa;

Jika dalam suatu negara yang berkuasa merupakan rezim/pemerintahan yang otoriter, maka negara tersebut akan cenderung melaksanakan asas sentralisasi, namun apabila pada negara tersebut yang berkuasa adalah rezim yang menggunakan paham demokrasi maka negara tersebut akan cenderung melaksanakan asas desentralisasi. Pemerintahan Indonesia menganut paham demokrasi, sehingga menerapkan asas desentralisasi agar dapat menampung aspirasi dari setiap warga negara melalui pemerintah daerah.

3. Faktor Geografis;

Negara yang terdiri dari kepulauan-kepulauan sehingga menyebabkan pulau-pulau tersebut terpisah atau terletak cukup jauh dari pusat pemerintahan utama, maka akan

²⁴ Inu Kencana Syafie, Ilmu Politik, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.

lebih efisien untuk menerapkan asas desentralisasi sehingga pemerintah daerah dapat memenuhi kebutuhan masyarakatnya, sebaliknya jika negara tersebut adalah negara kontinental maka sebaiknya mengaturnya dengan sentralisasi. Negara Indonesia merupakan negara kepulauan. Berdasarkan data dari Kominfo melalui website Indonesiabaik.id pada tahun 2021 jumlah pulau di Indonesia adalah 17.000 pulau, maka dengan alasan tersebut asas desentralisasi cocok untuk negara Indonesia agar terjadi percepatan dalam pemerintahan dan pembangunan di daerah.

4. Faktor Warga Negara;

Negara yang memiliki sifat penduduk yang homogen cenderung akan melaksanakan konsep sentralisasi, sedangkan negara yang penduduknya bersifat heterogen akan cenderung melaksanakan asas desentralisasi. Masyarakat Indonesia yang terdiri dari berbagai jenis suku dan memiliki berbagai jenis budaya dan bahasa lebih sesuai menggunakan asas desentralisasi dalam pelaksanaan sistem pemerintahannya. Hal ini disebabkan, karena pemerintah daerah yang bersal dari masyarakat asli daerahnya akan lebih paham tentang penanganan masalah yang terjadi di wilayahnya. Selain itu, proses pembangunan di daerah juga dapat berjalan dengan efektif dengan mengutamakan potensi di daerah tersebut.

5. Faktor Sejarah;

Jika pemberontakan sering terjadi di suatu negara, maka perlu diimbangi dengan konsep sentralisasi begitu juga dengan negara yang sering terjadi peperangan. Namun sebaliknya, jika negara yang damai namun masyarakatnya sering melakukan protes sebagai upaya

untuk menyampaikan aspirasi maka lebih baik menerapkan asas desentralisasi. Dengan asas desentralisasi, pemerintah daerah akan lebih dekat dengan masyarakatnya, sehingga dapat menampung aspirasi mereka sebagai dasar perumusan kebijakan daerah.

6. Faktor Efisiensi dan Efektifitas;

Melalui desentralisasi diharapkan pelaksanaan pemerintahan dapat berjalan dengan efektif dan efisien dalam segi waktu dan biaya. Pemerintah akan lebih dekat dengan masyarakat sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakatnya dan bisa lebih mudah. Selain itu juga kebutuhan masyarakat disetiap daerah tidak selalu sama, maka pemerintah dapat segera menyesuaikan kebijakan yang ada dengan kebutuhan masyarakat.

7. Faktor Politik;

Jika pemerintah ingin menciptakan wadah bagi masyarakat untuk mendapatkan Pendidikan politik, maka lebih baik menggunakan asas desentralisasi. Namun jika kebijakan pemerintah di bidang politiknya adalah untuk membentuk kekuatan militer maka asas yang digunakan adalah sentralisasi.

Maka dari uraian diatas dapat kita simpulkan bahwa dalam pelaksanaan asas desentralisasi terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi. Selain hal-hal yang dikemukakan diatas pemerintah juga harus memperhatikan aspek kemampuan ekonomi dari setiap daerah, luas wilayah, jumlah penduduk, keadaan sosial budaya hingga pertahanan keamanan dari daerah tersebut.

D. Tujuan Desentralisasi

Terdapat beberapa tujuan desentralisasi yang terus berkembang seiring dengan perkembangan zaman dan teknologi dengan berbagai makna dan konsep, namun pada umumnya tujuan desentralisasi di berbagai negara selalu dikaitkan dengan pembangunan ekonomi, pengentasan kemiskinan, peningkatan kesejahteraan masyarakat serta ketersediaan pelayanan publik.

Di Indonesia, dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan dengan cara penataan daerah yang terdiri dari pembentukan daerah dan penyesuaian daerah dengan berdasarkan kepada kepentingan strategis nasional. Penataan daerah ini bertujuan untuk:

1. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
2. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
3. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
4. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
5. meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
6. memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah²⁵.

Smoke (2003) secara sederhana menjelaskan tujuan desentralisasi secara umum, diantaranya:

1. sebagai peningkatan efisiensi dimana hal ini berkaitan dengan pelayanan publik;
2. peningkatan tata kelola pemerintahan dalam hal ini berkaitan dengan interkasi masyarakat dengan pemerintah daerah sehingga mengarah kepada keputusan yang sesuai;

²⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 31 Ayat (2).

3. peningkatan kesetaraan dimana hal ini berkaitan dengan distribusi sumber daya antar daerah²⁶.

USAID dalam Polyando (2020) menjelaskan bahwa desentralisasi bertujuan sebagai instrument dalam rangka mencapai stabilitas, demokrasi, dan pembangunan ekonomi²⁷. Hal tersebut dapat diartikan bahwa, dengan adanya desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan stabilitas negarasebagai upaya mengurangi konflik yang terjadi. Desentralisasi juga dapat meningkatkan demokrasi dalam suatu negara karena dengan adanya desentralisasi maka dapat memluas ruang dimana masyarakat dapat ikut berpartisipasi dan meminta penjelasan dari pemerintah terkait kebijakan yang diambil. Selanjutnya, untuk meningkatkan kualitas kebijakan yang diambil terkait pembangunan ekonomi, maka desentralisasi dapat menjadi pendorong pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya Sady dalam Polyando (2020) mengemukakan beberapa tujuan desentralisasi, diantaranya:

1. mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah - masalah kecil pada tingkat local. Demikian pula memberikan peluang untuk koordinasi pelaksanaan pada tingkat local;
2. meningkatkan pengertian masyarakat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi. Demikian pula pada tingkat local dapat

²⁶ Paul Smoke, *Decentralization in Africa: Goals, dimension, Mith and Challenges*, Post Conflict Countries, 2011.

²⁷ Petrus Polyando, *Jalan Tengah Desentralisasi Bagi Daerah Otonom Berkarakteristik Kepulauan di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2020, hlm.75.

mersakan keuntungan dari pada kontribusi kegiatan mereka itu;

3. penyusunan program – program untukperbaikan sosial ekonomi pada tingkat local sehingga dapat lebih realistis;
4. melatih rakyat untuk bisa mengatur urusannya sendiri;
5. pembinaan kesatuan nasional²⁸.

Dari berbagai pendapat terkait tujuan diselenggarakannya desentralisasi dapat kita simpulkan beberapa bahwa tujuan dari desentralisasi adalah salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau pengentasan kemiskinan di daerah. Desentralisasi berhubungan erat dengan otonomi daerah, yang merupakan salah satu bentuk demokrasi dari pemerintahan di daerah. Desentralisasi akan dapat berdampak positif pada pembangunan daerah-daerah tertinggal dalam suatu negara. Sistem desentralisasi diterapkan bukan tanpa maksud, melainkan ada tujuan yang ingin dicapai, berikut ini beberapa di antaranya:

1. Perbaikan tingkat Sosial dan Ekonomi di Daerah, tujuan desentralisasi yang pertama adalah untuk memperbaiki tingkat sosial dan ekonomi masyarakat di daerah melalui pelaksanaan berbagai program pemerintah.
2. Mencegah Pemusatan Keuangan, tujuan desentralisasi kedua adalah dapat mencegah pemusatan keuangan. Seperti banyak orang ketahui bahwa dengan adanya sistem desentralisasi, pemerintah pusat melimpahkan pengelolaan keuangan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, maka penganggaran dan realisasi keuangan

²⁸ Ibid.

daerah dapat terlaksana sebagai upaya peningkatan kerja sama umum di daerah tersebut.

3. Pelaksanaan demokratisasi pada tingkat pemerintahan daerah, tujuan desentralisasi ketiga adalah untuk membentuk demokrasi pada pemerintah daerah. Melalui penerapan sistem desentralisasi, diharapkan masyarakat juga turut serta dalam proses pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah.

E. Jenis – Jenis Desentralisasi

Berkaitan dengan jenis – jenis desentralisasi, Litvack & Seddon mendefinisikan desentralisasi sebagai berikut: *the transfer of authority and responsibility for public function from central to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector*²⁹. Tidak jauh berbeda dengan pengertian desentralisasi dari beberapa ahli yang telah di jelaskan sebelumnya, desentralisasi menurut Litvack & Seddon adalah pengalihan wewenang dan tanggung jawab fungsi publik dari pemerintah pusat ke pemerintahan dibawahnya atau organisasi pemerintah yang semu atau sektor swasta.

Dari pengertian diatas, jika diterapkan di Indonesia maka akan terlihat dengan jelas bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan dibawahnya adalah pemerintah provinsi dan/ atau pemerintah kabupaten/kota. Organisasi pemerintah yang bersifat semu contohnya adalah BUMN (Badan Usaha Milik Negara), KAPET (Kawasan Pembangunan Ekonomi Terpadu), dan lain lain yang mana organisasi ini dibentuk guna memberikan keuntungan bagi pemerintah pusat dimana

²⁹ Jennie Litvack and Jessica Seddon, *Decentralization-Briefing Notes*, World Bank Institute, 1999, hlm. 2.

keuntungan tersebut akan digunakan kembali untuk mendukung program-program pemerintah secara lebih luas. Sedangkan untuk sector swasta, dapat kita lihat seperti Perseroan terbatas (PT), Perusahaan Perseorangan (PO), Firma (Fa) dan *Commanditaire Vennootschap* (CV).

Untuk mendukung teori desentralisasi yang telah di jelaskan diatas, Litvack & Seddon membagi desentralisasi menjadi 4 (empat) jenis³⁰, yaitu:

1. Desentralisasi Politik

Desentralisasi politik memiliki tujuan untuk memberikan warga negara atau perwakilan yang terpilih, lebih banyak kekuasaan dalam proses pengambilan keputusan publik. Hal ini dimaksudkan untuk memperkenalkan berbagai bentuk pemerintahan yang lebih partisipatif dengan memberikan pengaruh yang lebih besar kepada masyarakat, maupun perwakilannya dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan serta evaluasi kebijakan.

2. Desentralisasi Administrasi

Desentralisasi administratif melibatkan pendistribusian kembali tanggung jawab, wewenang, dan sumber daya keuangan dalam menyediakan pelayanan publik dari pemerintah pusat (negara) ke unit lokal instansi pemerintah, pemerintah daerah maupun badan publik semi otonom serta perusahaan swasta. Desentralisasi administratif terdiri dari:

- a. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di

³⁰ Ibid.

wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

b. Delegasi

Menurut KBBI delegasi adalah individu yang ditunjuk atau diutus oleh suatu negara dalam suatu musyawarah, penyerahan atau pelimpahan wewenang dari atasan ke bawahan dalam suatu lingkungan tugas serta harus bisa mempertanggung jawabkan kepada atasannya. Sedangkan delegasi dalam sudut pandang Jacob (1985) adalah suatu pemberian otoritas atau kekuasaan bersifat formal serta tanggung jawab untuk melakukan kegiatan tertentu pada pihak lain.

c. Devolusi

Devolusi adalah pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat dari suatu negara berdaulat kepada pemerintah pada tingkat subnasional, seperti tingkat regional, lokal, atau negara bagian.

3. Desentralisasi Fiskal

Tanggung jawab bidang keuangan merupakan komponen inti dari konsep desentralisasi. Jika pemerintah daerah dan organisasi swasta ingin menjalankan fungsi desentralisasi secara efektif, maka mereka harus memiliki tingkat pendapatan yang cukup memadai. Baik yang diperoleh secara lokal maupun melalui proses transfer dari pemerintah pusat, serta kewenangan untuk membuat keputusan tentang pengeluaran.

4. Desentralisasi Ekonomi dan Pasar

Desentralisasi pasar akan melibatkan pengalihan tanggung jawab terhadap pasar dari sector publik ke sektor swasta termasuk bisnis dan organisasi non-pemerintah. Desentralisasi pasar juga mungkin melibatkan reformasi hukum konstitusional serta pengesahan peraturan perundang-undang baru.

Surianingrat (1979) membagi desentralisasi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu:

1. Desentralisasi jabatan

Desentralisasi jabatan (*amtelijke decentralisatie*), yaitu pemudaran kekuasaan atau lebih tepat pelimpahan kekuasaan dari atasan kepada bawahannya dalam rangka kepegawaian untuk meningkatkan kelancaran pekerjaan. Karena itu, desentralisasi ini disebut juga dekonsentrasi. Dengan kata lain, dekonsentrasi adalah pasti desentralisasi tapi desentralisasi tidak selalu dekonsentrasi.

2. Desentralisasi kenegaraan

Desentralisasi kenegaraan (*statkundige decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Di dalam desentralisasi ini rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta (*participation*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya. Desentralisasi kenegaraan ini dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu:

- a. Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dimana batas pengaturan adalah daerah

- b. Desentralisasi fungsional adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi³¹.

Pembagian jenis desentralisasi oleh Surianingrat mengacu pada konsep desentralisasi yang digunakan pada masa pendudukan Belanda di Indonesia. Pola inilah yang menjadi dasar pada berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah di Indonesia yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Kemudian dalam UUD 1945 yang telah diamandemen hanya menyebutkan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Agar lebih jelas dalam memahami jenis-jenis dari desentralisasi yang dikemukakan oleh para ahli dapat dilihat dari table berikut:

³¹ Bayu, Surianingrat, *Pemerintahan di Daerah*, IIP, Jakarta, 1979, hlm. 43-44.

Table 1.3
Jenis Desentralisasi menurut Para Ahli

NO	NAMA	JENIS DESENTRALISASI			
1	2	3			
1	Litvack & Seddon (1999)	Politik	Administrasi; Dekonsentrasi. Delegasi Devolusi	Fiskal	Ekonomi Pasar
2	Surianingrat (1979)	Dekonsentrasi: Desentralisasi Jabatan	Desentralisasi Kenegaraan: Desentralisasi Fungsional. Desentralisasi Teritorial		
3	Rondinelli, Nellis, dan Chema (1983)	Desentralisasi administratif	Devolusi	Fiskal	Ekonomi

1	2	3			
4	Smith (1985)	Desentr alisasi politik	Desentr alisasi administ rasi		
5	World Bank (1999)	Desentr alisasi Admini strasi	Devolus i	Delegasi	
6	United Nation (1961)	Dekons entrasi	Devolus i		

Sumber: diolah penulis dari berbagai sumber

F. Kelebihan dan Kekurangan Desentralisasi

Penerapan desentralisasi memiliki kelebihan seperti yang kemukakan oleh Garrison, Noreen, dan Brewer yang diterjemahkan oleh Hidian (2007)³² berikut ini ada kelebihan dari desentralisasi dalam pemerintahan, diantaranya:

1. Lebih efektif dan efisien

Kelebihan penerapan desentralisasi yang paling utama adalah meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan di semua daerah. Melalui desentralisasi, penyelenggaraan pemerintah jadi lebih efektif dan efisien karena tidak perlu menunggu arahan langsung dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah tentunya tidak lagi perlu menunggu intruksi dari pemerintah pusat untuk mengatasi masalah tertentu yang terjadi di daerah.

³² Ray H. Garrison, Eric H. Noreen, dan Peter C. Brewer. *Akuntansi Manajerial. Edisi Kesebalas*, (Diterjemahkan oleh: Nuri Hidian dan Edward Tanujaya), Jakarta: Salemba Empat, 2006, hlm. 238-239.

2. Meringankan pekerjaan pemerintah pusat

Dengan setiap daerah melaksanakan urusan rumah tangganya sendiri, beban pemerintah pusat menjadi lebih ringan. Desentralisasi merupakan salah satu alternatif sebagai upaya untuk mengurangi penumpukan pekerjaan yang dimiliki pemerintah pusat.
3. Birokrasi tidak terlalu panjang

Dengan desentralisasi, proses birokrasi dalam menjalankan pemerintahan daerah tidak terlalu panjang. Konsep ini dapat memangkas tahapan-tahapan prosedural dalam birokrasi sehingga membuat sistem pemerintahan lebih efisien dan efektif. Rantai birokrasi yang panjang serta berbelit acapkali menjadi tempat terjadinya tindak pidana korupsi.
4. Efisiensi Anggaran

Salah satu keunggulan dari konsep desentralisasi yaitu lebih efisien dalam penggunaan anggaran. Tanpa adanya rantai birokrasi yang cukup panjang, wewenang pasar dan finansial turut dipegang oleh pemerintah daerah, hal ini berimbas pada pengeluaran daerah menjadi lebih terkontrol dan pelayanan kepada masyarakat akan menjadi lebih cepat dan efisien.
5. Kemajuan daerah terukur

Dengan penerapan desentralisasi, wilayah-wilayah yang tertinggal akan lebih diperhatikan oleh pemerintah daerah setempat. Pemerintah daerah menjadi lebih fokus untuk membangun daerahnya. Pengembangan serta perencanaan dari lembaga-lembaga pemerintahan akan lebih terintegrasi. Serta daerah dapat melakukan inovasi dalam pembangunan daerah dengan lebih memperhatikan potensi yang dimiliki.

6. Meningkatkan hubungan daerah dan pusat

Meskipun desentralisasi mengizinkan daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, namun pemerintah pusat (negara) tetap memiliki andil dalam berbagai pengambilan keputusan. Hal ini, dapat membuat hubungan antara pusat dan daerah akan tetap terjalin dengan baik.

Tak hanya kelebihan saja, namun terdapat pula kekurangan dalam pelaksanaan desentralisasi dalam pemerintahan³³, diantaranya:

1. Perbedaan kebijakan antar daerah

Penerapan desentralisasi mengakibatkan, perbedaan kebijakan yang akan diambil oleh setiap pemerintah daerah dimana kebijakan tersebut menyesuaikan kondisi sosial, ekonomi, politik serta berbagai aspek kehidupan dari masyarakatnya. Hal ini dapat mengakibatkan, perbedaan laju pembangunan daerah jika pemerintah daerahnya tidak dapat manajemen sumber daya yang dimiliki daerahnya dengan baik.

2. Mendorong timbulnya paham kedaerahan

Penerapan asas desentralisasi juga dapat memicu paham kedaerahan yang terlalu dominan. Jika berlebihan, sikap ini dapat mengakibatkan perpecahan antar daerah. Paham kedaerahan dapat menjadi ancaman bagi keutuhan nasional. Paham kedaerahan ini biasanya timbul karena daerah merasa mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan secara mandiri didukung

³³ Ibid.

dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki secara optimal sehingga terkait anggaran bukan merupakan masalah besar. Selain itu, paham kedaerahan juga dapat timbul karena daerah merasa tidak puas dengan kinerja pemerintah pusat. Pemerintah pusat dianggap tidak adil/pilih kasih dalam pelaksanaan pembangunan di daerah.

3. Mengikis peran pemerintah pusat

Dalam pelaksanaan desentralisasi dapat mengikis keterlibatan pemerintah pusat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Pemerintah pusat sebagai pemegang arahan tertinggi, harus tetap memiliki peran utama dalam penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah.

4. Penyelenggaraan lebih kompleks

Dengan desentralisasi, struktur dari pemerintahan menjadi lebih kompleks. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah bisa membutuhkan waktu yang lebih lama untuk memutuskan sesuatu masalah. Stabilitas nasional dapat terganggu disebabkan beragamnya kepentingan pemerintah daerah.

5. Rawan eksploitasi kekayaan daerah

Desentralisasi juga bisa berdampak pada eksploitasi sumber daya yang dimiliki oleh daerah. Dengan desentralisasi, pemerintah daerah dapat dengan bebas menggunakan kekayaan alam daerahnya. Jika roda pemerintahan tidak berjalan dengan baik, ini bisa memicu tindak eksploitasi dan korupsi.

6. Tidak efektif jika pemerintah daerah tidak kompeten
Desentralisasi harus dilaksanakan oleh pejabat pemerintah daerah yang memiliki kompetensi dalam bidangnya. Jika pemerintah daerah diduduki oleh pejabat daerah yang tidak memiliki kompetensi maka hal ini akan menambah beban dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, efektifitas dan efisiensi yang diharapkan dapat terjadi dengan penerapan desentralisasi malah akan menjadi boomerang bagi pemerintah daerah itu sendiri.

Selain yang disampaikan di atas, bahwa kekurangan desentralisasi adalah adanya beban belanja rutin yang harus dibayarkan untuk membiayai para pegawai di daerah otonomi baru, yang terkadang melebihi anggaran biaya pembangunan bagi masyarakat, serta adanya anggapan bahwa dengan adanya desentralisasi yang dimanifestasikan dengan dibentuknya daerah otonom baru dapat membuka ruang pembagian kekuasaan di tataran elit lokal yang tidak fokus pada tujuan desentralisasi. Namun dengan adanya desentralisasi dapat mengurangi rantai *decision making* dan *public service* yang dilakukan oleh pemerintah pusat atau pemerintah tingkat atasnya sehingga mempercepat respon terhadap berbagai fenomena permasalahan yang terjadi di masyarakat, mempercepat pelayanan kepada masyarakat dan terealisasinya pemerataan pembangunan di seluruh pemerintahan daerah.

BAB II

DASAR-DASAR DESENTRALISASI DI INDONESIA

Desentralisasi merupakan suatu kebijakan yang diambil untuk mendukung pelaksanaan kegiatan pembangunan di daerah. Di Indonesia sendiri, kebijakan desentralisasi dimulai sebelum proklamasi kemerdekaan yaitu sejak tahun 1903 di mana Pemerintah Belanda mengeluarkan *Decentralisatie Wet* yaitu *Staatsblaad* Nomor 329 Tahun 1903. Ini merupakan dasar hukum yang pertama kali dikeluarkan yang mengatur tentang desentralisasi di Indonesia.³⁴

Selanjutnya pada tahun 1922, terus berkembang pemberian kewenangan ini kepada para pejabat (orang Belanda) yang bertugas di Indonesia. Begitu pula pada pasca proklamasi kemerdekaan, Indonesia untuk pertama kalinya mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah (Undang-Undang 5/1974) pada masa orde baru yang di mana undang-undang tersebut menjadikan peran pemerintah pusat menjadi sangat kuat sehingga menyebabkan sistem pemerintahan yang sentralistik.

Sejak lengsernya Presiden Soeharto pada Mei 1998, kebijakan desentralisasi mulai ramai kembali dibicarakan yang ditandai dengan munculnya reformasi di segala bidang termasuk reformasi politik. Kebijakan tersebut diambil pada masa pemerintahan transisi (B.J. Habibie) dengan harapan dapat mewujudkan pemerintahan dan pembangunan yang efektif dan efisien serta hal tersebut sebagai bentuk penguatan

³⁴ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, CV. Pustaka Setia, Bandung, 2010, hlm. 56.

partisipasi serta perwujudan demokrasi lokal sehingga kesejahteraan rakyat dapat tercapai.³⁵

Pada masa reformasi, berbagai upaya telah dilakukan untuk dapat melaksanakan desentralisasi di Indonesia. Hal tersebut dimulai diantara krisis yang tengah melanda serta bersamaan dengan peristiwa pergantian rezim yang otoriter menuju rezim yang demokratis. Desentralisasi ini juga sebagai reaksi terhadap sentralisasi sumber daya dan kekuasaan di pusat yang berlangsung selama 32 tahun.

Perjalanan sejarah desentralisasi di Indonesia biasanya ditandai dengan ditetapkannya produk hukum berupa peraturan perundang-undangan sebagai dasar kebijakan desentralisasi di Indonesia.

A. Sebelum Proklamasi Kemerdekaan

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia telah dimulai sejak masa kolonial Belanda (masa sebelum kemerdekaan). Tahun 1903, Pemerintah Kolonial Belanda telah mengeluarkan *Decentralisatie Wet* yaitu *Staatsblaad* Nomor 329 Tahun 1903 sebagai dasar hukum pertama kebijakan desentralisasi di Indonesia di mana pada saat itu pemerintah daerah yang relatif otonom untuk pertama kalinya didirikan. *Decentralisatie Wet* ini memberikan peluang ditetapkannya *gewest* (satuan pemerintahan) yang memiliki keuangannya sendiri. *Decentralisatie Wet* tersebut selanjutnya diperkuat dengan *Decentralisatiebesluit* (*Staatsblaad* Nomor 137 Tahun 1905) serta *Local Radenordonnantie* (*Staatsblaad* Nomor 181 Tahun 1905) yang merupakan dasar dibentuknya *locale ressort* dan *locale raad*. Sebagian anggota *raad* ditunjuk oleh

³⁵ Eko Prasajo, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, DIA FISIP UI, 2006.

pejabat pemerintah serta sebagian lagi dipilih sehingga pemerintah daerah hampir tidak memiliki kewenangan.

Sebelum dikeluarkannya *Decentralisatie Wet* oleh Pemerintah Kolonial Belanda, seluruh kawasan Hindia Belanda saat itu diatur secara terpusat oleh Gubernur Jenderal sebagai wakil dari Raja Belanda di daerah jajahannya. Selain itu, juga ada beberapa daerah “Swapraja” yang diatur oleh raja-raja setempat yang di mana raja-raja ini memerintah atas dasar perjanjian politik yang telah ditandatangani oleh perwakilan Pemerintah Belanda.³⁶

Pada tahun 1922, Pemerintah Belanda menerbitkan peraturan perundang-undangan yang baru yaitu *Wet op Bestuurshervormin* (*Staatsblaad* Nomor 216 Tahun 1922) dalam rangka menggantikan *locale ressort* dengan membentuk sejumlah *provincie*, *regentschap*, *stadsgemeente*, dan *groepmeneenschap*. Pembentukan beberapa daerah tersebut dilakukan melalui *ordonantie*, misalnya *ordonantie* tentang pembentukan *Provincie Jawa-Madura*, *Provincie West Java*, *Regentschap* Batavia, sedangkan untuk pulau-pulau yang berada di luar Jawa-Madura dibentuk dengan *Groepmeneenschap ordonantie*.³⁷

Setelah wilayah Hindia Belanda di bawah pendudukan Jepang, selama 3,5 tahun yakni mulai tahun 1941 sampai dengan 1945 telah berhasil melakukan berbagai perubahan yang mendasar dalam hal pelaksanaan pemerintahan daerah.

Pada tahun 1942, pejabat militer yang berada di Jawa (*Gunsireikan*) mengeluarkan *Osamu Seirei* (undang-undang) Nomor 27 Tahun 1942 dalam rangka mengatur terkait pengelolaan pemerintahan daerah. *Osamu Seirei* ini membagi daerah Jawa menjadi beberapa *syuu* (kerasidenan), dan *syuu*

³⁶ Kausar, *Perjalanan Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia*, Jakarta, 2008.

³⁷ Utang Rosidin, Loc.Cit.

dibagi menjadi beberapa *ken* (kabupaten), serta *ken* dibagi menjadi beberapa *shi* (kotapraja).³⁸

Pada masa pendudukan Jepang ini hampir sama dengan pada saat pemerintahan penjajahan Belanda di mana pemerintah daerah hanya memiliki kewenangan yang sangat terbatas atau bisa dikatakan hampir tidak ada. Bisa dikatakan bahwa sebutan “daerah otonom” terhadap pemerintahan daerah yang ada pada masa itu adalah sesuatu hal yang menyesatkan (*misleading*). Apalagi pada kenyataannya, administrasi pemerintahan kolonial Jepang jauh lebih intensif dibandingkan pemerintahan kolonial Belanda dalam melakukan penetrasi ke dalam kehidupan masyarakat. Keterbatasan personil pemerintah militer Jepang pada saat itu, maka keberadaan Pangreh Praja sangat dibutuhkan untuk memobilisasi dukungan dalam rangka peperangan. Meskipun Pangreh Praja memiliki kekuasaan yang lumayan besar, akan tetapi tetap sepenuhnya di bawah kekuasaan para pejabat militer Jepang yang berkuasa.

B. Pasca Proklamasi Kemerdekaan

Pasca Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, kebijakan desentralisasi di Indonesia pun tidak berhenti yang bermula dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah (Undang-Undang 1/1945) yang merupakan dasar hukum pertama dalam rangka mengatur terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Peraturan tentang desentralisasi di Indonesia terus mengalami perubahan selama masa kemerdekaan seiring dengan dinamika yang terjadi sesuai dengan orientasi pembangunan daerah sampai pada masa orde baru dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun

³⁸ Utang Rosidin, Op.Cit., hlm. 59.

1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah (Undang-Undang 5/1974).

1. Undang-Undang 1/1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah

Pasca proklamasi kemerdekaan, untuk pertama kalinya Indonesia mengeluarkan dasar hukum terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang 1/1945 tentang Peraturan Mengenai Komite Nasional Daerah. Undang-Undang 1/1945 ditetapkan sebagai hasil peninjauan mengenai sejarah pemerintahan yang dimulai pada masa-masa kerajaan sampai pada masa penjajahan Belanda dan Jepang. Penekanan pada Undang-Undang 1/1945 ialah keinginan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dengan membentuk suatu lembaga perwakilan di tiap-tiap daerah. Selanjutnya, peraturan ini menetapkan tiga macam daerah otonom, yakni keresidenan, kabupaten, serta kota. Akan tetapi, menurut Undang-Undang 1/1945 juga bahwa kebijakan daerah lebih dititikberatkan kepada asas dekonsentrasi sehingga kepala daerah hanya merupakan perpanjangan tangan untuk melaksanakan urusan yang telah ditetapkan oleh pusat.

Undang-Undang 1/1945 ini menghidupkan lagi pemerintahan daerah yang telah hilang selama masa penjajahan Jepang.³⁹ Walaupun demikian undang-undang ini menganut asas otonomi formal di mana menyebabkan daerah tidak dapat mengetahui dengan jelas mengenai batas-batas tugas dan wewenangnya dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri serta undang-undang ini

³⁹ Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang Setara Press, Malang, 2016, hlm. 24.

memuat 6 (enam) Pasal tentang pemeritahan daerah serta tidak memuat secara lebih spesifik mengenai pembagian tugas dan fungsi antara pusat dan daerah. Akibat dari tidak adanya kepastian urusan rumah tangga daerah, masih kurangnya inisiatif dan terbatasnya pengalaman daerah, serta keadaan saat itu yang masih dalam suasana revolusi dan menghadapi upaya Belanda untuk kembali menjajah, maka makin mengecilkan kesempatan melaksanakan undang-undang tersebut.

Periode berlakunya Undang-Undang 1/1945 pun dikatakan sangat terbatas yaitu kurang lebih berumur 3 (tiga) tahun yang akhirnya diganti oleh Undang-Undang 22/1948. Dalam jangka waktu tiga tahun tersebut, belum terdapat peraturan yang dibuat oleh pemerintah yang mengatur terkait dengan penyerahan urusan kepada daerah.

2. Undang-Undang 22/1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri

Undang-Undang 22/1948 ini lahir sebagai pengganti dari Undang-Undang 1/1945 yang ditetapkan pada tanggal 10 Juli 1948.⁴⁰ Undang-undang 22/1948 lebih mengatur tentang struktur pemerintahan daerah yang lebih demokratis yang mana undang-undang ini menetapkan 2 (dua) macam daerah otonom, yakni daerah otonom biasa dan daerah otonom istimewa, dan tiga level daerah yakni provinsi, kabupaten/kota besar, serta desa/kota kecil. Di dalam Undang-Undang 22/1948 telah diatur mengenai penyerahan sebagian urusan

⁴⁰ Ibid, hlm. 26.

pemerintahan dari pusat kepada daerah. Namun dalam undang-undang tersebut masih terjadi dualisme peran dari kepala daerah, yaitu selain berperan besar untuk daerah, tetapi dia juga sebagai kepanjangan tangan dari pusat yang ditempatkan di daerah. Selain itu, Undang-Undang 22/1948 menekankan pada pelaksanaan demokrasi perlementer berdasarkan dengan sistem pemerintahan pada masa itu, di mana pengawasan dari pemerintah pusat masih sangat kuat terhadap pemerintah daerah.

3. Undang-Undang 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Adanya perubahan ketatanegaraan yang mengubah Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Undang-Undang Sementara 1950 (disingkat UUDS 1950), telah melahirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Undang-Undang 1/1957) yang diundangkan pada 17 Januari 1957. Berdasarkan Undang-Undang 1/1957, istilah daerah otonom berubah menjadi daerah swatantra dengan alasan bahwa istilah ini sudah dipakai di dalam surat menyurat.

Penekanan pada Undang-Undang 1/1957 ialah menganut sistem otonomi riil berdasarkan kepada kesanggupan serta kemampuan nyata dari daerah. Di dalam Undang-Undang 1/1957, daerah otonom dibentuk dengan seluas-luasnya. Dalam hal ini, daerah memiliki kewenangan dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Sedangkan pusat sendiri hanya memiliki kewenangan yang sudah diatur dalam undang-undang yang termasuk dalam kekuasaan dari pemerintah pusat.

Menurut Undang-Undang 1/1957 bahwa wilayah RI terbagi menjadi tiga tingkatan di mana daerah tersebut

memiliki hak untuk dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri, yakni:

- a. daerah swatantra tingkat I, termasuk kotapraja Jakarta Raya;
- b. daerah swatantra tingkat II; dan
- c. daerah swatantra tingkat III.⁴¹

Meskipun berdasarkan tingkatan tersebut terdapat daerah swatantra tingkat III, tetapi daerah swatantra tingkat III tersebut belum pernah diwujudkan sampai dicabutnya Undang-Undang 1/1957.

Menurut Undang-Undang 1/1957 bahwa kepala daerah bukanlah alat dari pemerintah daerah, melainkan kepala Dewan Pemerintah Daerah (DPD) yang di mana pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentiannya tidak menjadi kewenangan DPD ataupun DPRD, tetapi dipilih, diangkat, dan diberhentikan sesuai aturan undang-undang. Namun dalam praktiknya, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD karena berbagai kekurangan. Meskipun demikian, tetapi tetap memperhatikan persyaratan dan pengetahuan tertentu serta memerlukan pengesahan terlebih dahulu dari Presiden (daerah swatantra tingkat I) serta Mendagri atau pejabat yang ditunjuk (daerah swatantra tingkat II dan III).

Ketika diberlakukannya Undang-Undang 1/1957, pemerintah daerah benar-benar demokratis yang berarti bahwa DPRD dipilih oleh rakyat, DPD dipilih oleh DPRD, kepala daerah dipilih oleh DPRD, DPRD mengangkat sekretaris daerah dan DPD bertanggung jawab kepada DPRD.

⁴¹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

4. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah

Tidak lama setelah dilaksanakannya Undang-Undang 1/1957, Indonesia kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945 yang selanjutnya ditindaklanjuti oleh Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah. Penpres ini menekankan bahwa desentralisasi berganti menjadi di bawah kontrol pemerintah pusat yang kuat. Dalam Penpres ini pun diatur bahwa Pemerintah Daerah itu terdiri dari kepala daerah dan DPRD di mana kepala daerah memiliki 2 (dua) fungsi yaitu baik sebagai eksekutif daerah maupun sebagai wakil pusat yang ada di daerah. Selaku eksekutif daerah, kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD, akan tetapi tidak bisa diberhentikan oleh DPRD. Selanjutnya selaku wakil dari pusat di daerah, kepala daerah bertanggung jawab kepada pemerintah pusat.

Penetapan ini berbeda dengan Undang-Undang 1/1957 yang mana sebutan terhadap daerah yang memiliki hak dalam mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri cukup dengan hanya menggunakan nama dari daerahnya saja, sedangkan untuk pemerintahnya disebut pemerintah daerah. Maka dari itu, sebutannya adalah daerah tk. I, daerah tk. II, dan daerah tk. III.

Presiden mengangkat dan memberhentikan kepala daerah tk. I. Sedangkan Menteri Dalam Negeri mengangkat kepala daerah tk. II atas persetujuan dari presiden yang mana calonnya diajukan oleh masing-masing DPRD yang bersangkutan. Selanjutnya karena jabatannya, kepala daerah juga menjadi ketua DPRD GR (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong). Alasannya adalah bahwa kepala daerah diharapkan dapat menjadi sesepuh dari daerahnya. Oleh karena itu, dapat

dilihat bahwa asas dekonsentrasi begitu dominan atas pelaksanaan otonomi daerah pada masa ini di mana pemerintah pusat mengangkat kepala daerah, terutama yang berasal dari pamong praja.

Penetapan Presiden ini pun tidak bertahan lama karena dianggap bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945 di mana pasal tersebut menghendaki pengaturan melalui undang-undang sehingga ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Undang-Undang 18/1965).

5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang 18/1965, wilayah Indonesia dibagi habis ke dalam daerah-daerah yang memiliki hak untuk dapat mengatur serta mengurus rumah tangga sendiri. Pada undang-undang ini pula diperkenalkan istilah provinsi yang merupakan daerah tk. I, kabupaten/kotamadya yang merupakan daerah tk. II, dan kecamatan yang merupakan daerah tingkat III.

Jika dihubungkan dengan Undang-Undang 22/1948, nama-nama atau istilah-istilah tersebut dipergunakan dalam pengertian yang sama. Perbedaannya untuk daerah tingkat III menggunakan nama lain, yaitu kecamatan. Sedangkan di dalam Undang-Undang 22/1948 menggunakan istilah desa.

Dalam Undang-Undang 18/1965, penyelenggaraan otonomi daerah dititikberatkan pada asas desentralisasi yang mana asas tersebut memberikan otonomi yang seluas-luasnya dan untuk asas dekonsentrasi sendiri dilaksanakan sebagai pelengkap dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Undang-Undang 18/1965 juga memperbolehkan para eksekutif menjadi anggota dari partai politik sehingga menyebabkan munculnya kepatuhan ganda dari para eksekutif selain kepatuhan kepada pemerintah pusat, juga kepatuhan kepada partai politik.

Pada masa diberlakukannya Undang-Undang 18/1965, terjadi tuntutan-tuntutan yang kuat untuk bisa menerapkan kebijakan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah serta tuntutan-tuntutan untuk mendirikan daerah otonom tingkat III yang berbasis kecamatan. Kondisi ini akan memungkinkan partai politik untuk bisa mendapatkan dukungan dari masyarakat bawah (*grass-roots*).⁴²

Namun Undang-Undang 18/1965 kemudian direvisi karena seharusnya berupa otonomi nyata dan bertanggungjawab tetapi justru dianggap memberikan otonomi yang seluas-luasnya. Hal ini yang kemudian mendasari dari lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.

6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-Undang 5/1974 lahir pada masa presiden Soeharto (Orde Baru). Berdasarkan Undang-Undang 5/1974, wilayah NKRI terbagi ke dalam daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administratif. Daerah otonom diselenggarakan secara bertingkat, yakni daerah tingkat I dan daerah tingkat II dengan melaksanakan asas desentralisasi.⁴³ Sedangkan wilayah administratif berupa provinsi dan kabupaten/kotamadya dengan melaksanakan

⁴² Kausar, Loc.Cit.

⁴³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 3 Ayat (1).

asas dekonsentrasi.⁴⁴ Selain itu, kabupaten/kotamadya dibagi kembali dalam wilayah kecamatan serta jika diperlukan di wilayah kabupaten juga bisa dibentuk kota administratif yang ditetapkan melalui peraturan pemerintah.⁴⁵

Meskipun demikian, kepala wilayah diberikan tempat yang lebih terhormat dibandingkan dengan kepala daerah. Kepala wilayah merupakan satu-satunya penguas dalam hal pemerintahan dengan artian bahwa kepala wilayah adalah pemimpin pemerintahan yang berperan dalam mengoordinasikan kegiatan pembangunan dan memajukan kehidupan masyarakat dalam segala bidang. Wilayah provinsi dikepalai oleh seorang gubernur, wilayah kabupaten/kotamadya dikepalai oleh seorang bupati/walikota, dan kepala wilayah di kecamatan dipimpin oleh seorang camat. Seorang kepala wilayah merupakan aparat pemerintahan pusat yang ada di daerah, artinya bahwa dia merupakan representasi dari semua kepentingan pusat di daerah. Melalui menteri dalam negeri, Gubernur sepenuhnya memiliki tanggung jawab kepada presiden, sedangkan bupati/walikota memiliki tanggung jawab kepada gubernur. Maka dari itu, pejabat pemerintahan yang merupakan kepala wilayah dapat menafikan keberadaan DPRD dengan dalih atas nama pemerintah pusat.

DPRD yang merupakan lembaga legislasi di daerah dan menjadi penjelmaan kepentingan masyarakat di daerah serta seharusnya dapat mewujudkan demokrasi, tetapi justru memiliki peranan yang sangat minimal dengan adanya sistem yang hirarkis ini. Maka dengan sendirinya akan menafikan demokrasi itu sendiri.

⁴⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 72 Ayat (1)

⁴⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 72 Ayat (3) dan (4).

Undang-undang ini memang tidak memberikan tempat yang tinggi bagi DPRD. Hal itu terlihat dari lemahnya kemandirian dari sebuah lembaga legislatif yang seharusnya menjadi pilar utama bagi demokrasi suatu pemerintahan negara. Dalam Pasal 28 disebutkan bahwa semua perda yang sudah dibuat oleh DPRD harus disahkan oleh pejabat yang memiliki kewenangan untuk itu, yakni peraturan daerah tingkat I disahkan oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan peraturan daerah tingkat II disahkan oleh Gubernur.⁴⁶

Selain daripada itu, Menteri Dalam Negeri memiliki peranan yang sangat eksekutif atau bisa dikatakan berlebih-lebihan di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan melakukan pembinaan langsung kepada daerah.

Ini merupakan bentuk pegebirian dari makna otonomi dan desentralisasi di dalam kehidupan politik dan pemerintahan daerah. Dalam hal ini menteri dalam negeri dapat melakukan apa saja untuk menafikan kebijaksanaan daerah yang dirasakan olehnya dalam rangka peningkatan hasilguna dalam pemerintahan. Hal ini juga merupakan perwujudan dari dominannya sentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

Terlihat bahwa Undang-Undang 5/1974 mengganti sistem “otonomi riil dan seluas-luasnya” menjadi sistem “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”.⁴⁷ Di dalam penjelasan Undang-Undang 5/1974 dinyatakan bahwa kata seluas-luasnya tidak digunakan lagi yang dianggap dapat membahayakan keutuhan NKRI dan tidak sejalan

⁴⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 28.

⁴⁷ Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 158.

dengan tujuan dari kebijakan otonomi daerah berdasarkan prinsip-prinsip yang telah diatur dalam GBHN.⁴⁸

Meskipun kita harus mengakui bahwa Undang-Undang 5/1974 adalah komitmen politik, tetapi di dalam praktiknya adalah bahwa sentralisasi telah mendominasi baik dalam hal perencanaan ataupun dalam hal pembangunan di Indonesia. Salah satunya yang paling mendominasi dalam hubungan antara pemerintah daerah dan pembangunan yakni bahwa pemerintah daerah memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pusat.

C. Pasca Reformasi

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Krisis ekonomi dan krisis kepercayaan yang terjadi pada tahun 1998 di masa orde baru, memunculkan desakan-desakan dari rakyat yang sudah tidak percaya dengan pemimpin yang otoriter, dan banyak terjadi korupsi, kolusi dan nepotisme yang kemudian terjadi pergerakan-pergerakan untuk menjatuhkan kekuasaan orde baru. Gerakan dari masyarakat dan mahasiswa menuntut lengsernya Presiden Soeharto dan menuntut diadakannya reformasi di berbagai bidang terutama reformasi dalam bidang politik. Salah satu keputusan yang paling esensial pada masa itu adalah kebijakan desentralisasi. Kebijakan tersebut diawali dengan diterbitkannya Undang-Undang 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah yang telah berlaku dalam kurun waktu kurang lebih 25 tahun.

⁴⁸ Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Undang-Undang tersebut lahir sebagai jawaban atas salah satu dari tuntutan reformasi yang menghendaki adanya distribusi kekuasaan dari pemerintah pusat ke daerah dalam rangka mengatur serta mengurus daerahnya sendiri. Selain dari Undang-Undang 22/1999, juga diterbitkan Undang-Undang 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang inilah yang memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengatur serta mengurus daerahnya dengan ditunjang oleh pembiayaan yang cukup memadai.

Kedua undang-undang tersebut digunakan untuk menjalankan 2 (dua) misi utama, yakni:

Pertama, untuk dapat memberikan kepuasan kepada semua melalui pemberian ruang dalam partisipasi politik di tingkat daerah. Hal ini diwujudkan melalui desentralisasi politik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah serta memberi kesempatan dan kepuasan politik terhadap masyarakat yang ada di daerah untuk dapat menikmati pesta demokrasi di tingkat lokal seperti pemilihan umum kepala daerah (pemilukada).

Kedua, untuk memberi kepuasan kepada daerah-daerah yang memiliki banyak sumber daya alam dengan memberikan akses yang jauh lebih besar agar dapat menikmati sumber daya alam yang terdapat di daerahnya masing-masing.⁴⁹

Secara umum, terdapat perbedaan yang fundamental antara Undang-Undang 22/1999 dengan undang-undang sebelumnya, diantaranya adalah:

- a. Dipisahkannya antara Kepala Daerah dengan DPRD;

⁴⁹ Pratikno, *Hubungan Pusat-Daerah Gelombang Ketiga: Sosok Otonomi Daerah Di Indonesia Pasca Soeharto*, UNUSIA, Jakarta, 1999.

- b. Di tingkat kab/kota, otonomi daerah dilaksanakan secara utuh;
- c. Daerah Provinsi merupakan daerah otonom yang sekaligus sebagai perwakilan pusat di daerah, tetapi daerah provinsi bukan atasan dari daerah kabupaten kota; dan
- d. Penyelenggaraan asas dekonsentrasi hanya pada tingkat provinsi saja.

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang 22/1999 bahwa pokok pikiran dalam penyusunan Undang-Undang 22/1999 adalah sebagai berikut:

- a. Mewajibkan menyelenggarakan sistem pembagian kewenangan yang didasarkan pada asas desentralisasi;
- b. Provinsi menjalankan asas desentralisasi sekaligus asas dekonsentrasi, sedangkan kab/kota hanya menyelenggarakan asas desentralisasi;
- c. Daerah yang menjalankan asas desentralisasi memiliki kewenangan dalam menentukan kebijakannya sendiri berdasarkan aspirasi dari masyarakat di daerahnya.
- d. Daerah yang berada di luar provinsi terbagi ke dalam daerah otonom. Maka dari itu, wilayah administrasi yang terdapat dalam kab/kota dapat dihapus atau dapat juga menjadi daerah otonom.
- e. Kedudukan kecamatan diubah dari wilayah administrasi menjadi perangkat daerah kab/kota.⁵⁰

Menurut Undang-Undang 22/1999, wilayah NKRI dibagi menjadi Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Untuk provinsi sendiri, berkedudukan juga sebagai wilayah administrasi. Di dalam Undang-Undang 22/1999 ini tidak

⁵⁰ Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

lagi terdapat istilah daerah tk. I dan daerah tk. II serta tidak mengenal istilah kotamadya karena sudah diganti namanya menjadi kota. Selain itu, struktur pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang 22/1999 terdiri dari Pemerintah Daerah (Kepala Daerah dan perangkatnya) selaku Badan Eksekutif Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku Badan Legislatif Daerah.

Di dalam penjelasan Undang-Undang 22/1999 juga disebutkan terkait prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah yang menjadi pedoman dalam pembuatan undang-undang ini, antara lain:

- a. Otonomi daerah diselenggarakan secara demokratis, adil, merata, serta memperhatikan aspek potensi daerah dan keanekaragamannya.
- b. Penyelenggaraan otonomi daerah menganut sistem otonomi yang luas, bertanggung jawab, dan nyata.
- c. Kab/kota melaksanakan otonomi yang utuh dan luas, sedangkan provinsi terbatas.
- d. Agar terjalin hubungan yang selaras antara pusat dan daerah, maka otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan konstitusi negara.
- e. Untuk peningkatan kemandirian dari daerah otonom, maka dalam wilayah kab/kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Oleh karena itu kawasan-kawasan yang dibina oleh pusat ataupun pihak lain berlaku ketentuan peraturan daerah (perda) dari daerah otonom.
- f. Fungsi dan peranan dari badan legislasi daerah (DPRD) harus lebih meningkat seiring dilaksanakannya otonomi daerah.
- g. Provinsi melalalui gubernur menjalankan asas dekonsentrasi atas kedudukannya sebagai perwakilan pusat.

- h. Asas tugas pembantuan dapat dilaksanakan baik dari pusat kepada daerah ataupun dari pusat dan daerah kepada desa. Asas tugas pembantuan harus disertai dengan pendanaan, SDM, dan sarana prasarana serta yang menerima tugas pembantuan memiliki kewajiban untuk melaporkan hasil pelaksanaannya kepada yang memberikan tugas pembantuan.⁵¹

Undang-Undang 22/1999 secara umum telah membawa perubahan dan perkembangan terhadap daerah di dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dikarenakan pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang luas di dalam mengelola kekayaan daerahnya untuk dimanfaatkan dalam pembangunan daerah serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meskipun demikian, seiring dengan perkembangannya, Undang-Undang 22/1999 dirasa belum memenuhi rasa keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat sehingga timbul usulan-usulan untuk merevisi undang-undang ini. Oleh karena itu, pada tanggal 15 Oktober 2004 disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pada uraian di atas telah dijelaskan bahwa kelahiran Undang-Undang 22/1999 diharapkan bisa membawa angin segar bagi masyarakat di daerah, di mana masyarakat daerah bisa benar-benar merasakan kesejahteraan dari sumber daya alam yang ada di masing-

⁵¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

masing daerahnya. Namun, ternyata harapan tersebut tidak terwujud sehingga memunculkan keinginan dari masyarakat di daerah untuk merevisi undang-undang tersebut. Selain itu, dalam rangka menyesuaikan sistem ketatanegaraan Indonesia yang merujuk kepada konstitusi hasil amandemen, terutama yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, juga menjadi alasan diharuskannya melakukan revisi terhadap undang-undang tersebut.

Tidak hanya itu, penyelenggaraan otonomi daerah hanya melahirkan penyakit lama, misalnya perpindahan praktek KKN dari pusat ke daerah, memuncullkan raja-raja baru, tingginya biaya ekonomi serta primordialisme yang menguat. Hal ini dikhawatirkan dapat memunculkan perpecahan bangsa serta terancamnya keutuhan NKRI.⁵²

Akhirnya, menjelang berakhirnya kekuasaan pemerintahan Presiden Megawati pada bulan Oktober 2004, disepakati oleh pemerintah dan DPR Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang 32/2004). Undang-Undang 32/2004 menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 239 Undang-Undang 32/2004, dengan tegas dinyatakan bahwa dengan diberlakukannya undang-undang ini, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi, sehingga undang-undang ini menjadi sandaran makro dalam penerapan kebijakan desentralisasi pemerintah kepada daerah.

⁵² Tim Peneliti Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi, *Konteks, Historis Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, Kerjasama Yappika, Partnership Kemitraan dan Uni Eropa, Jakarta, 2006, hlm. 3.

Sama halnya dengan undang-undang sebelumnya, Undang-Undang 32/2004 juga menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, artinya bahwa daerah memperoleh kewenangan untuk mengatur serta mengurus semua urusan pemerintahan selain daripada urusan yang menjadi urusan pusat yang telah ditetapkan melalui undang-undang ini. Oleh karena itu, daerah melaksanakan kewenangan antara lain: dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat, daerah dapat membuat kebijakan daerah; serta meningkatkan prakarsa, peran serta, dan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Selain itu, Undang-Undang 32/2004 juga menerapkan prinsip otonomi nyata yang merupakan suatu prinsip bahwa dalam menangani urusan pemerintahan harus dilaksanakan berdasarkan wewenang, kewajiban, serta tugas yang sesungguhnya sudah ada dan memiliki potensi untuk berkembang, tumbuh, dan hidup sesuai dengan karakteristik dan potensi daerah, serta menerapkan prinsip bertanggung jawab yang berarti bahwa dalam penyelenggaraan otonomi harus selaras dengan maksud dan tujuan dari pemberian otonomi itu sendiri, yang pada prinsipnya dalam rangka pemberdayaan kepada daerah termasuk juga peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah yang hal ini adalah bagian dari tujuan nasional yang utama.

Berbeda dari undang-undang sebelumnya, dalam Undang-Undang 32/2004 ada kejelasan serta ketegasan hubungan hierarkis antara kab/kota dengan provinsi, serta antara provinsi dengan pusat yang didasarkan pada asas kesatuan wilayah dan kesatuan administrasi. Berdasarkan kedua asas tersebut, pusat memiliki hak untuk melakukan koordinasi, pengawasan, serta evaluasi terhadap pemerintahan yang ada dibawahnya (provinsi dan

kab/kota), begitu juga dengan provinsi terhadap kab/kota. Selain daripada itu, hubungan kemitraan antara kepala daerah dan DPRD juga semakin diperjelas dan dipertegas di mana hal tersebut dapat dilihat dari pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) secara langsung oleh rakyat sehingga DPRD tidak dapat lagi menjatuhkan kepala daerah sebelum berakhir masa jabatannya yang dilakukan melalui putusan politik (pemungutan suara), tetapi harus terlebih dahulu melalui suatu proses hukum di pengadilan.

Hal lain yang berbeda dari Undang-Undang 32/2004 dibandingkan undang-undang sebelumnya adalah terkait ketentuan yang mengatur pemilihan kepala daerah. Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilukada) dipilih secara langsung oleh masyarakat daerah bersangkutan. Proses pemilihannya diatur dalam Pasal 56-119 undang-undang ini. Hal ini merupakan akibat dari pengaruh sistem ketatanegaraan Indonesia yang mana pemilihan Presiden pun dilakukan secara langsung. Peraturan tersebut merupakan suatu perubahan yang cukup substansial di dalam perkembangan demokrasi di daerah yang sesuai dengan tuntutan dari reformasi yang juga merupakan akibat dari perubahan tatanan kenegaraan kita setelah dilakukannya perubahan UUD 1945.⁵³

Meskipun demikian, dalam setiap proses perumusan dan penyusunan undang-undang, tidak luput dari kepentingan politik yang banyak dan proses pembuatannya undang-undangnya yang belum tuntas. Maka, banyak terdapat esensi di dalam Undang-Undang 32/2004 yang bersifat multitafsir menjadikan celah

⁵³ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 5.

terhadap skenario praktik penyelenggaraan daerah yang antidemokrasi, sehingga undang-undang ini dipandang sebagai jalan masuk atas kembalinya peran dari pusat secara cukup signifikan di dalam proses pelaksanaan pemerintahan daerah (mengulang kembali sistem pemerintahan yang sentralistik). Seperti kritik yang disampaikan oleh Ryaas Rashid yang merupakan tokoh utama di dalam penyusunan Undang-Undang 22/1999 dan Undang-Undang 25/1999 yang menyatakan bahwa Undang-Undang 32/2004 dianggap telah membatalkan otonomi daerah. Hal ini dikarenakan banyaknya kewenangan kab/kota yang ditarik kembali oleh pusat dan juga oleh provinsi. Hal serupa juga disampaikan oleh Sutoro Eko dan Miftah Thoha yang menyatakan bahwa Undang-Undang 32/2004 serupa dengan undang-undang yang sejenis yang sentralistik pada zaman orde baru, seperti Undang-Undang 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di daerah. Sutoro Eko dan Miftah Thoha berpendapat bahwa undang-undang ini tidak lagi mengenal penyerahan kewenangan, tetapi justru yang terjadi adalah penyerahan urusan yang menjadi kewenangan pusat untuk dilaksanakan di daerah.⁵⁴

Pada tahun 2005, Undang-Undang 32/2004 direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 (Undang-Undang 8/2005) di mana perubahannya terdapat pada ketentuan terkait Pemilihan Umum Kepala Daerah. Kemudian pada tahun 2008, undang-undang tersebut direvisi kembali menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

⁵⁴ Mudiwati Rahmatunnisa, *Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia pada Era Reformasi*, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 2 No. 3: Padjadjaran, 2015.

Daerah (Undang-Undang 12/2008), di mana beberapa perubahannya terkait ketentuan pengisian jabatan wakil kepala daerah dan calon perseorangan dalam pilkada (pemilihan kepala daerah). Terakhir, pada tahun 2014 tepatnya tanggal 30 September 2014 pemerintah bersama DPR kembali mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Setelah satu dekade, pengaturan terkait hubungan pusat dan daerah memasuki periode yang baru yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang 23/2014). Berbeda dengan undang-undang sebelumnya yang mempunyai jumlah bab serta pasal yang lebih sedikit meskipun pengaturan tentang desa dan pilkada diatur dalam undang-undang yang sama, Undang-Undang 23/2014 justru mempunyai jumlah bab serta pasal yang jauh lebih banyak padahal pengaturan tentang desa dan pemilihan kepala daerah (pilkada) diatur dalam undang-undang sendiri yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Undang-Undang 6/2014) dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Undang-Undang 1/2015) yang telah mengalami perubahan sebanyak dua kali menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Undang-Undang 10/2016).

Dilihat dari sudut pandang tersebut, maka harus diakui bahwa undang-undang tersebut memberikan dasar yang jauh lebih lengkap serta detail tentang beberapa dimensi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

Berdasarkan undang-undang 23/2014 juga bahwa pembagian urusan dan kewenangan daerah telah diatur secara lebih rinci. Secara tegas dijelaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya dengan pengertian bahwa daerah memperoleh kewenangan untuk mengatur serta mengurus semua urusan pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Tujuan dari pembagian urusan pemerintahan ini adalah agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah.

Urusan pemerintahan dibedakan dalam tiga klasifikasi urusan pemerintahan, yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.⁵⁵

Berdasarkan urutan ketentuan dalam undang-undang tersebut, terlihat pola pembagian kewenangannya bahwa undang-undang tersebut membagi urusan pemerintahan yang absolutnya terlebih dahulu, sedangkan sisanya menjadi urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren inilah yang menjadi dasar dalam menentukan jenis-jenis urusan pemerintahan yang dapat diserahkan kepada daerah melalui pembentukan peraturan pelaksana.

⁵⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 9.

Di dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimungkinkan munculnya beberapa persoalan walaupun dalam tataran normatif dan yuridis. Beberapa persoalan yang mungkin muncul tersebut adalah:

- a. Pembagian urusan pemerintahan yang terdapat dalam undang-undang 23/2014 memiliki pola yang cukup sulit dilaksanakan seperti halnya pada Undang-Undang 32/2004. Walaupun jenis-jenis urusannya sudah secara rinci diatur dalam Lampiran Undang-Undang 23/2014.
- b. Pembagian urusan pemerintahan di daerah memiliki pola yang berbeda dengan undang-undang sebelumnya, sehingga perpindahan urusan pemerintahan konkuren antara provinsi dengan kab/kota sulit untuk dilakukan apalagi struktur dan infrastruktur di kabupaten/kota telah berfungsi cukup lama. Terdapat banyak urusan pemerintahan kabupaten/kota yang ditarik ke provinsi.
- c. Tidak tegas diatur terkait urusan pemerintahan yang mungkin mundur dalam pelaksanaan di daerah.
- d. Adanya terminologi baru dari undang-undang 23/2014 yang tidak terdapat di dalam undang-undang sebelumnya, yaitu “urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar”, di mana tidak ada penjelasan lebih lanjut bentuk empiriknya seperti apa.
- e. Terdapat urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar yang justru di dalam penyediaanya membutuhkan pelayanan dasar dari pemerintah daerah seperti urusan pangan, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, perpustakaan, serta urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana.

- f. Kemungkinan adanya urusan pemerintahan yang muncul tetapi belum diatur dalam undang-undang 23/2014.⁵⁶

Lahirnya Undang-Undang 23/2014 tidak serta merta tanpa persoalan, paling tidak secara normatif dan yuridis terdapat kemungkinan munculnya persoalan dan menjadi hambatan dalam pelaksanaannya ke depan. Banyaknya sejumlah urusan pemerintahan kab/kota yang ditarik ke provinsi, menyebabkan respon penanganan permasalahan yang terjadi di daerah menjadi lambat, seperti penanganan urusan kelautan di daerah-daerah pesisir dan bercirikan kepulauan, dimana letak geografis atau luas dan letak wilayah yang cukup luas menyebabkan rentang kendali pemerintahan cukup panjang, sehingga pelayanan terhadap masyarakat tidak bisa direspon dengan cepat, dan malah menimbulkan fenomena permasalahan lainnya. Jika hal tersebut tidak segera diatasi maka bukan hal yang tidak mungkin terjadinya ketidakharmonisan baik itu hubungan antara pusat dengan daerah (provinsi dan kab/kota) maupun hubungan antara provinsi dengan kab/kota. Hal ini tentunya akan menghambat pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

⁵⁶ Dinoroy Marganda Aritonang, *Pola Distribusi Urusan Pemerintah Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah*, Jurnal Legislasi Daerah Vol. 13 No. 01, 2015.

BAB III

KONSEP DESENTRALISASI ASIMETRIS

Pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah menggunakan 3 (tiga) asas, ketiga asas yang dimaksud adalah desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan⁵⁷. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi⁵⁸. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum⁵⁹. Serta Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi⁶⁰.

Pada bab ini, kita akan membahas tentang konsep desentralisasi asimetris mulai dari perbedaan desentralisasi asimetris dengan desentralisasi simetris, dasar pelaksanaan desentralisasi asimetris, desain desentralisasi asimetris di Indonesia, aspek yang perlu dipertimbangkan dalam penerapan desentralisasi asimetris, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan desentralisasi asimetris, penerapan hingga permasalahan yang terjadi dalam desentralisasi asimetris di Indonesia. Hal ini diharapkan dapat

⁵⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 5 Ayat (4).

⁵⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat (8).

⁵⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat (9).

⁶⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat (11).

memberikan gambaran secara utuh tentang Desentralisasi Asimetris dalam konsep sebuah negara, sehingga memudahkan dalam menemukan bentuk Desentralisasi Asimetris yang paling tepat dan sesuai dengan perkembangan kondisi masyarakat saat ini.

A. Perbedaan Desentralisasi Simetris dan Desentralisasi Asimetris

Secara umum, desentralisasi diartikan sebagai pemberian kekuasaan dari pemerintah pusat (nasional) kepada tingkat wilayah yang lebih rendah (sub nasional) dalam satu negara. Penerapan desentralisasi dalam sebuah negara diharapkan dapat memperbaiki kinerja pemerintah dalam memberikan layanan kepada masyarakat dimana pola yang dibuat dari asas desentralisasi tersebut mengatur hubungan antara pemerintah nasional dan sub nasional dalam 4 (empat) hal yaitu:

1. Kewenangan;
2. Kelembagaan;
3. Keuangan; dan
4. Kontrol⁶¹.

Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan tetap memperhatikan keberagaman serta ke-khas-an yang dimiliki oleh setiap daerah yang ada di Indonesia. Dengan semboyan *Bhineka Tunggal Ika* yang menjadi dasar bahwa keberagaman yang ada di Indonesia akan menjadi pemersatu bangsa, bukan malah menjadi penyebab konflik sehingga menghancurkan kedaulatan negara Indonesia. Pendapat terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tetap memperhatikan keberagaman yang ada

⁶¹ Joseph Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Polgov JPP Fisipol UGM, Yogyakarta, 2012, hlm.15.

serta pengakuan tentang ke-khusus-an dan keistimewaan suatu daerah maka dalam UUD 1945 juga telah mengatur desentralisasi dalam bentuk desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa UUD 1945 menjadi sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia. Begitu pula dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam UUD 1945 menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi tersebut dibagi menjadi daerah kabupaten dan kota, yang pada setiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut memiliki pemerintahan daerah, yang diatur dengan peraturan perundang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota dapat mengatur dan mengurus secara mandiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota juga memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mana anggotanya dipilih melalui pemilihan umum oleh rakyat. Selain itu, kepala daerah seperti Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala pemerintahan daerah di provinsi, kabupaten, dan kota juga dipilih secara demokratis oleh rakyat⁶². Pemerintah daerah dapat menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh peraturan perundang-undangan ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat atau yang dikenal dengan istilah Urusan Pemerintahan Absolut seperti Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal serta Agama⁶³. Selain dari keenam urusan tersebut, Pemerintahan daerah memiliki hak untuk menetapkan kebijakan (peraturan daerah) serta peraturan - peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan

⁶² Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Ayat (1) dan (2).

⁶³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 10.

tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pengembangan model desentralisasi asimetris dapat kita lihat pada perubahan pasal 18 menjadi pasal 18, pasal 18(a) dan pasal 18(b) dalam UUD 1945 perubahan kedua. Pemikiran argumentatif dari Pratikno yang menjadi dasar diubahnya pasal 18 adalah:

1. Desain desentralisasi asimetris dirancang untuk menjawab persoalan lokal atau daerah dengan menggunakan kapasitas *governability* sebagai tolak ukur utama;
2. Desain desentralisasi asimetris dirancang untuk menjawab tantangan globalisasi;
3. Desain desentralisasi asimetris harus diletakkan di atas prinsip *ke-bhineka-an sosio kultural* di Indonesia;
4. Desentralisasi asimetris tidak hanya menjangkau masalah-masalah lokal tetapi juga kebutuhan nasional⁶⁴.

Lebih lanjut terkait desentralisasi asimetris yang diatur pada UUD 1945 perubahan kedua 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 ke-khusus-an dan keragaman daerah. Selanjutnya, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang

⁶⁴ Dwi Kuncahyo Sukirno, *Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan DIY sebagai Basis Otonomi bagi Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat*, Jurnal Cakrawala Hukum, Vol. XI No.1, 2015, hlm. 131.

bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Serta 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 (NKRI), yang diatur dalam undang-undang⁶⁵.

Ahli yang mengawali pendapat terkait desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris adalah Charles Tarlton dari *University of California, USA* pada tahun 1965. Bentuk Desentralisasi Simetris memiliki ciri-ciri kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan daerah dengan sistem politik nasional maupun antar daerah. Pola simetris ditandai dengan "*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 other component units*"⁶⁶, yang dapat diartikan bahwa hubungan simetris antar setiap unit lokal dengan pemerintah pusat berdasarkan kepada jumlah dan bobot kewenangan yang sama. Sedangkan dalam bentuk desentralisasi asimetris yang mana konsep desentralisasi asimetris ini berasal dari konsep federal asimetris (*asymmetric federation*) dimana salah satu atau lebih pemerintahan lokal atau unit politik, "*possessed of varying degrees of autonomy and power*". Lebih lanjut dijelaskan oleh Tarlton terkait model desentralisasi asimetris bahwa "*in the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole*"⁶⁷. Dari penjelasan

⁶⁵ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18A dan 18B.

⁶⁶ Robert Endi Jaweng, *Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Jurnal Analisis CSIS (Politik Kekerabatan di Indonesia) Vol. 40 No.2, Jakarta, 2011, hlm. 162.

⁶⁷ Ibid.

di atas, *point* penting dalam model desentralisasi asimetris adalah isi, baik itu jenis dan ukuran tentang kewenangan dan pola hubungan antar unit pemerintahan. Pada model desentralisasi asimetris terjadi keunikan dan relasi yang berbeda antara wilayah asimetris dengan pemerintahan nasional, dengan sesama unit sub nasional baik yang satu tingkat maupun sistem pemerintahan secara keseluruhan. Dasar dari ke-khas-an dan perbedaan tersebut terjadi adalah karena adanya derajat otonomi dan kekuasaan yang juga berbeda yang dimiliki daerah asimetris tersebut.

Seperti dijelaskan pada bab sebelumnya tentang urusan pemerintahan bahwa terdapat 3 (tiga) urusan pemerintahan yang ada di Indonesia diantaranya : urusan Pemerintahan umum yaitu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan, selanjutnya Urusan Pemerintahan Absolut, dimana urusan pemerintahan ini menjadi urusan mutlak dari pemerintah pusat dan Urusan Pemerintahan Konkuren yang merupakan urusan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kab/Kota. Urusan pemerintah konkuren yang diberikan atau diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, menjadi kewenangan dari pemerintah daerah, dimana urusan pemerintahan konkuren ini dibagi menjadi 2 (dua) yaitu: pertama, urusan pemerintahan wajib yang terdiri dari pelayanan dasar dan non pelayanan dasar. Kedua, adalah urusan pemerintahan pilihan yang pengelolaannya disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing⁶⁸. Dengan ditetapkannya urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dapat terlihat bahwa pelaksanaan pemerintahan di daerah dikelola dengan model desentralisasi simetris, hal ini dikarenakan urusan pemerintahan wajib dilaksanakan di seluruh daerah di Indonesia secara sama.

⁶⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Selain itu, terdapat urusan pemerintahan konkuren yang bersifat pilihan yang terdiri dari kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi⁶⁹, merupakan implementasi dari model desentralisasi asimetris karena dengan adanya 8 (delapan) urusan pilihan yang telah ditetapkan memungkinkan suatu daerah memiliki urusan pemerintahan yang berbeda dengan daerah lain. Urusan pemerintahan pilihan ini, adalah kondisi yang secara nyata ada di daerah dan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mengoptimalkan sumber daya dan potensi yang dimiliki daerahnya.

Model Desentralisasi asimetris memberikan corak diskriminasi dalam konteks yang positif untuk menjawab bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk membantu pemerintah pusat dalam menjalankan fungsi distribusi (*Delivery political goods*). Diskriminasi positif yang dimaksud adalah bentuk pengakuan terhadap keberagaman, kekhasan atau keistimewaan dari suatu daerah sehingga antara kelembagaan nasional dan sub nasional mampu memberikan ruang kepada daerah sub nasional untuk mengurus urusan rumah tangganya sesuai dengan potensi daerah yang dimiliki. Dalam penerapan desentralisasi asimetris, bentuk dan pola yang dimilikinya disesuaikan dengan kondisi daerah yang bersangkutan karena dalam suatu negara sering dijumpai perbedaan atau keunikan yang dimiliki suatu daerah/wilayah sehingga dalam menerapkan desentralisasi asimetris perlu mempertimbangkan berbagai hal, diantaranya:

1. Aspek politik;
2. Aspek ekonomi;
3. Aspek geografis;

⁶⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 11 Ayat (3).

4. Aspek sosial;
5. Aspek manajemen pemerintahan;
6. Aspek sejarah⁷⁰.

Aspek-aspek tersebut perlu dipertimbangkan karena setiap daerah memiliki keunikan dan ke-khas-an tersendiri terlebih di Indonesia dengan potensi daerah yang sangat beragam akan sangat tidak efektif jika dipaksakan menggunakan bentuk desentralisasi simetris.

Dari penjelasan diatas dapat kita lihat bahwa penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia dapat menjadi jalan tengah (solusi) dari keragaman yang ada. Pada satu pihak, masyarakat di daerah dapat menyalurkan aspirasinya untuk menentukan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhannya dengan memanfaatkan ruang politik dan memperhatikan aspek-aspek tertentu yang telah diciptakan untuk mendapatkan perlakuan khusus tanpa harus menjadi ancaman bagi kesatuan negara. Dipihak lain, khususnya bagi pemerintah pusat tidak perlu khawatir bahwa dengan adanya desentralisasi asimetris akan membawa *dis-integrasi*. Inilah yangn dimaksud dengan *internal self-determination* atau penentuan nasib sendiri secara internal⁷¹.

Dalam penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia, UUD 1945 yang telah diamandemen mengisyaratkan bahwa pengembangan desentralisasi asimetris ditekankan pada keistimewaan, ke-khas-an serta kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak-tradisional. Hal tersebut dapat kita lihat pada beberapa daerah di Indonesia yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai daerah-daerah yang memiliki keistimewaan atau ke-khusus-an sehingga penerapan desentralisasi asimetris

⁷⁰ Bayu Krisnapati, *Desentralisasi Asimetris dalam, Negara kesatuan Republik Indonesia*, Tesis, Universitas Islam Indonesia Magister Hukum: Yogyakarta, 2012, hlm.162.

⁷¹ Ibid, hlm. 163.

diberlakukan di : Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) karena statusnya sebagai Ibu Kota Negara, Provinsi Aceh dan Provinsi Papua serta Provinsi Papua Barat termasuk 3 (tiga) provinsi baru hasil pemekaran dari Provinsi Papua (Provinsi Papua Selatan, Papua Tengah dan Papua Pegunungan) karena kondisi politik yang terjadi, dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) karena sejarah dan bentuk pemerintahannya. Namun dengan adanya perubahan konfigurasi politik dan pemerintahan di Indonesia yang sedang melaksanakan pembangunan di ibu kota negara baru atau IKN di Provinsi Kalimantan Timur yaitu Nusantara, berdampak selain pada perubahan kekhususan dan status hukum Provinsi DKI Jakarta yang berdasarkan pada UU No 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia juga berdampak secara politik terhadap daerah pemilihan, yang berkonsekuensi harus dibentuknya DPRD pada masing-masing kota di Provinsi DKI Jakarta sebagaimana pelaksanaan otonomi biasa/ otonomi umum yang dilaksanakan pada kabupaten/ kota yang melaksanakan desentralisasi simetris. Sejalan dengan hal tersebut memungkinkan IKN Nusantara menjadi daerah yang melaksanakan desentralisasi khusus karena fungsinya sebagai ibu kota negara sebagaimana dilaksanakan oleh Pemerintah DKI Jakarta selama ini.

Begitu pula dengan Provinsi Papua yang berdasarkan UU No 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, secara eksplisit menyampaikan bahwa otonomi khusus masih tetap dilaksanakan dalam rangka percepatan pembangunan kesejahteraan dan peningkatan kualitas pelayanan publik serta kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan di wilayah Papua. Ditambah dengan adanya Rancangan Undang-Undang (RUU)

Pembentukan ketiga provinsi baru tersebut disahkan oleh DPR pada Rapat paripurna DPR ke-26 masa persidangan V tahun sidang 2021-2022 pada hari kamis tanggal 30 juni 2022, Provinsi Papua telah syah dimekarkan menambah 3 (tiga) provinsi baru, yaitu Provinsi Papua Tengah (Meepago), Papua Pegunungan (Lapago) dan Papua Selatan. Artinya bahwa pembagian wilayah Provinsi Papua tersebut tidak terlepas dari kekhasan pembagian wilayah adat yang berlaku pada masyarakat Papua yang terdiri dari 5 (lima) wilayah adat yaitu:

1. Wilayah Adat Mamberamo Tabi (Mamta);
2. Wilayah Adat Saereri;
3. Wilayah Adat Ha Anim;
4. Wilayah Adat La Pago; dan
5. Wilayah Adat Mee Pago.

Wilayah adat itu dibagi berdasarkan entitas (kesamaan) budaya. Misalnya wilayah adat Meepago memiliki kesamaan budaya dalam hal pakaian adat, seni musik dan lain sebagainya (walau kesemuanya memiliki keunikannya tersendiri).⁷²

B. Dasar Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Kurniadi, Jurusan Politik dan Pemerintahan (Fisipol) UGM menunjukkan setidaknya terdapat 5 (lima) alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di Indonesia⁷³, yaitu:

1. Alasan konflik dan tuntutan separatisme;

⁷² Rossy Lambelanova dan Ngadisah, *Special Autonomy through Antropological Approach in Papua Province*, 3rd Journal of Government and Politics International Conference, 30 oktober 2018, dimuat dalam Jusuf Kalla School of Government's-Website: <http://jksg.umy.ac.id/proceeding-of-3rd-jgp-ic-2018/>

⁷³ Bayu Dardias Kurniadi, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar di LAN Jatinangor tanggal 26 November 2012, hlm. 8-9.

Seperti yang kita ketahui, 3 (tiga) provinsi di Indonesia yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat termasuk provinsi yang baru disahkan yaitu Papua Tengah, Papua Pegunungan, dan Papua Selatan yang mendapatkan perlakuan khusus dalam bentuk penerapan otonomi khusus di daerahnya. Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada pemerintah daerah tingkat provinsi (Papua, Papua Barat dan Aceh) untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak dasar masyarakat setempat⁷⁴. Hal ini disebabkan karena konflik yang terjadi di ketiga wilayah tersebut dengan pemerintah nasional dimana permasalahan yang terjadi adalah perebutan sumber daya. Jika diringkas, penerapan otonomi khusus untuk Aceh dan Papua secara prinsip terdiri dari:

- a. Dana Otonomi Khusus diberikan sebagai kompensasi dengan harapan ketiga provinsi tersebut masih dapat bergabung dalam wilayah NKRI, atau mengurangi potensi disintegrasi.
- b. Pengakuan terhadap identitas lokal yang diwujudkan dalam institusi politik. Di Aceh, proses ini ditandai dengan adanya lembaga baru yang merepresentasikan adat dan agama yang disebut dengan Mahkamah Syar'iyah yaitu pengadilan selaku pelaksana kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan agama yang merupakan bagian dari sistem peradilan nasional⁷⁵. Sedangkan di Papua, wewenang diberikan kepada adat dan gereja. Yang

⁷⁴ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Pasal 1 Ayat (2).

⁷⁵ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Pasal 1 Ayat (15).

dimaksud dengan adat adalah kebiasaan yang diakui, dipatuhi, dilembagakan, dan dipertahankan oleh masyarakat adat setempat secara turun-temurun⁷⁶. Selain itu, di Papua terdapat Masyarakat Adat yang merupakan warga masyarakat asli Papua yang hidup dalam wilayah dan terikat serta tunduk kepada adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi diantara para anggotanya⁷⁷. Dimana dalam kehidupan sehari-hari dari masyarakat adat ini terdapat Hukum Adat yaitu aturan atau norma tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat hukum adat yang mengatur, mengikat dan dipertahankan, serta mempunyai sanksi⁷⁸. Sehingga terbentuklah Masyarakat Hukum Adat yaitu warga masyarakat asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya⁷⁹. Dimana setiap masyarakat hukum adat memiliki Hak Ulayat yaitu hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan⁸⁰.

- c. Pengakuan terhadap simbol-simbol lokal seperti bendera, bahasa dan lain sebagainya.

⁷⁶ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Pasal 1 Ayat (17).

⁷⁷ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Pasal 1 Ayat (18).

⁷⁸ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Pasal 1 Ayat (19).

⁷⁹ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Pasal 1 Ayat (20).

⁸⁰ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Pasal 1 Ayat (21).

- d. Partai politik lokal yaitu partai yang jaringannya terbatas hanya pada suatu daerah (provinsi atau negara bagian) atau beberapa daerah tetapi tidak mencakup semua provinsi (nasional)⁸¹. Provinsi Aceh memanfaatkan kesempatan terkait partai politik lokal ini dengan mengembangkan partai lokal yang diatur dalam Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/ Kota, dimana partai lokal tersebut mampu memenangkan pemilu. Qanun Aceh adalah perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh⁸². Sedangkan di provinsi Papua belum ada partai politik lokal meskipun kesempatan untuk hal tersebut telah diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dalam pasal 28 dijelaskan bahwa:
- 1) Penduduk provinsi Papua dapat membentuk partai politik.
 - 2) Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan perundang-undangan.
 - 3) Rekrutmen anggota partai politik oleh partai politik di provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua.

⁸¹ Ahmad Farhan Hamid, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007, hlm. 33.

⁸² Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Pasal 1 Ayat (21).

- 4) Partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing⁸³.
- e. Adanya *afirmatif action* untuk menjadi pemimpin lokal. Provinsi Aceh mengimplementasikan hal ini dengan menjadikan salah satu syarat bahwa calon kepala daerah harus mampu membaca Al Quran⁸⁴, sedangkan di Papua pemimpinnya harus orang asli papua (OAP) yang disahkan oleh Majelis Rakyat Papua (MRP) yaitu representasi kultural 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 hidup beragama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang⁸⁵.
- f. Pengaturan terkait sumber daya. Selain dana otsus yang jumlahnya cukup besar, pengelolaan sumber daya daerah adalah isu yang sangat spesifik. Provinsi Aceh memiliki beberapa keunggulan terkait pengelolaan sumber daya, misalnya hutan, pertanahan, dan eksploitasi minyak. Hal tersebut antara lain berupa tambahan penerimaan bagi Provinsi Aceh dari hasil sumber daya alam di wilayah Provinsi Aceh setelah dikurangi pajak, yaitu sebesar 55% (lima puluh

⁸³ Jafar, Muhammad, *Asas Demokrasi dan Partai Politik Lokal di Provinsi Aceh*, Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Vol.2 Nomor 1, Januari 2016, hlm. 78.

⁸⁴ Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pilkada Pasal 33 Ayat (2) huruf b.

⁸⁵ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Pasal 1 Ayat (8).

lima persen) untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 40% (empat puluh persen) untuk pertambangan gas bumi⁸⁶. Selain tambahan dana yang berasal dari gas bumi dan minyak, Pemerintah Aceh juga memperoleh Dana Bagi Hasil yang bersumber dari hidrokarbon dan Sumber Daya Alam lainnya seperti:

- 1) Kehutanan sebesar 80%;
- 2) Perikanan sebesar 80%;
- 3) Pertambangan umum sebesar 80%;
- 4) Pertambangan panas bumi sebesar 80%;
- 5) Pertambangan minyak sebesar 15%;
- 6) Pertambangan gas bumi sebesar 30%⁸⁷.

2. Alasan ibukota negara;

Perlakuan khusus ini hanya diberikan kepada Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta). Mengingat wilayah DKI Jakarta yang terjangkau dengan infrastruktur terbaik di negara ini, perlakuan khusus diwujudkan dalam ketiadaan pemilihan umum bagi kepala daerah untuk Bupati/Walikota dan tidak ada DPRD Kabupaten/Kota yang ditunjuk oleh Gubernur. Konsekuensinya, pemilukada Gubernur menggunakan sistem mayoritas bersyarat dimana pemenang yang ditetapkan harus memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen)⁸⁸. Pada daerah lain, kecuali DI Yogyakarta, cukup mendapatkan suara mayoritas sederhana sudah dapat ditetapkan menjadi pemenang Pemilu Kepala Daerah. Namun seiring dengan adanya perubahan ibu kota negara dari DKI

⁸⁶ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Pasal 181 Ayat (3).

⁸⁷ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Pasal 181 Ayat (1).

⁸⁸ Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Pasal 11 Ayat (1).

Jakarta ke ibu kota negara baru yaitu Nusantara yang terletak di Provinsi Kalimantan Timur, maka akan terjadi perubahan sistem pemerintahan daerah yang tadinya adalah otonomi khusus dengan salah satu kekhususan yaitu tidak adanya DPRD dan pemilihan kepala daerah secara langsung di tingkat kota/kabupaten administrasi lingkup DKI Jakarta, maka diprediksi akan berubah menjadi otonomi murni/simetrik seperti halnya kabupaten/ kota lain yang melaksanakannya.

3. Alasan sejarah dan budaya;
Status istimewa yang dimiliki Yogyakarta merupakan bagian dalam sejarah pendirian negara dan bangsa Indonesia. Keputusan dan pilihan Sultan Hamengku Buwono IX bersama Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Negara Republik Indonesia, serta kontribusinya dalam melindungi simbol negara dan bangsa pada masa awal kemerdekaan Indonesia telah tercatat dalam sejarah. Hal ini, merupakan refleksi filosofis dari Kasultanan, Kadipaten, dan masyarakat Yogyakarta secara menyeluruh dan mengagungkan *ke-bhinneka-an* dalam *ke-tunggal ika-an* sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁸⁹. Perlakuan istimewa terlihat pada penetapan Kepala Daerah (Gubernur) dan Wakil Kepala Daerah (Wakil Gubernur) di DI Yogyakarta yang dilakukan oleh DPRD. Gubernur DI Yogyakarta merupakan Sultan dan Wakil Gubernur DIY adalah Pakualam yang berkuasa. Penentuan Sultan dan Pakualam diserahkan kepada institusi keraton atau pakualam masing-

⁸⁹ Penjelasan Bab I Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.

masing. Kedua pemimpin ini tidak diperkenankan bergabung dengan partai politik. Meski demikian, pelaksanaan pemerintahan pada tingkat kabupaten/kota sama dengan daerah lainnya. Hal ini sejalan dengan pelaksanaan *deliberative democracy*, dimana musyawarah dan mufakat warga masyarakat daerah tersebut menjadi dasar dilaksanakannya demokrasi, artinya bahwa demokrasi tidak hanya dilakukan dengan melakukan pemungutan suara dan keterwakilan saja, namun apabila suatu masyarakatnya telah bulat untuk menetapkan pemimpin daerahnya berdasarkan kearifan lokal, maka pemerintah pusat dan peraturan perundangan-undangan harus bisa mengakomodir aspirasi masyarakat tersebut. Sesuai dengan Landemore, bahwa demokrasi deliberatif harus memisahkan diri dari demokrasi perwakilan sehingga memahami dan menemukan kembali dirinya sebagai inti dari paradigma yang lebih benar-benar demokratis, atau disebut "demokrasi terbuka." Dalam demokrasi terbuka, pemerintahan populer berarti pelaksanaan kekuasaan yang dimediasi tetapi nyata oleh warga negara biasa. Paradigma baru ini mengistimewakan bentuk representasi nonelektoral dan di dalamnya, kekuasaan dimaksudkan untuk tetap selalu inklusif dan dapat diakses—dengan kata lain terbuka—bagi warga negara biasa.⁹⁰

⁹⁰ Hélène Landemore, 2017, *Deliberative Democracy as Open, Not (Just) Representative Democracy*, *Daedalus*, The open access Journal of the American Academy of Arts and Sciences, Volume 146 (3): 51–63. https://doi.org/10.1162/DAED_a_00446

4. Alasan perbatasan;

Daerah Perbatasan perlu memperoleh perlakuan secara khusus. Hal ini, mengingat peran dari wilayah perbatasan sebagai batas teritorial dengan negara tetangga. Daerah perbatasan memegang fungsi yang penting karena memiliki permasalahan kompleks yang harus dihadapi. Daerah perbatasan seharusnya diperlakukan sebagai halaman depan dan bukan malah sebagai halaman belakang dari NKRI. Pada daerah-daerah perbatasan, misalnya di Provinsi Kalimantan Utara, dengan mewajibkan kepala daerahnya berasal dari kalangan militer. Hal ini disebabkan karena potensi “pelintas batas” yang cukup tinggi, selain itu, penguatan pada bidang infrastuktur serta pelayanan pendidikan dan kesehatan juga harus diperhatikan. Terkait pelaksanaan desentralisasi asimetris daerah perbatasan masih membutuhkan kajian lebih lanjut, hal ini dikarenakan konsep asimetris pada daerah perbatasan belum diterapkan di Indonesia.

5. Pusat pengembangan ekonomi;

Pada daerah yang secara geografis memiliki peluang untuk menjadi daerah ekonomi khusus, pemerintah seharusnya dapat mengeluarkan kebijakan sehingga daerah tersebut memiliki daya saing ekonomi yang tinggi. Daerah seperti Kota Batam dapat dikembangkan dan dibentuk menjadi “Singapura” nya Indonesia. Alokasi ke-khusus-an tersebut misalnya terkait bea masuk serta pengembangan infrastruktur, pengembangan prasarana dan sarana penunjang kegiatan ekonomi seperti pelabuhan dan tata sistem pelabuhan. Pelabuhan terbesar di Indonesia, dewasa ini adalah pelabuhan Tanjung Priok yang berada di Jakarta. Fungsinya lebih untuk memenuhi kebutuhan dalam

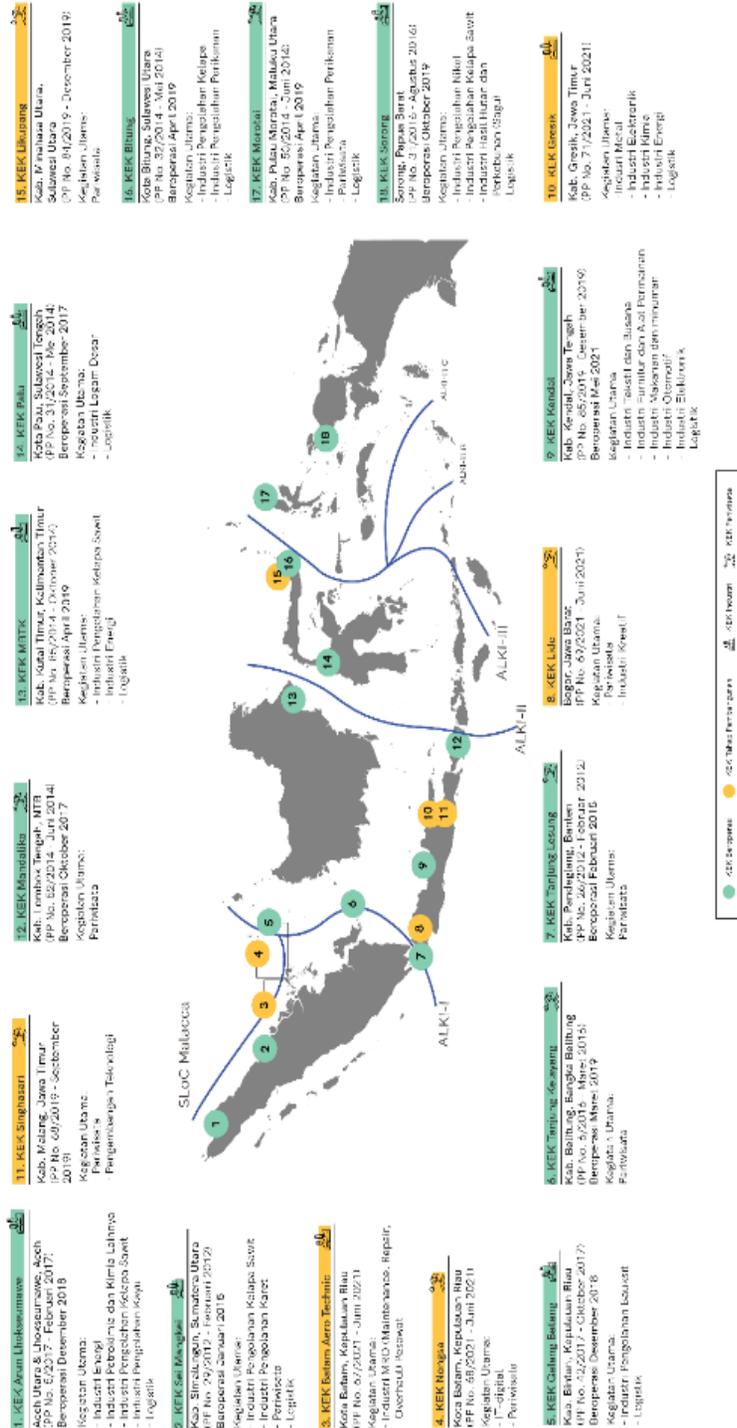
negeri atau kebutuhan nasional karena letak geografisnya yang berada di Ibu Kota Negara. Jika Kota Batam dikembangkan dengan pembangunan pelabuhan modern dan sistem yang tertata, maka tidak mustahil akan mampu mengambil alih potensi pelabuhan di Singapura yang memiliki keterbatasan ruang. Detail tentang konsep asimetris pada daerah pengembangan ekonomi masih membutuhkan kajian lebih lanjut. Namun, Pemerintah Indonesia telah mengembangkan daerah dengan konsep Ekonomi Khusus di beberapa wilayah, pemerintah Indonesia membentuk Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) yang merupakan kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi dengan manfaat perekonomian tertentu. Tujuan utama dari pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) adalah untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan, dan peningkatan daya saing bangsa. Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dikembangkan melalui penyiapan kawasan yang memiliki keunggulan geoekonomi dan geostrategi serta berfungsi untuk menampung kegiatan industri, ekspor, impor, dan kegiatan ekonomi lain yang memiliki nilai ekonomi yang tinggi dan daya saing internasional. Kehadiran konsep KEK diharapkan dapat membangun kemampuan sertas daya saing ekonomi pada level nasional melalui industri-industri dan pariwisata yang bernilai tambah dan berantai nilai. Hingga tahun 2022 terdapat 18 KEK di Indonesia dengan rincian sebagai berikut:

- a. KEK Arun Lhokseumawe
- b. KEK Sei Mangkei

- c. KEK Batam Aero Technic
- d. KEK Nongsa
- e. KEK Galang Batang
- f. KEK Tanjung Kelayang
- g. KEK Tanjung Lesung
- h. KEK Lido
- i. KEK Kendal
- j. KEK Gresik
- k. KEK Singhasari
- l. KEK Mandalika
- m. KEK MBTK
- n. KEK Palu
- o. KEK Likupang
- p. KEK Bitung
- q. KEK Morotai
- r. KEK Sorong⁹¹

⁹¹ Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus Republik Indonesia, <https://kek.go.id/peta-sebaran-kek>, diakses pada 31 Mei 2022.

Gambar 3.1
Sebaran Kawasan Ekonomi Khusus



Sumber : kek.go.id

C. Desain Desentralisasi Asimetris

Berdasarkan pendapat dari Krisnapati yang telah diungkapkan pada sub bab sebelumnya bahwa terdapat 7 (tujuh) aspek yang perlu diperhatikan dalam konsep desentralisasi asimetris maka desain/bentuk dari desentralisasi Asimetris dapat dibedakan menjadi beberapa, diantaranya:

1. Model asimetris yang berdasarkan pada ke-khas-an daerah/wilayah karena faktor politik, khususnya terkait dengan sejarah konflik yang Panjang. Contoh dari model desentralisasi asimetris ini adalah Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.
Gerakan Aceh Merdeka (GAM) adalah sebuah organisasi separatis yang memiliki tujuan agar Provinsi Aceh lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Konflik antara pemerintah RI dengan GAM terus berlangsung hingga pemerintah RI menerapkan status Darurat Militer di Aceh pada tahun 2003. Kemudian pada tanggal 27 Februari 2005, pihak GAM dan pemerintah RI memulai tahap perundingan di Vantaa, Finlandia dan pada tanggal 17 Juli 2005, setelah melakukan perundingan selama 25 hari, tim perunding Indonesia berhasil mencapai kesepakatan damai dengan GAM di Helsinki, Finlandia. Selain GAM terdapat pula Organisasi Papua Merdeka (OPM) dimana OPM adalah organisasi yang didirikan pada 1965 untuk mengakhiri pemerintahan provinsi Papua dan Papua Barat di Indonesia yang sebelumnya dikenal sebagai Provinsi Irian Jaya serta untuk memisahkan diri dari Indonesia. Gerakan ini biasa disebut dengan Kelompok Kriminal Bersenjata (KKB). Gerakan ini dilarang di Indonesia dan

tidak mendapat dukungan dari dunia internasional yang masih mengakui kedaulatan Indonesia⁹².

2. Model asimetris yang didasarkan pada ke-khas-an daerah berbasis sosial budaya wilayah tersebut. Contoh dari model desentralisasi asimetris ini adalah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Keistimewaan Yogyakarta yang menjadikannya Daerah Istimewa diantaranya:

- a. **Sejarah**

Pembentukan Pemerintahan dengan konsep Daerah Istimewa (DI) sebagaimana diatur dalam UUD 1945, pasal 18 & Penjelasannya mengenai hak asal-usul suatu daerah dalam wilayah Negara Indonesia serta bukti-bukti otentik dan fakta sejarah dalam proses perjuangan kemerdekaan, baik sebelum maupun setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini dalam memajukan Pendidikan Nasional & Kebudayaan Indonesia⁹³;

⁹² Wahyono. *Artikel: Sejumlah Gerakan Separatis di Indonesia*. <https://nasional.sindonews.com/berita/1463855/14/sejumlah-gerakan-separatis-di-indonesia>, 2019, Diakses pada 31 Mei 2022.

⁹³ Status istimewa yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, serta kontribusinya untuk melindungi symbol negara-bangsa pada masa awal kemerdekaan telah tercatat dalam sejarah Indonesia. Hal tersebut merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Kadipaten, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan ke-bhinneka-an dalam ke-tunggal-ika-an sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Masyarakat Yogyakarta yang homogen pada awal kemerdekaan meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang majemuk, baik etnik, agama maupun adat istiadat. Pilihan itu membawa masyarakat Yogyakarta menjadi bagian kecil dari masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, Keistimewaan DIY harus mampu membangun keharmonisan dan kohesivitas sosial yang

b. Bentuk

Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari penggabungan dua wilayah Kasultanan Ngayogyakarta⁹⁴ & Kadipaten Pakualaman⁹⁵ menjadi satu daerah setingkat provinsi yang bersifat kerajaan dalam satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 13 tahun 2012, piagam

berperikeadilan. Sentralitas posisi masyarakat DIY dalam sejarah DIY sebagai satu kesatuan masyarakat yang memiliki kehendak yang luhur dalam berbangsa dan bernegara dan keberadaan Kasultanan dan Kadipaten sebagai institusi yang didedikasikan untuk rakyat merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian dari Indonesia. Kedua tokoh itu masing-masing secara terpisah, tetapi dengan format dan isi yang sama, mengeluarkan Maklumat pada tanggal 5 September 1945 yang kemudian dikukuhkan dengan Piagam Kedudukan Presiden Republik Indonesia tanggal 6 September 1945 menyatakan integrasi Yogyakarta ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan status daerah istimewa. (penjelasan UU 13 tahun 2012).

⁹⁴ Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, atau sering disebut Kasultanan, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono. (Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 Pasal 1 ayat 4)

⁹⁵ Kadipaten Pakualaman, atau sering disebut Kadipaten, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam, selanjutnya disebut Adipati Paku Alam. (Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 Pasal 1 ayat 5)

penetapan 19 Agustus 1945⁹⁶ dan Amanat 5 September 1945⁹⁷ ;

c. **Kepala Pemerintahan**

Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang dipimpin oleh Sultan & Adipati yang bertahta. Hal ini sebagaimana isi dari Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 dan Amanat 5 September 1945 yang menyatakan Sultan & Adipati yang bertahta tetap dalam kedudukannya dengan ditulis secara lengkap nama, gelar, kedudukan seorang Sultan & Adipati yang bertahta sesuai dengan angka urutan bertahtanya⁹⁸. Berdasarkan isi Amanat 5 September 1945, bahwa Sri Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam yang menjabat memegang segala kekuasaan dan bertanggungjawab penuh atas daerah Yogyakarta. Fakta ini lah yang menjadi dasar pemerintahan DI Yogyakarta dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku Bowono sebagai Gubernur dan Paku Alam sebagai Wakil Gubernur.

3. Model asimetris yang didasarkan pada ke-khas-an daerah dilihat dari aspek geografis, pada hal ini dikhususkan pada daerah yang termasuk pada daerah perbatasan. Contoh dari model desentralisasi asimetris

⁹⁶ adalah sebuah piagam yang diberikan oleh Presiden Ir. Soekarno kepada Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII sebagai penghargaan atas bergabungnya Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dengan NKRI.

⁹⁷ adalah tanggapan dari Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII atas Piagam 19 Agustus 1945 yang diberikan oleh Presiden Ir. Soekarno. Amanat ini merupakan bukti yang sah bahwa daerah Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman telah menjadi bagian dari NKRI dengan sebutan Daerah Istimewa.

⁹⁸ Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Sejarah Keistimewaan Yogyakarta, <https://www.bpkp.go.id/diy/konten/815/Sejarah-Keistimewaan-Yogyakarta>, di akses pada 31 Mei 2022.

ini adalah provinsi Kalimantan Barat, Provinsi Papua, dan Provinsi Kepulauan Riau.

Kawasan perbatasan merupakan kawasan strategis nasional yang mempunyai peranan dan fungsi penting. Kebijakan yang dilakukan dalam pengembangan kawasan perbatasan adalah "*mempercepat pembangunan kawasan perbatasan di berbagai bidang, terutama peningkatan bidang ekonomi, sosial dan keamanan, serta menempatkan kawasan perbatasan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga secara terintegrasi dan berwawasan lingkungan*"⁹⁹.

4. Model asimetris yang didasarkan pada ke-khas-an daerah yang berdasarkan pada potensi dan pertumbuhan ekonomi. Contoh dari model desentralisasi asimetris ini adalah Provinsi DKI Jakarta dan Kepulauan Riau (Kota Batam). Sesuai dengan UU No 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, bahwa sebelum ada Keputusan Presiden (Keppres) yang mengatur tentang pemindahan ibu kota negara ke Nusantara maka Provinsi DKI masih melakukan fungsinya sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia.

Sebagai Ibu Kota Negara Indonesia, Provinsi Jakarta atau yang lebih dikenal dengan Daerah Khusus Ibukota Jakarta telah menjadi pusat kegiatan perekonomian nasional. Instrasi-instansi pemerintah dan swasta, sebagian besar perpusat di Jakarta. Hal ini menyebabkan pembangunan infrastruktur dan fasilitas publik di Jakarta paling cepat mengalami pertumbuhan jika dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Dengan

⁹⁹ Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, <https://www.esdm.go.id/id/berita-unit/badan-geologi/mengelola-wilayah-perbatasan-nkri>, diakses tanggal 3 Juni 2022.

laju perokonomian yang tinggi maka DKI Jakarta dianggap sebagai jantung bisnis negara Indonesia. Bila dilihat dari komponen PDRB, sektor perdagangan, baik partai besar maupun eceran serta reparasi kendaraan roda 2 dan 4 memberikan sumbangan tertinggi. Dilanjutkan sektor industri pengolahan, konstruksi serta jasa keuangan dan asuransi. Selain itu, di bidang pariwisata, DKI Jakarta memiliki 216 destinasi wisata yang dikelompokan menjadi 5 (lima) Kawasan yaitu: *heritage, nature, urban, youth* dan *culinary destination*¹⁰⁰.

Selain Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Kepulauan Riau dalam hal ini Kota Batam juga memiliki potensi pertumbuhan ekonomi yang pesat. Badan Pusat Statistik Kota Batam merilis, kondisi makro ekonomi Kota Batam dalam pertumbuhan ekonomi yang tumbuh tahun 2021 sebesar 4,75 persen. Angka naik dibandingkan 2020 yang minus 2,55 persen. Dari data tersebut, pertumbuhan ekonomi kota Batam juga lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan ekonomi Provinsi Kepulauan Riau (Kepri) yaitu sebesar 3,43 persen dan nasional sebesar 3,69 persen. Kepala BPS Kota Batam, Rahmad Iswanto mengatakan, selama satu dekade terakhir, struktur perekonomian kota Batam ditopang sektor industri pengelolaan, baik yang bersumber dari

¹⁰⁰ Antonius Purwanto, *Provinsi DKI Jakarta: Ibu Kota Negara dan Pusat Perekonomian Nasional*. https://kompaspedia.kompas.id/baca/profil/daerah/provinsi-dki-jakarta-ibu-kota-negara-dan-pusat-perekonomian-nasional?track_source=kompaspedia-paywall&track_medium=login-paywall&track_content=https%3A%2F%2Fkompaspedia.kompas.id%2Fbaca%2Fprofil%2Fdaerah%2Fprovinsi-dki-jakarta-ibu-kota-negara-dan-pusat-perekonomian-nasional%2F&status=sukses_login&status_login=login, Artikel 2021, Diakses pada 3 Juni 2022.

perusahaan-perusahaan industri besar dan sedang maupun yang bersumber dari industri mikro dan kecil¹⁰¹.

5. Kekhasan daerah berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas *governability*. Contoh dari model desentralisasi asimetris ini adalah Provinsi Papua dan Papua Barat.

Dewasa ini Pemerintahan terus mendorong pemerataan pembangunan ke Kawasan Timur Indonesia, tidak terkecuali di wilayah provinsi Papua dan Papua Barat. Komitmen tersebut dapat dilihat dari upaya pemerintah yang sangat serius dalam 5 (lima) tahun terakhir untuk terus melanjutkan pembangunan pada semua sektor di Provinsi Papua dengan 5 (lima) agenda khusus yang dititik beratkan pada pembangunan sumber daya manusia, percepatan pembangunan infrastruktur, penyederhanaan regulasi, penyederhanaan birokrasi, serta transformasi ekonomi. Untuk membahas 5 (lima) agenda pembangunan tersebut dengan lebih holistik dan terintegratif dengan para pemangku kepentingan, Kementerian PPN/Bappenas menyelenggarakan Konferensi Pembangunan Papua (*Papua Development Summit*) 2019.¹⁰²

D. Aspek Pertimbangan Asimetris

1. Aspek Politik

Pertimbangan Aspek politik dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris adalah bahwa dengan adanya

¹⁰¹ Fadhil, *Pertumbuhan Ekonomi Batam 2021*, Artikel, <https://batam.pikiran-rakyat.com/batam/pr-2303879379/pertumbuhan-ekonomi-batam-2021>. Diakses 3 Juni 2022.

¹⁰² Kementerian PPN/Bapenas, Konferensi Pembangunan Papua 2019: Bappenas Rumuskan Terobosan Baru Akselerasi Pembangunan Papua, 2019, <https://bappenas.go.id/id/berita/konferensi-pembangunan-papua-2019-bappenas-rumuskan-terobosan-baru-akselerasi-pembangunan-papua>. Diakses pada 3 juni 2022.

desentralisasi asimetris ini bertujuan untuk menjaga keutuhan wilayah NKRI sehingga tidak ada wilayah yang melepaskan diri dari NKRI, karena pemerintah NKRI mampu mengakomodir aspirasi dari berbagai kalangan masyarakat. Hal ini sejalan dengan konsep kebhinneka tunggal ika-an yang menjadi semboyan Negara Indonesia. Dimana dengan semboyan ini memberikan ruangan bagi setiap daerah untuk menata daerahnya sesuai dengan karakteristik dan potensi lokal dengan tetap menjaga keutuhan NKRI.

2. Aspek Ekonomi

Pertimbangan Aspek ekonomi dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris adalah dengan pelaksanaan desentralisasi asimetris diharapkan pengembangan daerah tertentu yang memiliki karakteristik khusus untuk dapat meningkatkan perekonomian daerahnya dan menunjang perekonomian nasional dengan memanfaatkan potensi yang dimiliki. Hal ini juga guna mendukung pemerataan pembangunan nasional karena Negara Indonesia yang berbentuk kepulauan akan terdapat daerah-daerah yang sulit dijangkau oleh pemerintah pusat.

3. Aspek Geografis

Pertimbangan Aspek geografis dalam penerapan desentralisasi asimetris adalah dengan adanya desentralisasi asimetris didasarkan pada pertimbangan bahwa negara Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari berbagai macam daerah yang memiliki ciri khasnya masing-masing. Begitu pula dalam pengelolaannya, karena dengan perbedaan kondisi geografis akan berbeda pula potensi yang akan dikembangkan guna menunjang pembangunan daerah dan pembangunan nasional.

4. Aspek Sosial

Aspek sosial perlu menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris karena kondisi sosial dari suatu masyarakat akan menentukan penanganan yang sesuai untuk wilayah tersebut. Kondisi sosial masyarakat yang rawan konflik, akan berbeda penanganannya dengan kondisi sosial masyarakat yang memiliki tingkat pendapatan rendah.

5. Aspek Manajemen Pemerintahan

Aspek manajemen pemerintahan sangat dipertimbangkan dalam penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia. Hal ini dikarenakan negara Indonesia yang berbentuk kepulauan menyebabkan terdapat daerah-daerah di Indonesia harus menerapkan kebijakan secara khusus yaitu memberikan perlakuan yang berbeda yang pada akhirnya akan meningkatkan persatuan nasional yang lebih kokoh karena masalah-masalah spesifik yang terjadi dapat diselesaikan secara damai dengan tetap menjaga tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dengan desentralisasi asimetris, masyarakat tetap dapat mendapatkan haknya dalam menentukan nasib dengan memanfaatkan ruang politik, sosial, ekonomi dan budaya setempat tanpa menjadi ancaman bagi kedaulatan negara.

6. Aspek Sejarah

Aspek historis, sebagaimana penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amendemen menyatakan bahwa di wilayah Indonesia terdapat daerah yang mempunyai susunan yang asli dengan ciri khasnya masing-masing. Hal ini dapat kita lihat pada sejarah Provinsi Aceh yang menggunakan hukum islam dalam pelaksanaan kehidupan masyarakatnya dan Provinsi DI Yogyakarta

yang dilihat dari fakta sejarah telah rela bergabung dengan Negara Indonesia dengan tetap mempertahankan bentuk kesultanan yang dimilikinya dan negara Indonesia pun menghormati hal tersebut sebagai keragaman yang dimiliki oleh Indonesia dan sebagai pengamalan UUD 1945 pasal 18.

E. Peraturan Perundang-Undangan Yang Berkaitan Dengan Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi asimetris, menurut Utomo dalam Santoso, pakar yang pertama kali menjelaskan tentang konsep desentralisasi asimetris adalah Charles Tartlon pada tahun 1965. Dengan pengertian bahwa desentralisasi asimetris merupakan pemberian kewenangan atau kekuasaan tertentu kepada daerah secara beragam atau tidak seragam¹⁰³. Kemudian, dalam penerapan konsep desentralisasi asimetris bentuk suatu negara, dijelaskan oleh Utomo “bahwa desentralisasi asimetris lebih banyak digunakan dalam susunan negara kesatuan (*unitary*) dibandingkan negara federal. Tiga jenis otonomi yang diberikan kepada daerah berupa, *special autonomy*, *extended autonomy* dan *limited autonomy*”¹⁰⁴. Negara Indonesia memberikan ruang dalam penerapan konsep desentralisasi asimetris sejak awal kemerdekaan, hal ini tercantum dalam 4 (empat) konstitusi negara Indonesia, yaitu:

¹⁰³ Purwo Santoso, dkk, *Decentralized Governance: Sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan, Kesejahteraan Dan Demokrasi*, Laporan Penelitian, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta, 2011, hlm. 30.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 31.

1. Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebelum amandemen;
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (KRIS Tahun 1949);
3. Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS Tahun 1950); dan
4. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sesudah amandemen.

Dengan demikian dapat kita simpulkan bahwa secara legal konstitusional, Negara Indonesia memiliki landasan kuat untuk menerapkan konsep desentralisasi asimetris. Salah satu hal penting yang perlu diperhatikan adalah adanya ruang yang mengatur tentang desentralisasi asimetris, dimana ruang keistimewaan dari daerah tetap ada dan dilindungi dalam konstitusi¹⁰⁵. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah diamandemen mempertegas ruang penerapan dari desentralisasi asimetris ini. Hal ini tertuang pada pasal 18A ayat (1) dan 18B ayat (1).

Pada Pasal 18A ayat (1) menjelaskan "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 ke-khusus-an dan keragaman daerah". Selanjutnya pasal 18B ayat (1) menyatakan: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang.

¹⁰⁵ Bayu Dardias Kurniadi, Op.Cit., hlm. 7.

Berikut daftar Peraturan Perundang-undangan yang mengatur atau berkaitan dengan Desentralisasi Asimetris diantaranya sebagai berikut¹⁰⁶:

1. Pasal 18 ayat (1), 18A ayat (1), dan 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional
4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus Bagi Provinsi Papua
5. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang
6. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
7. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

¹⁰⁶ Gunawan A Tauda, *Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Administrative Law & Governance, Journal Fakultas Hukum Universitas Khairun, Vol.1 Edisi 4, November 2018, hlm. 434.

8. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
10. Undang-Undang No 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Dari berbagai peraturan perundang-undangan yang disebutkan diatas dapat kita lihat upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam mengakomodir seluruh aspirasi masyarakat melalui penerapan desentralisasi asimetris telah dilakukan secara optimal. Meskipun sampai saat ini masih ada rasa tidak puas dari beberapa bagian masyarakat. Namun demikian pemerintah tetap berupaya untuk dapat menampung seluruh aspirasi dari masyarakat.

F. Desentralisasi Asimetris Di Indonesia

1. Provinsi Aceh

Berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menyatakan bahwa Aceh merupakan bagian dari negara Indonesia yang bersifat khusus atau memiliki keistimewaan. Hal ini berawal dari rasa tidak puas masyarakat Aceh kepada kinerja Pemerintah Pusat dimana pada saat itu, penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara terpusat. Kondisi ini mengakibatkan munculnya gerakan separatis yang dapat mengancam keutuhan NKRI jika tidak segera diatasi dengan arif dan bijaksana. Tanggapan terhadap hal tersebut berupa perubahan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagaimana ditetapkan dalam:

- a. Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat 1999 telah mengamanatkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999, antara

- lain memberikan Otonomi Khusus kepada Provinsi Daerah Istimewa Aceh;
- b. Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000 telah dilakukan perubahan kedua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain dalam Pasal 18B ayat (1) mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang; dan
 - c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 telah merekomendasikan agar Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dapat dikeluarkan selambat-lambatnya bulan Mei 2001¹⁰⁷.

Selain itu, penerapan syariat Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, menghasilkan konsep sosial budaya bagi masyarakat Aceh yang Islami dengan pembetulan peraturan daerah yang secara khusus mengatur hal tersebut.

2. Daerah Ibu Kota Jakarta

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, Provinsi DKI Jakarta berkedudukan sebagai Ibukota Negara Indonesia yang memiliki ke-khusus-an tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, DKI Jakarta juga sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional. Provinsi DKI Jakarta sebelum dibentuknya Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara sesuai dengan Undang Undang No 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota negara

¹⁰⁷ Penjelasan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2021.

adalah daerah khusus yang memiliki fungsi sebagai Ibu kota Negara dan sebagai daerah otonom tingkat provinsi. Wilayah Provinsi DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi. Jakarta sebagai ibukota negara perlu mendapatkan ke-istimewaan karena Jakarta akan menjadi cermin Indonesia di mata dunia. Sehingga dalam berbagai aspek kehidupannya perlu ada campur tangan dari pemerintah pusat.

Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai pusat pemerintahan, dan sebagai daerah otonom berhadapan dengan karakteristik permasalahan yang sangat kompleks dan berbeda dengan provinsi lain. Provinsi DKI Jakarta selalu berhadapan dengan masalah urbanisasi, keamanan, transportasi, lingkungan, pengelolaan kawasan khusus, dan masalah sosial kemasyarakatan lain yang memerlukan pemecahan masalah secara sinergis melalui berbagai instrumen¹⁰⁸.

3. Daerah Istimewa Yogyakarta

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menyatakan bahwa negara Indonesia mengakui dan menghormati satuan- satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Setelah Proklamasi kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX beserta Adipati Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian dari negara Indonesia. Kedua tokoh tersebut, secara terpisah, tetapi dengan format dan isi yang sama, mengeluarkan Maklumat pada tanggal 5 September 1945 yang kemudian dikukuhkan dengan Piagam Kedudukan Presiden Republik Indonesia

¹⁰⁸ Penjelasan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007.

tanggal 6 September 1945 yang menyatakan integrasi Yogyakarta ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan status daerah istimewa. Keputusan kedua tokoh tersebut memiliki arti yang sangat penting bagi Indonesia karena telah memberikan wilayah beserta penduduknya bagi Indonesia yang baru memproklamasikan kemerdekaannya. Peran Yogyakarta terus berlanjut di era revolusi kemerdekaan yang diwujudkan melalui upaya dari Kasultanan dan Kadipaten serta rakyat Yogyakarta dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia¹⁰⁹.

4. Provinsi Papua

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, yang diubah dengan UU No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang menjelaskan bahwa penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua. Selain itu, pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua belum digunakan secara

¹⁰⁹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.

optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli Papua. Sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua. Dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Selanjutnya UU No 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, menjelaskan bahwa dalam rangka melindungi dan menjunjung harkat martabat, memberi afirmasi, dan melindungi hak dasar Orang Asli Papua, baik dalam bidang ekonomi, politik, maupun sosial-budaya, perlu diberi kepastian hukum; serta dalam rangka percepatan pembangunan kesejahteraan dan peningkatan kualitas pelayanan publik serta kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan di wilayah Papua, perlu dilakukan upaya untuk melanjutkan dan mengoptimalkan pengelolaan penerimaan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus bagi Provinsi Papua secara akuntabel, efisien, efektif, transparan, dan tepat sasaran, serta untuk melakukan penguatan penataan daerah provinsi di wilayah Papua sesuai dengan kebutuhan, perkembangan, dan aspirasi masyarakat Papua.¹¹⁰ Dinamika yang terjadi sekarang adalah terbentuknya 3 (tiga) propinsi baru atau Daerah Otonom Baru (DOB) di Provinsi Papua yaitu Provinsi Papua Selatan, Provinsi Papua Tengah, dan Provinsi Papua Pegunungan, sehingga jumlah provinsi di Indonesia berjumlah 37 (tiga puluh tujuh propinsi).

Pembentukan ke-3 propinsi baru di Papua tersebut merupakan usulan pemekaran Papua yang berasal dari aspirasi

¹¹⁰ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021

masyarakat Papua. Baik dari kepala daerah, tokoh agama, tokoh adat, tokoh perempuan, tokoh pemuda, dan juga tokoh-tokoh birokrat di Wilayah Papua Selatan, Papua Pegunungan Lapago, dan Papua Tengah Meepago¹¹¹ Rancangan Undang-Undang (RUU) Pembentukan ketiga provinsi baru tersebut disahkan oleh DPR pada Rapat paripurna DPR ke-26 masa persidangan V tahun sidang 2021-2022 pada hari kamis tanggal 30 Juni 2022.

Provinsi Papua Selatan berkedudukan di Kabupaten Merauke ibu kota Merauke, Provinsi Papua Tengah berkedudukan di Kabupaten Nabire ibu kota Timika, Provinsi Papua Pegunungan berkedudukan di Kabupaten Jayawijaya ibukota Wamema.

Berdasarkan beberapa contoh penerapan desentralisasi Asimetris di Indonesia dapat kita lihat bahwa Pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk mengakomodir kebutuhan daerahnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan tidak mengancam kedaulatan negara. Hal tersebut merupakan bentuk upaya negara dalam menjaga ke-bhinneka tunggal ika-an yang ada di NKRI. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengaturan mengenai desentralisasi sejatinya telah menggunakan konsep desentralisasi asimetris karena setiap daerah diberikan hak berinovasi dalam mengembangkan potensi daerah melalui urusan pemerintahan konkuren. Pelaksanaan desentralisasi asimetris merupakan sebuah konsekuensi logis dalam praktek demokrasi di Negara Indonesia. Bentuk daerah istimewa dalam desentralisasi memberikan kewenangan bagi daerah sebagai apresiasi nilai historis sebuah daerah. Selain itu, bentuk otonomi khusus

¹¹¹ <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-6156710/3-provinsi-baru-papua-disahkan-ini-sejarah-pemekaran-daerah-di-indonesia>, diakses tanggal 13 juni 2022

merupakan jawaban atas ketertinggalan ekonomi dan kesenjangan pembangunan manusia.

G. Permasalahan Dalam Desentralisasi Asimetris

Diberlakukannya bentuk desentralisasi asimetris di beberapa daerah di Indonesia seperti telah dijelaskan sebelumnya belum dapat dijadikan indikator dari niat baik pemerintah Indonesia untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah yang memiliki keistimewaan untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri secara lebih luas. Di sisi lain, permasalahan yang terjadi pada pelaksanaan desentralisasi asimetris ini sangat kompleks, daerah/wilayah yang diberikan keistimewaan seperti objek uji coba dari sistem otonomi daerah yang kemungkinannya bisa berhasil atau bahkan gagal dan memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), seperti Provinsi Aceh dan Provinsi Papua.

Seperti yang telah kita ketahui, bahwa pada kasus Provinsi Aceh dan Provinsi Papua mendapatkan status keistimewaan sebagai akibat dari gejolak politik yang terjadi, dimana pada Provinsi Aceh ada Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan di Provinsi Papua ada Organisasi Papua Merdeka (OPM). Gerakan Aceh Merdeka (GAM) merupakan sebuah organisasi separatis yang memiliki tujuan agar Aceh dapat terlepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Keinginan GAM tersebut berkebalikan dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah Indonesia. Oleh karena itulah, konflik antara GAM dan pemerintah Indonesia pun berlangsung sejak tahun 1976. Pada tanggal 4 Desember 1976, pemimpin GAM mengeluarkan pernyataan perlawanan terhadap pemerintah Indonesia yang dilakukan di kawasan Kabupaten Pidie. Perlawanan bersenjata ini pun mendapat sambutan keras dari pemerintah Indonesia yang kemudian menggelar sebuah operasi militer di Aceh yang bernama

Daerah Operasi Militer (DOM) pada akhir 1980-an. Sejak saat itu pemberontakan semakin pecah dan menimbulkan banyak korban jiwa. Guna mengatasi pemberontakan tersebut, pemerintah mengajak GAM untuk berunding dalam Perjanjian Helsinki pada tahun 2005. Dari perjanjian tersebutlah muncul kesepakatan otonomi khusus di Aceh antara pemerintah Indonesia dengan GAM untuk mencapai perdamaian. Melalui Kesepakatan Helsinki ini GAM setuju meletakkan senjata dan memberhentikan tuntutan mereka untuk melepas Aceh dari Indonesia. Hasil kesepakatan ini dikukuhkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh¹¹².

Kasus di Provinsi Aceh menunjukkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) dianggap sebagian besar masyarakat Aceh sebagai landasan yuridis pelaksanaan otonomi khusus belum mencerminkan sepenuhnya semangat dan prinsip-prinsip pada MoU Helsinki tahun 2005. UUPA masih dipenuhi dengan pasal-pasal karet sehingga menimbulkan multitafsir oleh para pembuat kebijakan di Aceh. Salah satu contoh di antara pasal-pasal tersebut adalah mengenai alokasi dana otsus yang memiliki kesan berbeda antara gubernur dan para bupati/wali kota¹¹³.

Berbeda dengan pelaksanaan desentralisasi asimetris di Provinsi Papua yang jauh lebih rumit. Keinginan dari Masyarakat Papua sangat sulit diwujudkan hal ini disebabkan oleh banyaknya patologi pemeribintahan sebagai imbas dari sikap pemerintah Pusat yang tidak serius dalam mengakomodir aspirasi dari masyarakat Papua. Permasalahan

¹¹² Verelladevanka Adryamarthanino, *Kesepakatan Helsinki: Latar Belakang, Isi, Proses dan Pelaksanaan*, Artikel, 2021, <https://www.kompas.com/>, Diakses pada 14 Juni 2022.

¹¹³ Mardyanto Wahyu Tryatmoko, *Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pasca Orde Baru*, Jurnal Masyarakat Indonesia Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Vol. 38 No 2, 2012, hlm. 269-296.

dimulai dengan ketidaksesuaian antara keinginan masyarakat papua dan solusi yang diberikan oleh pemerintah pusat. Pemerintah Indonesia cenderung memberikan solusi dalam bentuk perbaikan dan pembangunan infrastruktur serta jaminan pemenuhan kebutuhan dasar melalui dana Otsus, sedangkan yang diinginkan oleh masyarakat Papua tidak hanya pemenuhan kebutuhan dasar tetapi juga penyelesaian persoalan politik identitas dan hak asasi manusia (HAM). Dengan demikian, pemberian dana Otsus yang berlimpah untuk Provinsi Papua, selain itu juga percepatan pembangunan untuk provinsi atau bagian provinsi, serta proyek-proyek pembangunan lain seperti *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) tidak mampu mengobati kekecewaan sebagian masyarakat Papua¹¹⁴.

Hal berbeda terjadi pada Provinsi Jakarta, yang merupakan Daerah Khusus Ibukota (DKI) sebelum IKN Nusantara berfungsi. Dari judulnya kita sudah dapat mengetahui keistimewaan yang Provinsi Jakarta peroleh adalah karena statusnya sebagai Ibukota Negara, sehingga Jakarta lebih banyak berperan dalam pelaksanaan program nasional daripada menjalankan program daerahnya. Hal ini mengakibatkan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah Jakarta diarahkan untuk mendukung kebijakan nasional. Pada kasus ini dapat kita lihat bahwa pelaksanaan otonomi daerah bagi Ibukota Negara cenderung lebih didominasi oleh kepentingan pemerintah pusat karena intervensi dari pemerintah pusat dalam pengaturan daerah ibukota cukup besar sehingga seolah pemerintah provinsi Jakarta tidak memiliki otonomi.

Selanjutnya adalah adanya konflik antara pemerintah Pusat dengan Pemerintah Yogyakarta diawali dengan pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang

¹¹⁴ Ibid.

menyakiti perasaan masyarakat Yogyakarta. Pada tahun 2008, beliau pernah menyebut Yogyakarta seperti ketoprak dan pada tahun 2010 beliau mengatakan monarki¹¹⁵. Hal ini menyebabkan ketegangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Yogyakarta. Tidak hanya itu, ketegangan juga terjadi antara pemerintah pusat dengan Paguyuban Dukuh se-Yogyakarta bahkan kongres rakyat akan diselenggarakan. Presiden SBY mempertanyakan kekhususan Yogyakarta dengan mendesak prosedur pemilihan langsung gubernur dan memisahkan kedudukan gubernur dan sultan dengan alasan penegakan demokrasi dan menghapuskan monarki. Sedangkan kongres rakyat DIY memiliki tujuan untuk mendudukan Kembali Sultan dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta secara sah dan jika keinginan ini tidak diterima maka akan diteruskan untuk melaporkan pemerintah pusat kepada Mahkamah Internasional.

Keistimewaan Yogyakarta merupakan kontrak politik antara Presiden Soekarno sebagai representasi dari pemerintah pusat, dengan Sultan Hamengkubuwono IX dan Paku Alam VIII. Merujuk ke belakang, Sultan Hamengkubuwono IX pada 5 september 1945 mengeluarkan dekrit yang isinya tentang integrasi Kesultanan Yogya ke Negara Republik Indonesia. Pada tanggal yang sama, dekrit serupa juga dikeluarkan Adipati Pakualam VIII. Tak hanya itu, Sultan Hamengkubuwono IX juga merelakan sebagian wilayah Mataraman seperti Madiun, Pacitan, Tulungagung dan Trenggalek.

Sebagai balasannya, Presiden Soekarno mengeluarkan piagam penetapan tentang kedudukan bagi kedua penguasa tahta di Kesultanan dan Kadipaten Pakualam. Selanjutnya,

¹¹⁵ Bakaruddin Is, *Yogya Menggugat Referendum, Kenegarawanan SBY Dipertanyakan: Bagian Kedua, Artikel*, 2015, <https://www.kompasiana.com/>, Diakses pada 14 Juni 2022.

DIY secara resmi dibentuk dengan UU Nomor 3 Tahun 1950¹¹⁶.

Jika kita perhatikan, bahwa keistimewaan yang dimiliki oleh Provinsi Aceh, Provinsi Papua, Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi DI Yogyakarta memang telah mengindikasikan adanya desentralisasi asimetris di Indonesia. Namun dalam pelaksanaannya, asimetrisme atau ke-khusus-an tersebut masih menjadi pertanyaan yang besar. Hal ini bisa kita lihat pada keistimewaan Yogyakarta yang diusik atas dasar demokrasi, sedangkan bentuk ke-khusus-an Provinsi Aceh dan Provinsi Papua hamper tidak terdapat perbedaan. Hal ini membuktikan bahwa tidak hanya desentralisasi simetris tetapi juga desentralisasi asimetris di Indonesia lebih didominasi oleh kepentingan pemerintah pusat daripada merupakan adopsi sebagai respon aspirasi masyarakat lokal¹¹⁷. Reformasi desentralisasi pada kenyataannya justru meningkatkan intervensi pemerintah pusat dalam menentukan format

¹¹⁶ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta belum mengatur secara lengkap mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga perlu membentuk Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dasar Hukum undang-undang ini adalah: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, dan Pasal 20, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. (<https://www.dpr.go.id/jdih/index/id/273>)

¹¹⁷ Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, Op.Cit., hlm. 282.

desentralisasi daripada mengakomodasi tekanan-tekanan kebutuhan dari bawah.¹¹⁸

¹¹⁸ Kathleen O'Neill, *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, Cambridge University Press, New York, 2005, Hlm. 4.

BAB IV

SEJARAH DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA

A. Awal Munculnya Desentralisasi

Setelah berakhirnya Perang Dunia II banyak sekali negara yang mendapatkan kemerdekaannya yang tadinya merupakan negara jajahan dari kolonialisme barat. Secara umum, negara berkembang merupakan sebutan bagi negara-negara yang baru merdeka tersebut dan menjadikan demokrasi sebagai landasan sistem politiknya. Namun, tidak sepenuhnya demokrasi itu dilaksanakan. Mereka masih memegang prinsip-prinsip autoritarian meneruskan kebiasaan penjajahnya. Alasan lainnya bahwa rakyat negara-negara tersebut masih perlu dibimbing dan diarahkan dalam pelaksanaan demokrasi karena belum sepenuhnya memahami tentang demokrasi. Dalam konteks membimbing dan mengarahkan itu, rezim yang berkuasa biasanya menjadi otoriter.¹¹⁹

Gerakan demokratisasi yang berdampak pada perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan telah menyebar ke seluruh dunia. Perubahan tersebut juga secara langsung mengubah bentuk hubungan diantara pemerintah nasional dengan pemerintah subnasional di seluruh negara. Perubahan bentuk hubungan tersebut mulai dari yang sifatnya sentralistik, regional atau provinsional, serta yang sifatnya kewilayahan dan bahkan kedaerahan. Bentuk hubungan tersebut didominasi oleh perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik menjadi pemerintahan yang desentralistik.¹²⁰

¹¹⁹ Miriam Budiardjo, *Partisipasi Politik di Negara Sedang Berkembang*, Jakarta: rajawali Press, 1981.

¹²⁰ Armida S. Alisjahbana, *Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, Makalah disampaikan pada

Konsekuensi dari adanya demokratisasi adalah desentralisasi. Desentralisasi sendiri merupakan azas penyelenggaraan pemerintahan sebagai kebalikan dari sentralisasi. Pemerintahan lokal merupakan sesuatu yang dilahirkan dari desentralisasi, sebab dalam desentralisasi terjadi “... *a superior government assigns responsibility, authority, or function to 'lower' government unit that is assumed to have some degree of authority*”. Perbedaan yang terpenting antara desentralisasi dan sentralisasi adalah adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal).¹²¹

Gerakan demokratisasi berkembang di berbagai belahan dunia, dan Samuel P. Huntington mengatakan bahwa gerakan desentralisasi sebagai efek bola salju, yaitu bahwa pada awalnya gerakan demokrasi yang terjadi di suatu negara dipicu oleh isu yang berkaitan dengan HAM. Selanjutnya Gerakan tersebut menjadi gerakan yang masif dan terus membesar hingga mencapai batas-batas suatu negara. Hal tersebut terjadi karena pengaruh dari kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang informasi dan komunikasi.¹²² Di wilayah berbeda di dunia, pemerintah nasional menggunakan desentralisasi sebagai strategi untuk menindaklanjuti ketidakstabilan politik yang dipicu oleh adanya resesi ekonomi dunia.

Seminar Nasional Platform untuk Masa Depan Ekonomi Indonesia, Bandung, 1999.

¹²¹ Irwan Waris, *Pergeseran Paradigma dari Sentralisasi ke Desentralisasi dalam Mewujudkan Good Governance*, Jurnal Kebijakan Publik, Vol 3, No 1, Maret 2012, hlm. 1-55

¹²² Handoyo, B. Hestu Cipto, *Hukum Tata negara Indonesia, Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009.

Sistem pemerintahan yang sentralistik sudah dianggap tidak efektif dan tidak dapat menjangkau daerah-daerah tertentu dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Hal inilah yang melatarbelakangi perubahan paradigma tersebut.¹²³ Persoalan-persoalan yang ada di daerah tidak lagi dapat teratasi oleh sistem pemerintahan yang terpusat di mana kendali hanya ada di satu unit pemerintahan. Sistem pemerintahan tersebut seringkali tidak dapat memenuhi kebutuhan masyarakat di daerah sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah tidak berjalan maksimal.¹²⁴

Berdasarkan hal tersebut, maka desentralisasi kemudian menjadi pilihan yang digunakan sebagai sarana dalam mencapai tata kelola pemerintahan di daerah yang dianggap lebih efektif dan demokratis. Desentralisasi merupakan kunci tata kelola pemerintahan dan pembangunan yang dianggap baik.¹²⁵

Pada negara-negara berkembang, kebijakan desentralisasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan sangat penting dan dapat menarik perhatian berbagai kalangan seiring dengan pembangunan yang dilakukan. Desentralisasi di negara-negara ini merupakan jawaban atas konflik regional serta tuntutan para elite lokal yang daerahnya memiliki sumber daya yang kaya.¹²⁶

¹²³ H George Frederickson, et al, *Public Administration*, United States, 2012.

¹²⁴ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintah Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007.

¹²⁵ S. White, *Government Decentralization in the 21st Century: A Literature Review. A Report of The CSIS Program of Crisis, Conflict and Cooperation*, Centre for Strategic and International Studies, Washington, 2011, hlm. 1.

¹²⁶ E. Aspinall and G. Fealy, *Introduction: Decentralization, Democratization, and The Rise of The Local' In Aspinall and Fealy, Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and*

Di dalam perjalanannya, desentralisasi ini terus berkembang seiring dengan hasil implementasinya yang bervariasi dan menghasilkan beragam kondisi di setiap negara yang menerapkannya.¹²⁷ Ada negara yang berhasil mencapai tujuannya dan ada juga negara yang belum menunjukkan perubahan yang signifikan. Negara yang berkarakteristik homogen merupakan negara yang dianggap berhasil dalam menerapkan desentralisasi tanpa masalah yang berarti. Di negara tersebut hanya ada sedikit alasan bagi sekelompok masyarakat yang menuntut otonomi di tingkat yang lebih luas.¹²⁸ Sedangkan pada negara-negara yang memiliki karakteristik heterogen belum berhasil menerapkan desentralisasi di mana sering terjadi gejolak dengan tuntutan untuk menerapkan otonomi yang berbeda. Padahal desentralisasi dan otonomi daerah memiliki tujuan utama dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat daerah dengan lebih baik dan sesuai kebutuhannya, tetapi belum sepenuhnya terlihat.¹²⁹

Di antara persoalan-persoalan dari kegagalan desentralisasi dapat diketahui alasan-alasan yang sering muncul seperti tidak lengkapnya reformasi hukum, kontrol dari pusat yang dominan, kurang berkualitasnya sumber daya manusia di daerah, lemahnya kepemimpinan politik, tidak mencukupinya sumber keuangan dalam mengatasi masalah yang baru, belum berkembangnya masyarakat sipil, terus-menerus terjadinya korupsi, dan lain-lain di mana yang

Democratization, Institute of South East Asian Studies, Singapore, 2003, pp. 1-14.

¹²⁷ Ayenew Meheret, *A Rapid Assessment of Woreda Decentralization in Ethiopia*, *Decentralization in Ethiopia*, In: TayeAssefa and Tegegne Gebere Egziabher, ed. 2007.

¹²⁸ John McGarry, *Asymmetry in federations, Federacies, and Unitary State*, *Journal of Ethnopolitics* Vol. 6, No. 1, 2007, pp. 105-116.

¹²⁹ Paul Smoke, *Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges*, 2011, p. 9.

kesemuanya ini adalah fakta yang dihadapi oleh khususnya negara-negara berkembang dalam menerapkan kebijakan desentralisasi.¹³⁰

Selain itu, wacana desentralisasi diramaikan juga dengan berbagai isu perbedaan seperti etnis, budaya, sejarah serta bahasa yang menjadikan perbedaan antara satu daerah dengan daerah lainnya sehingga diperlukan suatu sistem desentralisasi pemerintahan yang berbeda dari suatu negara. Keanekaragaman yang ada di suatu negara seperti keanekaragaman ekonomi, demografis, serta sosial tidak dapat diperlakukan dengan bentuk desentralisasi yang sama rata (simetris). Melalui instrumen yang berbeda akan memungkinkan memberikan efek yang berbeda pula sehingga dibutuhkan suatu pendekatan yang berbeda untuk mencapai hasil yang bisa diterima.¹³¹

Berdasarkan hal tersebut, untuk mengakomodir berbagai kebutuhan yang beragam, dibutuhkan suatu kebijakan yang memperlakukan setiap daerah secara berbeda. Perlakuan terhadap perbedaan tersebut berkembang dalam wacana mengenai model baru dari desentralisasi yaitu desentralisasi asimetris. Hampir di setiap negara federal atau negara kesatuan, baik negara besar maupun negara kecil, tampaknya memperlihatkan beberapa bukti penyelenggaraan pemerintahan yang asimetris seperti antara kota kaya dan kota miskin, antara perkotaan dan non perkotaan, antara ibu kota dan perbatasan, kelompok teritorial dan non teritorial berdasarkan ras, agama, dan bahasa.¹³²

¹³⁰ D. Olowu and J. S. Wunsch, *Local Governanc in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Colorado, 2004.

¹³¹ Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, George Allen and Unwin, London, 1985.

¹³² Richard M. Bird and Robert D. Ebel, *Fiscal Federalism and National Unity Brilantes Jr., Decentralization Imperatives, Lessons from Some*

B. Munculnya Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Indonesia

Di Indonesia sendiri, sejak runtuhnya masa Orde Baru yaitu rezim Presiden Soeharto yang telah berkuasa selama kurang lebih 3 (tiga) dekade di Indonesia pada tahun 1998 yang tidak saja mengubah struktur kekuasaan di tingkat pusat, tetapi juga mengubah model sistem politik di Indonesia. Orde Baru yang menganut sistem otoritarian yang sentralistik berubah menjadi sistem politik yang demokratis yang selanjutnya menerapkan sistem desentralisasi kekuasaan pusat dan daerah.

Perubahan ini tidak terlepas dari dinamika berubahnya sistem politik dan pemerintahan yang terjadi di belahan dunia sebagai akibat dari gelombang demokratisasi. Selain itu terjadinya krisis ekonomi dan finansial yang dialami Negara Indonesia pada tahun 1997 yang mengarah pada krisis multidimensi merupakan tahap pertama munculnya berbagai protes demi terwujudnya suatu pemerintahan yang demokratis oleh gerakan reformasi. Gerakan reformasi ini disebabkan karena lemahnya akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan negara, sehingga kontrol terhadap pelaksanaan pemerintahan menjadi tidak berjalan. Bahkan degradasi moral penyelenggara negara melalui kegiatan KKN merupakan faktor utama yang menyebabkan kemunduran bangsa Indonesia baik di bidang hukum, politik, sosial, budaya, maupun di bidang ekonomi.¹³³

Walaupun pada Zaman Orde Baru rakyat berada dalam genggamannya kekuasaan yang sentralistik, tetapi harus diakui terjadi perubahan secara gradual pada kehidupan rakyat sebagai akibat pembangunan. Perubahan dimaksud antara lain

Asian Countries, Journal of International Cooperation Studies, Vol. 12 No. 1, 2005, h. 39.

¹³³ Handoyo, B. Hestu Cipto, Op.Cit., hlm. 164.

adalah mulai membaiknya: tingkat pendidikan, tingkat ekonomi, keterbukaan terhadap informasi, mobilitas penduduk bahkan hingga mancanegara yang menghasilkan pengalaman, dan seterusnya. Hal ini kemudian menghasilkan kelas menengah yang sudah bisa menilai keadaan dan merubahnya menjadi tuntutan agar perlunya perubahan paradigma dari pembangunan centris yang sentralistik menjadi paradigma desentralistik yang adil bagi rakyat dan menghasilkan pola hubungan antara pusat dan daerah yang lebih adil dan partisipatif. Tuntutan ini sebetulnya adalah bagian dari tuntutan akan demokratisasi atau perlunya pelaksanaan demokrasi yang sesungguhnya. Hal inilah yang menjadi tuntutan oleh kaum reformis dan berusaha diterapkan saat mereka berhasil menumbangkan Rezim Soeharto.¹³⁴

Berdasarkan hasil seminar yang telah dilaksanakan oleh LIPI di Jakarta pada tanggal 29 April 2010, disebutkan bahwa ada beberapa poin penting terkait desentralisasi di Indonesia¹³⁵, yaitu:

1. Desentralisasi di Indonesia cenderung untuk menciptakan distribusi peluang terjadinya korupsi;
2. Indonesia yang merupakan negara kesatuan tidak saja dibaca sebagai sebuah pengajuan untuk bersatunya Indonesia, tapi juga harus dipahami sebagai niat baik dalam mengembalikan kekuasaan pusat yang mendominasi;
3. Tidak konsistennya kebijakan moratorium dalam pemekaran daerah bahkan cenderung menjadi “*politics as usual*”;
4. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang ide awalnya merupakan upaya untuk meningkatkan

¹³⁴ Irwan Waris, Op.Cit., hlm. 41.

¹³⁵ A. Solikhin, *Menimbang Pentingnya Desentralisasi Partai Politik di Indonesia*, Journal of Governance, 2 (1), 2017.

pelayanan publik dan demokratisasi di tingkat daerah justru yang terjadi tidak sesuai dengan harapan.

Hal tersebut menunjukkan bahwa semenjak jatuhnya rezim Presiden Soeharto (Orde Baru) dengan sistem pemerintahan yang sentralistik, harapan yang sangat besar terhadap kebijakan desentralisasi yang ditetapkan belum menunjukkan hasil yang nyata. Produk hukum yang dilahirkan saat reformasi yaitu Undang-Undang 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya diganti dengan Undang-Undang 32/2004 hanya menuai berbagai permasalahan. Salah satunya adalah upaya untuk mengembalikan akuntabilitas vertikal pada Undang-Undang 32/2004 tidak berhasil diwujudkan, bahkan akuntabilitas horizontal antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif di tingkat kabupaten menjadi lumpuh.¹³⁶ Terjadinya perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi, disyahnkannya Undang-Undang 22/1999 dan Undang-Undang 25/1999 kemudian diamanenden dalam Undang-Undang 32/2004 sebagai landasan otonomi daerah merupakan rangkaian dari proses demokratisasi di Indonesia.

Demokratisasi yang terjadi pasca Rezim Soeharto membuka peluang terhadap kemerdekaan politik dan pemerintahan (secara administrasi) yang jauh lebih besar bagi setiap daerah. Pada awal reformasi, prinsip demokrasi menjadi landasan bagi pengaturan yang lebih jelas terkait otonomi daerah dan desentralisasi seperti yang terdapat pada perubahan (amandemen) UUD 1945.

Melihat perjalanan sejarah Bangsa Indonesia yang menjadi negara merdeka dan memilih sebagai negara kesatuan, berbagai fakta tentang keragaman yang dimiliki,

¹³⁶ Nur Eka Fatmawati, *Desentralisasi Asimetris: Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia*, Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan Vol. 10 No. 3, 2018, hlm. 74.

tidak memungkinkan Indonesia membuat model hubungan antara pusat dan daerah secara seragam. Oleh karena itu, ketersediaan kerangka administrasi yang bisa mengelola segala bentuk keberagaman lokal merupakan salah satu tantangan yang ikut menyertai perjalanan kebijakan desentralisasi di Indonesia. Keberagaman lokal tersebut tercermin baik pada keragaman latar sosial dan budaya, ekonomi, kapasitas administrasi bahkan yang terekspresikan di dalam muatan politik tertentu.¹³⁷

Fakta keberagaman yang ada di Indonesia mengharuskan melakukan berbagai pengaturan yang berbeda untuk masing-masing daerah dalam mengatur hubungan pusat-daerah dan hal ini tidak bisa lagi terhindarkan. Oleh karena itu, keberagaman di Indonesia merupakan faktor yang penting di dalam mendesain hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang tidak mungkin untuk memaksakan model hubungan yang simetris. Berdasarkan latar belakang tersebut, konstitusi Indonesia memberikan landasan untuk hadirnya desentralisasi asimetris di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Indonesia memiliki karakteristik khas yang menjadikan kajian pola hubungan pusat dan daerah (hupusda) selalu berusaha menemukan format yang lebih ideal. Ketiga karakteristik tersebut adalah sebaran geografis, sebaran demografis dan sebaran ekonomi yang berpusat di Jawa (ekonomi bahkan berpusat di Jakarta). Kesepakatan menjadikan Indonesia berbentuk kesatuan menjadikan tarik ulur hupusda penuh dengan pertimbangan politik dan ekonomi.¹³⁸

¹³⁷ Robert Endi Jaweng, *Kritik Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Jurnal CSIS, Vol. 40 No. 2, Jakarta, 2011.

¹³⁸ Kurniadi, Bayu Dardias, Op.Cit.

C. Ide Desentralisasi Asimetris dalam UUD 1945

Desentralisasi di Indonesia, baik yang simetris ataupun yang asimetris, penting untuk mengkaji bagaimana hubungan dan proses yang berlangsung guna memperoleh format penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dalam kaitannya dengan hubungan antara pusat dan daerah. Desentralisasi telah terjadi di Indonesia sejak zaman kolonial yang bertujuan lebih dari sekedar pengaturan administratif untuk memaksimalkan keuntungan ekonomi dari penjajah. Artinya, berbicara tentang desentralisasi simetris dan asimetris di Indonesia tidak hanya cukup untuk kembali ke tahun 2001 ketika UU 22/1999 diundangkan, tetapi juga harus melihat secara lebih komprehensif terkait dengan proses desentralisasi. Meskipun tahun 2001 merupakan momen yang penting proses desentralisasi di Indonesia, pengaturan dalam kebijakan tersebut tak terlepas dari faktor kesejarahan hubungan antara pusat dan daerah yang panjang yang sudah dimulai sejak 23 Juli 1903 (Cornelis 2009).¹³⁹

Sebelum amandemen UUD 1945, para pendiri negara memilih negara Indonesia sebagai negara kesatuan, akan tetapi tetap mengakui hak asal-usul daerah yang bersifat khusus atau istimewa.¹⁴⁰ Maka dari itu, kelahiran Pasal 18 dalam UUD tahun 1945 memperlihatkan para pendiri negara yang menyadari bahwa Negara Indonesia adalah negara yang memiliki karakteristik yang beragam yang terdiri dari daerah-daerah yang memiliki karakteristik khas masing-masing.¹⁴¹

Oleh karena itu, dalam proses perumusan Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya, daerah berkedudukan menjadi 3 (tiga) kelompok, yakni daerah otonom, daerah administratif,

¹³⁹ Kurniadi, Bayu Dardias, Op. Cit., hlm. 2.

¹⁴⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18.

¹⁴¹ Saldi Isra, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Kajian Dari Aspek Konstitusi*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 42, MIPI, Jakarta, 2013, hlm. 51.

serta daerah istimewa. Meskipun daerah istimewa juga memiliki otonomi di dalam mengurus dan mengatur urusannya, tetapi di dalam Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya, daerah istimewa ini dibedakan dari daerah otonom lain yang menjalankan asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Selanjutnya bahwa daerah istimewa, keberadaannya itu bukan diberi ataupun dibentuk, tetapi diakui (rekognisi).

Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya membagi negara atas:

1. Daerah dengan status sebagai daerah otonom, yaitu provinsi dan kabupaten/kota;
2. Daerah dengan status sebagai daerah administratif; dan
3. Daerah dengan status sebagai daerah istimewa, misalnya kerajaan seperti di Yogyakarta, Nagari di Minangkabau, dusun serta marga di Palembang, dan lain sebagainya.

Berdasarkan pembagian daerah menjadi 3 (tiga) kelompok tersebut, maka muncul tuntutan pemberlakuan yang berbeda juga. Satu sama lain tidak dapat dipersamakan seperti daerah administratif diperlakukan berbeda dengan daerah otonomi, begitu juga dengan daerah otonomi tidak dapat dipersamakan dengan daerah istimewa.

Di dalam praktiknya, gagasan dan harapan dari para pendiri negara ini tidak mudah untuk diwujudkan. Terlihat dari sejak awal kemerdekaan bahwa terdapat penyimpangan dari semangat Pasal 18 UUD 1945. Sebagai contoh, kehadiran Undang-Undang 1/1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah lebih terfokus kepada Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) dan eksekutif daerah yang di mana keduanya berada dalam satu tangan (dualisme). Pada regulasi tersebut juga terdapat ketidakjelasan antara tugas, wewenang serta tanggung jawab dari daerah

otonom yang mengakibatkan banyak peraturan-peraturan sebelum undang-undang ini masih dijadikan pegangan.¹⁴²

Setelah Undang-Undang 1/1945 diganti dengan Undang-Undang 22/1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, hubungan antara pusat dan daerah menjadi lebih lengkap. Melalui undang-undang ini, pusat berkeinginan untuk memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah.¹⁴³ Pasal-pasal pada undang-undang tersebut juga menunjukkan desentralisasi dengan arah yang lebih meningkat jika dibandingkan dengan Undang-Undang 1/1945.¹⁴⁴ Selanjutnya, Undang-Undang 22/1948 digantikan dengan Undang-Undang 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Regulasi tersebut melanjutkan semangat yang terdapat pada undang-undang yang sebelumnya, di mana otonomi materiil yang dianut pada Undang-Undang 22/1948 diganti menjadi otonomi riil. Artinya bahwa daerah-daerah melaksanakan urusan-urusan pemerintahan berdasarkan bakat, kemampuan, dan kesanggupannya masing-masing.¹⁴⁵

Dekrit Presiden yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno pada 5 Juli 1959 lewat Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, maka semua kemajuan yang ada pada Undang-Undang 22/1948 dan Undang-Undang 1/1957 mengalami

¹⁴² The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm.97.

¹⁴³ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Desertasi, UNPAD, Bandung, 1990, hlm. 195.

¹⁴⁴ Robert Edi Jaweng, *Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya (1903-2004)*, Institute for Local Development dan Yayasan TYFA, Jakarta, 2004, hlm. 40.

¹⁴⁵ Djohermansjah Djohan, *Otonomi Daerah Masa Kemerdekaan Hingga Demokrasai Terpimpin*, dalam Soetandyo Wigjosoebroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa 100 Tahun*, Institute for Local Development dan Yayasan TYFA, Jakarta, 2005a, hlm. 83.

perubahan yang sangat drastis, di mana nuansa yang tadinya serba daerah diubah menjadi nuansa yang serba pusat, serta kontrol atas daerah yang tadinya serba longgar menjadi serba ketat.¹⁴⁶ Pada awal diterbitkannya, penetapan presiden ini banyak ditentang khususnya oleh partai-partai besar saat itu. Hal ini dikarenakan bahwa mereka menganggap penetapan presiden tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Penetapan Presiden ini dianggap tidak demokratis, mengebiri kedaulatan rakyat, serta merupakan suatu langkah mundur dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia.¹⁴⁷

Sejak diundangkannya Undang-Undang 18/1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang merupakan upaya dari pemerintahan Soekarno untuk makin menjauh dari semangat Pasal 18 UUD 1945, mengandung banyak kelemahan, seperti masih berbau kolonial, pemberian otonomi kepada daerah masih belum jelas, serta masih menganut prinsip keseragaman di dalam penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia.¹⁴⁸

Sejak peristiwa G-30 S PKI, terdapat perubahan politik yang cukup drastis dalam sejarah Bangsa Indonesia. Peristiwa G-30 S PKI menjadi ujung dari kekuasaan Soekarno dan menjadi awal dari kekuasaan Soeharto. Pada masa rezim Soeharto (Orde Baru), dirancang sistem pemerintahan daerah baru, di mana sistem baru ini bertujuan untuk meminimalkan dan bahkan menghilangkan gerakan-gerakan daerah seperti pada era Soekarno serta untuk menjaga stabilitas politik yang menjadi prasyarat utama dalam pembangunan ekonomi di Indonesia.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Djohermansjah Djohan, Op.Cit., hlm. 90.

¹⁴⁷ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Liberty, Yogyakarta, 1994, hlm.238.

¹⁴⁸ The Liang Gie, Op.Cit., 1993, hlm. 273-281.

¹⁴⁹ Syarif Hidayat, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Orde Baru (1966-1998)*, dalam Soetandyo Wigjosoebroto, dkk, *Pasang Surut*

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka Undang-Undang Nomor 18/1965 kemudian diganti dengan Undang-Undang 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang sangat jauh dari substansi desentralisasi. Dengan kata lain bahwa dari awal pemerintahan Orde Baru sudah dirancang dan diperhitungkan sedemikian rupa memilih pola hubungan pusat dan daerah yang sentralistik (terpusat). Pilihan tersebut bisa terlihat secara implisit dari kata “di daerah” yang mengisyaratkan bahwa posisi pemerintah daerah itu sebagai “sub-ordinat” dari pemerintah pusat.¹⁵⁰

Selain itu, Undang-Undang 5/1974 tidak memberikan ruang untuk kehadiran penyelenggaraan pemerintahan daerah atas dasar hak asal-usul daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Maka ini semakin jauh dari semangat Pasal 18 UUD 1945. Bahkan menurut Malarangeng (1999: 21) bahwa negara kesatuan lebih cenderung identik dengan kekuasaan yang sentralistik (terpusat) dengan struktur pemerintahan yang diseragamkan.¹⁵¹

D. Reformasi dan Kebangkitan Desentralisasi Asimteris Di Indonesia

Sistem otonomi daerah yang dikonsepsikan sebagai otonomi materiil (otonomi yang bertanggung jawab dan nyata), otonomi formil (otonomi yang serasi, nyata, dan dinamis, serta bertanggung jawab), sampai kepada otonomi riil (otonomi nyata, luas, dan bertanggung jawab) pada saat diberlakukannya Undang-Undang 1/1945 sampai Undang-Undang 5/1974 merupakan kerangka berfikir di dalam mewujudkan dan memaknai dari Pasal 18 UUD 1945. Namun kenyataannya, semenjak Indonesia merdeka pada tahun 1945

Otonomi Daerah, Sketsa 100 Tahun, Institute for Local Development dan Yayasan TYFA, Jakarta, 2005, hlm. 113.

¹⁵⁰ Syarif Hidayat, Op.Cit., hlm. 115.

¹⁵¹ Saldi Isra, Op.Cit., hlm. 53.

hingga berakhirnya kekuasaan Orde Baru di masa Presiden Soeharto pada tahun 1998, maka cita-cita otonomi daerah dan desentralisasi tidak pernah dapat terwujud.¹⁵² Maka dari itu, saat runtuhnya sistem pemerintahan yang otoriter dan sentralistik bersamaan dengan mundurnya Presiden Soeharto pada tahun 1998, beberapa daerah menuntut dan melakukan gerakan-gerakan untuk bisa memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia karena merasa selama ini telah diperlakukan secara tidak adil oleh pusat.¹⁵³

Berdasarkan hal tersebut perlu direkonstruksi desain pelaksanaan desentralisasi, sehingga mengakomodir kepentingan pusat dan daerah. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Kurniadi¹⁵⁴ bahwa Desentralisasi adalah bentuk hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan di mana di dalam negara kesatuan, seluruh bagian negara dikelola oleh pemerintah pusat. Selain dari keterbatasan pemerintah pusat untuk menangani seluruh urusan pemerintahan demi terjaminnya pelayanan publik serta karena luasnya wilayah dan karakter daerah, maka sebagian dari urusan pemerintahan tersebut dilimpahkan kepada pemerintahan daerah. Hal tersebut yang membedakan dengan bentuk negara federal di mana negara merupakan penyatuan dari negara-negara bagian. Kemudian urusan-urusan yang tidak dapat dilaksanakan oleh negara bagian seperti hal yang menyangkut hubungan lintas negara bagian, diserahkan kepada pemerintah federal. Apabila di negara kesatuan pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada

¹⁵² Syamsuddin Haris, *Pendahuluan*, dalam Syamsuddin Haris, dkk., *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI*, Pusat Penelitian LIPI dan Partnership for Governance Reform, Jakarta, 2003, hlm. 3.

¹⁵³ Marlis Rahman, dkk., *Reformulasi Hubungan Pusat dan Daerah dalam Membangun Indonesia Baru*, dalam *Jurnal Yustisia*, No. 9 Thn VII, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2000, hlm. 65.

¹⁵⁴ Kurniadi, Bayu Dardias, *Op.Cit.*, hlm 3.

pemerintah daerah, sedangkan di negara federal urusan negara federal merupakan kesepakatan antara negara-negara bagian dan merupakan pelaksanaan dari Teori Residu.

Seiring melemahnya kekuasaan pemerintah pusat dan menguatnya keinginan dari sejumlah daerah seperti Aceh, Riau, dan Papua untuk memisahkan diri dari Indonesia, maka pada 7 Mei 1999 Presiden BJ Habibie menetapkan Undang-Undang 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Secara eksplisit terlihat pada “Konsiderans Menimbang” huruf a, b, dan c bahwa telah terjadi kekeliruan di dalam memaknai Pasal 18 UUD 1945. Maka dari itu, sebagai upaya untuk mengembalikan semangat UUD 1945, penyerahan kewenangan dari pusat ke daerah dimaksudkan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat daerah yang sesuai prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dari masyarakat yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁵⁵

Disahkannya Undang-Undang 22/1999 merupakan suatu pembaharuan yang besar di dalam sejarah Bangsa Indonesia dalam menerapkan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Meskipun demikian, hal tersebut tidak menghentikan upaya sejumlah daerah seperti Aceh dan Papua yang ingin memisahkan diri dari NKRI.¹⁵⁶ Di tengah-tengah ancaman pemisahan diri sejumlah daerah, telah berkembang diskursus untuk mengubah bentuk negara dari kesatuan menjadi federasi. Menurut Harun Alrasyid (1999: 9), apabila negara kesatuan tidak dapat memberikan kepuasan pada daerah di masa yang akan datang, maka keinginan agar mengubah negara kesatuan menjadi negara serikat semakin

¹⁵⁵ Saldi Isra, *Op.Cit.*, hlm. 54.

¹⁵⁶ Syamsuddin Haris, *Loc.Cit.*

marak.¹⁵⁷ Bahkan menurut Ferazzi¹⁵⁸, pada saat Undang-Undang 22/1999 diberlakukan Indonesia secara *de facto*, pada saat itu berbentuk negara federal karena sangat sedikitnya urusan yang dilakukan pusat dan pemerintah provinsi.

Gejolak terus terjadi seiring meluasnya wacana untuk mengganti bentuk negara dari kesatuan menjadi federasi, ditambah lagi dengan ketidakpuasan masyarakat Aceh atas Undang-Undang 22/1999, Undang-Undang 25/1999, dan Undang-Undang 44/1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Menurut Aceh dan sebagian dari masyarakatnya, kewenangan daerah yang terdapat pada Undang-Undang 22/1999 masih dianggap terlalu umum, Undang-Undang 25/1999 dianggap masih kurang adil memberikan sumber-sumber penerimaan daerah, serta Undang-Undang 44/1999 kurang rinci dan jelas dalam mengatur keistimewaan Aceh.¹⁵⁹

Mempertahankan Aceh merupakan suatu harga mati yang tidak bisa di tawar bagi pemerintah pusat. Sehingga pemerintah pusat bersedia untuk mengeluarkan kebijakan otonomi khusus (*special autonomy*) bagi Provinsi Aceh di mana memberikan kebebasan untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri yang didasarkan pada realitas sosio-kultural masyarakat Aceh.¹⁶⁰ Dalam menindaklanjuti itu, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan ketetapan Nomor IV/MPR/1999 yang menyatakan bahwa:

¹⁵⁷ Sulardi dan Cekli S Pratiwi, *Mengukuhkan Negara Kesatuan*, Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2002, hlm. 54-57.

¹⁵⁸ Ferazzi, G. (2000). "Using the "F" word: Federalism in Indonesia's Decentralization Discourse." *Oxford Journals* 30(2): 63-85

¹⁵⁹ Djohermansjah Djohan, *Sejarah Kebijakan Otonomi Khusus*, dalam Soetandyo Wigjosoebroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa 100 Tahun*, Institute for Local Development dan Yayasan TYFA, Jakarta, 2005b, hlm. 568.

¹⁶⁰ *Ibid.*

Dalam rangka pengembangan otonomi daerah di dalam wadah NKRI, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh, maka perlu ditempuh dengan langkah-langkah sebagai berikut: mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah NKRI dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh dan Irian Jaya melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang.¹⁶¹

Bahkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah menegaskan bahwa berdasarkan amanat dari Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 perlu dikeluarkan undang-undang tentang otonomi khusus bagi daerah istimewa Aceh dan Irian Jaya paling lambat tanggal 1 Mei 2001 dengan tetap memperhatikan aspirasi dari masyarakat daerah bersangkutan. Hal ini dilakukan untuk menutupi ketiadaan limitasi dalam pemberian status otonomi khusus (otsus) bagi daerah Aceh dan daerah Irian Jaya. Oleh karena itu, untuk memenuhi hal tersebut pada 9 Agustus 2001 disahkan Undang-Undang 18/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan pada 21 November 2001 disahkan Undang-Undang 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.¹⁶²

Sebelumnya, dalam Sidang Tahunan MPR pada tahun 2000, MPR mengamandemen Pasal 18 UUD 1945. Setelah amandemen, terjadi pemekaran dari Pasal 18 UUD 1945 yang

¹⁶¹ Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004

¹⁶² Saldi Isra, Op.Cit., hlm. 55.

tadinya hanya diatur satu pasal saja tanpa ayat menjadi tiga pasal dan beberapa ayat, yaitu Pasal 18 yang berisi 7 ayat, Pasal 18A berisi 2 ayat, serta Pasal 18B yang berisi 2 ayat. Secara eksplisit, perubahan pada Pasal 18 UUD 1945 tersebut menjadi model baru dalam mengelola negara yang menegaskan tentang bentuk negara yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia serta menampung keberagaman bangsa berdasarkan sasanti “Bhineka Tunggal Ika”.¹⁶³

Jika dibaca secara menyeluruh terkait risalah amandemen Pasal 18 UUD 1945, tidak secara jelas ditemukan istilah desentralisasi asimetris. Orang-orang yang melakukan amandemen UUD 1945 lebih banyak membahas tentang otonomi, pembagian kekuasaan serta hubungan antara pusat dan daerah, dan pelaksanaan otonomi daerah. Namun hal ini tidak berarti bahwa pembahasan terkait desentralisasi tidak mengandung konsep desentralisasi asimetris. Jika kekhasan dari tiap daerah mendapat perhatian lebih dan menjadi roh di dalam pembahasan amandemen Pasal 18 UUD 1945, maka secara tersirat model desentralisasi asimetris pun ikut dibahas oleh MPR.¹⁶⁴

Juru Bicara dari Fraksi Reformasi, AM Luthfi dalam rapat PAH I BP MPR pada tanggal 7 Desember 1999 menyampaikan bahwa sangat penting menjaga komitmen terhadap kemajemukan Bangsa Indonesia sebagai sebuah negara sebagaimana ide dari para pendiri negara, yakni Bhineka Tunggal Ika (*Unity in diversity*).¹⁶⁵ Pernyataan dari

¹⁶³ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Permasalahan UUD Negara RI Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2005.

¹⁶⁴ Saldi Isra, *Op.Cit.*, hlm. 55-56.

¹⁶⁵ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 1115.

Juru Bicara Fraksi Reformasi, AM Luthfi tersebut menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak boleh disamaratakan (diseragamkan), tetapi harus disesuaikan dengan kondisi dari daerahnya masing-masing. Kemudian, pernyataan tersebut diikuti juga oleh fraksi-fraksi yang lainnya, seperti penyampaian Juru Bicara Fraksi PDIP, Sutjipto dalam rapat dengan agenda mendengarkan penjelasan dan tanggapan dari fraksi-fraksi (9 Desember 1999) yang menyampaikan bahwa mereka berkomitmen untuk mempertahankan bentuk negara sebagai negara kesatuan, tetapi dengan mempertegas pelaksanaan otonomi daerah dengan tetap memperhatikan keragaman budaya, agama, etnis, bahasa dan kondisi geografis.¹⁶⁶

Selain itu, Fraksi PDU melalui Asnawi Latief dalam sidang PAH I BP MPR (10 Desember 1999) secara lebih tegas dan fokus pada bagaimana cara pembagian wilayah negara menjadi provinsi dan kabupaten/kota menyampaikan bahwa pemberian otonomi luas atau istimewa harus secara jelas diatur di dalam UUD 1945. Sebagai catatan, Asnawi juga menyampaikan bahwa pembagian wilayah menjadi provinsi, kabupaten/kota dan seterusnya sebaiknya dibagi berdasarkan budaya atau etnis penduduk bukan berdasarkan ruang atau luas tanah.¹⁶⁷

Dalam rapat lanjutan yang dilaksanakan pada 29 Mei 2000, Fraksi Reformasi masih konsisten dengan ide awal yang mereka sampaikan pada rapat sebelumnya. Bahkan pada kesempatan itu, ide mereka itu dibuat dalam bentuk usulan rumusan amandemen Pasal 18 UUD 1945 yang salah satu usulannya adalah¹⁶⁸:

Ayat (4):

¹⁶⁶ Ibid, hlm. 1118.

¹⁶⁷ Ibid, hlm. 1121.

¹⁶⁸ Ibid, hlm. 1168.

Daerah-daerah dapat membentuk Pemerintahan Daerah otonom secara penuh melalui otonomi khusus. Secara luas melalui otonomi luas. Secara terbatas melalui otonomi terbatas yang ditetapkan secara bersama-sama oleh DPRD dengan Pemerintah Pusat.

Ayat (5):

Daerah-daerah berhak mempertahankan identitas sosial dan budaya sepanjang tidak bertentangan dan melampaui kewenangan yang dimiliki.

Ayat (6):

Daerah yang merasa tidak mampu menyelenggarakan otonomi khusus dan otonomi luas dapat meminta persetujuan Pemerintah Pusat untuk mengurangi cakupan yang dimilikinya.

Draf usulan tersebut memperlihatkan bahwa desentralisasi asimetris diletakkan sebagai paradigma di dalam amandemen Pasal 18 UUD 1945. Dari semua fraksi yang mengikuti Rapat PAH I BP MPR, hampir semua fraksi menyampaikan ide yang sama terkait dengan daerah khusus dan daerah istimewa. Ide-ide tersebut merupakan bagian dari konsep desentralisasi asimetris. Hal ini berarti bahwa secara tidak langsung semua pihak yang terlibat dalam amandemen UUD 1945 menerima konsep desentralisasi asimetris sebagai jalan keluar dalam mengelola hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah.¹⁶⁹

Dinamika dalam amandemen Pasal 18 UUD 1945 merupakan ukuran untuk menilai bahwa konsep desentralisasi asimetris-lah yang dikehendaki oleh para pengubah UUD 1945. Konsep ini dipercaya sebagai pemelihara kebhinekaan yang ada di Indonesia. Konsep desentralisasi asimetris secara

¹⁶⁹ Saldi Isra, *Op.Cit.*, hlm. 57.

eksplisit tercantum di dalam pasal-pasal amandemen Pasal 18 UUD 1945, yang selanjutnya lahir berbagai undang-undang yang terkait daerah.¹⁷⁰

Amandemen Pasal 18 UUD 1945 merupakan wujud bahwa negara mengakui serta menghormati tiap-tiap pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.¹⁷¹ Berdasarkan pengaturan tersebut, UUD 1945 memang tidak secara langsung mengatur bagaimana materi atau substansi terkait daerah yang bersifat khusus atau istimewa dan juga tidak menyebutkan daerah mana saja yang akan diberi status khusus atau istimewa. UUD 1945 sebagai hukum dasar mendelegasikan hal tersebut ke dalam undang-undang. Oleh karena itu, untuk menindaklanjuti Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 tersebut, disahkan beberapa undang-undang, yaitu:

1. Undang-Undang 18/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dengan pengesahan Undang-Undang 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh;
2. Undang-Undang 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang telah diubah menjadi UU 2/2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua;
3. Undang-Undang 29/2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan RI;

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18B Ayat (1).

4. Undang-Undang 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan hal tersebut diartikan bahwa format kelembagaan pada masa Orde Baru yang seragam untuk seluruh wilayah Indonesia tidak bisa dipertahankan lagi, dan harus dapat merekonstruksi desain desentralisasi sesuai dengan kekhususan dan keragaman yang ada di Indonesia, baik itu dari segi format kewenangan, anggaran dan pengawasan.¹⁷² Tetapi berdasarkan hasil penelitian Tim JPP UGM (2012), menyampaikan bahwa kajian tentang kelembagaan penting untuk dikaji dalam desentralisasi Indonesia. Hal ini disebabkan karena: pertama tuntutan akan pemerintahan yang efektif yang salah satunya diukur dari *size of government*. Anggaran daerah yang tidak banyak dialokasikan untuk pembangunan dan belanja pegawai yang membebani anggaran. Kedua, daerah yang menerima asimetrisme sedikit banyak memiliki struktur kelembagaan yang berbeda dengan daerah lainnya. Selanjutnya bahwa pelaksanaan desentralisasi asimetris di Aceh dan Papua, menempatkan kelembagaan sebagai indikator penting selain kewenangan, keuangan dan kontrol mengingat salah satu hal penting dalam desentralisasi asimetris di empat provinsi di Indonesia (Aceh, Papua, Papua Barat dan Yogyakarta) dibingkai dalam desain kelembagaan yang berbeda dengan provinsi lainnya (Tim-JPP 2012). Di Aceh, kelembagaan lembaga-lembaga adat yang bersifat konsultatif selain lembaga kontroversial Wali Nanggroe, mendapatkan perhatian penting. Kasultanan dan Pakualaman merupakan dua institusi pewaris kekuasaan daerah di Yogyakarta. Di Papua dan Papua Barat, lembaga adat dan gereja menjadi salah satu kekuatan politik penting yang pertimbangannya diperlukan dalam isu-isu krusial.

¹⁷² Kurniadi, Bayu Dardias, Op. Cit., hlm. 3.

BAB V

PERBANDINGAN PELAKSANAAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

A. Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Di Indonesia

Pelaksanaan desentralisasi di suatu negara termasuk di Indonesia berbeda dengan pelaksanaan desentralisasi dengan negara lain, hal ini karena salah satunya dipengaruhi oleh bentuk dan sistem pemerintahan di suatu negara, Indonesia sebagai negara kesatuan tidak mungkin menganut otonomi penuh pada suatu daerah, mengingat pemerintah daerah pun memiliki kepentingan terhadap pemerintah pusat, sehingga dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia mengakomodir kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah. Manifestasi dari pelaksanaan desentralisasi adalah pemberian otonomi kepada daerah yang bertujuan sebagai upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, upaya mempermudah dan melancarkan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan potensi dan kemampuan daerah serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses demokratisasi di tingkat pemerintahan daerah. Suatu daerah otonom diharapkan dapat meningkatkan tingkat kualitas hidup manusia (IPM/HDI) dan tingkat implementasi nilai-nilai kemanusiaan melalui *public services* dan *civil services* yang berkualitas sehingga masyarakat menjadi berdaya, mandiri dan sejahtera¹⁷³.

Di Indonesia, pelaksanaan desentralisasi baik desentralisasi simetris maupun desentralisasi asimetris, sangat penting untuk melihat hubungan dan proses yang berlangsung guna menemukan format tata kelola yang efektif terkait

¹⁷³ Lambelanova, Rossy, *Implementasi Kebijakan otonomi Daerah Bidang Pendidikan, Kesehatan, dan Perekonomian di Kabupaten Bandung Barat*, Jurnal Sosiohumaniora Vol. 19, No. 2, 2017.

hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Desentralisasi yang telah terselenggara di sebagian wilayah di Indonesia sejak masa penjajahan lebih ditujukan untuk penataan administrasi guna memaksimalkan keuntungan ekonomi dari penjajah. Hal ini berarti jika berbicara tentang desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris tidak hanya cukup mundur pada kisaran tahun 2001 ketika Undang-Undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan, akan tetapi juga harus melihat lebih teliti rangkaian proses desentralisasi. Meskipun tahun 2001 adalah momen yang penting desentralisasi di Indonesia, pengaturan dalam regulasi tersebut tidak terlepas dari faktor sejarah hubungan pusat dan daerah yang sudah lama dimulai sejak tahun 1903.¹⁷⁴

Desentralisasi asimetris yang ada di Indonesia sendiri merupakan kelanjutan sejarah yang dimulai sejak masa penjajahan dan ditegaskan dalam tiga UUD yang pernah berlaku di Indonesia yakni UUD 1945, UUD RIS, dan UUD sementara. Di dalam UUD 1945, disebutkan secara jelas tentang daerah istimewa di dalam Pasal 18. Ketentuan keistimewaan daerah ini lebih diperjelas dalam amandemen UUD 1945 yang memuat lebih detail dan rinci terkait status istimewa tersebut. Di dalam UUD RIS, keistimewaan juga diatur tentang bagaimana pengaturan daerahnya yaitu dalam Pasal 64 dan 65 disebutkan bahwa status khusus yang diberikan kepada daerah tidak dapat dikurangi atau dihilangkan. Sedangkan UUDS tahun 1950 hanya mengatur daerah otonom dalam Pasal 131, 132, dan 133.¹⁷⁵

Melihat ketiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia terkait dengan desentralisasi asimetris, maka ada satu hal penting yang perlu diperhatikan adalah bahwa meskipun bentuk negara, sistem pemerintahan dan struktur

¹⁷⁴ I. Cornelis, *Pengembangan Assymetrical Decentralization sebagai Model Pengelolaan Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia*, Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta, 2009.

¹⁷⁵ Bayu Dardias Kurniadi, Op.Cit., hlm. 7.

parlemen berubah, tidak mengurangi ruang pengaturan desentralisasi asimetris. Ruang keistimewaan dari daerah tetap ada dan dijamin oleh konstitusi. Dengan demikian, menganalisis desentralisasi asimetris harus dilihat sebagai prinsip konstitusional dan bukan di tingkat yang lebih rendah seperti undang-undang. Tugas undang-undang adalah mengatur lebih rinci tentang ruang desentralisasi asimetris yang pada prinsipnya telah diatur dalam UUD. Oleh karena desentralisasi telah diatur secara prinsip dalam UUD, maka undang-undang seharusnya tidak berhak membatasi asimetrisme tetapi memberikan desain yang lebih detail.

Salah satu ciri yang paling penting dari desentralisasi asimetris yang diberikan kepada daerah ialah harus secara mendasar mengubah hubungan antara pusat dan daerah yang asimetris mengenai kewenangan, kelembagaan, keuangan dan juga kontrol. Oleh karena itu, terdapat empat daerah di Indonesia yang diberlakukan secara asimetris yang telah diatur dalam undang-undang yaitu Aceh, DKI Jakarta, D.I. Yogyakarta dan Papua (Provinsi Papua dan Papua Barat). Keempat daerah tersebut memiliki hubungan yang berbeda dengan pemerintah pusat terkait kewenangan, kelembagaan, keuangan, dan juga kontrol.

Berdasarkan hasil penelitian JPP Fisipol UGM (JPP-UGM 2010) menunjukkan bahwa terdapat lima alasan mengapa kebijakan desentralisasi asimetris harus dilaksanakan di Indonesia, yaitu:¹⁷⁶

- 1) Alasan konflik dan tuntutan separatisme

Seperti yang kita ketahui bahwa dua daerah (terdiri dari tiga provinsi) yakni Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat memperoleh status khusus atau istimewa dalam bentuk otonomi khusus (desentralisasi asimetris) dikarenakan adanya konflik dengan pemerintah

¹⁷⁶ Bayu Dardia Kurniadi, Op.Cit., hlm. 8-9.

pusat yang salah satunya adalah karena perebutan sumber daya yang berujung pada wacana untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Maka dari itu, untuk meredam wacana tersebut, pemerintah pusat memberikan keistimewaan/kekhususan kepada kedua daerah tersebut dalam mengelola pemerintah daerahnya.

2) Alasan ibukota negara

Kekhususan ini hanya diberikan kepada Provinsi DKI Jakarta yang merupakan Ibukota Negara Indonesia.

3) Alasan sejarah dan budaya

Keistimewaan ini diberikan kepada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta karena sejarahnya di masa revolusi dan perebutan kemerdekaan Indonesia.

4) Alasan perbatasan

Perbatasan juga perlu mendapatkan perlakuan khusus karena memiliki peranan yang penting sebagai batas Negara Indonesia dengan negara lain serta kompleksitas masalah-masalah yang dihadapi. Perbatasan tidak boleh lagi dianggap sebagai halaman belakang, tetapi justru harus dianggap sebagai halaman depan dari Negara Indonesia.

5) Alasan pusat pengembangan ekonomi

Kekhususan ini diberikan kepada daerah yang berdasarkan letak geografisnya memiliki peluang untuk menjadi daerah khusus ekonomi di mana daerah tersebut harus dikembangkan sehingga memiliki daya saing ekonomi yang tinggi. Sebagai contoh adalah daerah Batam yang bisa dikembangkan serta dibentuk untuk dapat menyaingi Singapura.

Berdasarkan alasan kesatu, kedua, dan ketiga maka terdapat empat daerah (lima Provinsi) yang telah diberikan keistimewaan/kekhususan dalam mengatur dan mengelola daerahnya oleh pemerintah pusat sebelum adanya penambahan 3 (tiga) provinsi baru di Provinsi Papua yaitu Provinsi Papua Tengah, Papua Pegunungan dan Papua Selatan. Sedangkan untuk alasan keempat dan kelima, menurut Tim JPP (JPP-UGM 2010) bahwa detail keistimewaan/kekhususannya perlu dilakukan kajian lebih lanjut.

1. Provinsi DKI Jakarta

a. Sejarah DKI Jakarta

DKI Jakarta memiliki sejarah yang cukup panjang yaitu sejak tahun 1527 hingga sekarang. Selain itu, DKI Jakarta juga terus mengalami perkembangan sejalan dengan perubahan zaman. Pada tahun 1527, Kota Jakarta bernama Sunda Kelapa yaitu kota kecil Bandar Pelabuhan yang ramai lalu lintas perdagangan. Sunda Kelapa kemudian berganti nama menjadi *Fathan Mubina* (Jayakarta) yang berarti kemenangan akhir. Nama tersebut diganti oleh pihak Faletehan yang memenangkan pertempuran melawan Portugis.¹⁷⁷ Tahun 1602, Van Raay (pegawai VOC) mengganti nama Jayakarta menjadi Batavia. Dan saat itulah Belanda memulai penjajahannya di seluruh nusantara.¹⁷⁸

Berdasarkan Ordonansi (undang-undang), tanggal 18 Maret 1905 Batavia ditetapkan sebagai daerah lokal yang memiliki kewenangan untuk mengatur keuangan sendiri yang bernama "*Gemeente Batavia*" yang merupakan gemeente pertama yang dibentuk di Hindia Belanda yang memiliki luas kurang lebih 125 km², namun belum termasuk pulau-pulau yang ada di Teluk Jakarta (Kepulauan Seribu). Selanjutnya

¹⁷⁷ Bayu Krisnapati, Op.Cit., hlm. 270-271.

¹⁷⁸ Ibid.

tahun 1908, dalam rangka menjalankan pemerintahan Pamongpraja, Batavia dibagi menjadi dua distrik, yakni Distrik Batavia dan *Wetevreden*, serta enam *onderdistrik* (Mangga Besar, Penjaringan, Tanjung Priuk, Gambir, Senen, Tanah Abang).¹⁷⁹

Pada tahun 1922 diterbitkan undang-undang tentang pembaharuan pemerintah yang dilanjutkan dengan diterbitkannya undang-undang tentang Provinsi tahun 1924, undang-undang tentang *Regentschap* (Kabupaten) tahun 1924 dan undang-undang tentang *Stadsgemeente* (*Stadsgemeente Ordonnantie*, disingkat S.G.O) tahun 1926. Selanjutnya “*Gemeente Batavia*” ditetapkan menjadi “*Stadsgemeente Batavia*”, yang kemudian menyelenggarakan pemerintah daerah berdasarkan pada ketentuan yang diatur dalam S.G.O.¹⁸⁰

Pada tahun 1942, Pemerintah Hindia Belanda menyerah tanpa syarat kepada Jepang. Selanjutnya, Jepang menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1942 tentang Perubahan Tata Pemerintahan Daerah. Berdasarkan undang-undang ini, pulau Jawa dibagi menjadi satuan-satuan daerah yang disebut dengan “*Syuu*” (Karesidenan), “*Syuu*” dibagi menjadi beberapa “*Ken*” (Kabupaten) dan “*Shi*” (*Stadsgemeente*). Selanjutnya menurut undang-undang tersebut kedudukan kota Jakarta meningkat lagi menjadi “*Jakaruta Tokubetsu Shi*” dan menjadi satu-satunya “*tokubetsu shi*” (*Stadsgemeente* luar biasa) di Indonesia.

¹⁷⁹ Ibid. hlm. 272.

¹⁸⁰ Soetandyo Wignjosoebroto, *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda; Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Bayumedia Publishing, Malang, Cet-II, 2005, hlm. 87-88.

Pasca Kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 hingga sekarang, Jakarta diatur dengan beberapa peraturan perundang-undangan, yakni:¹⁸¹

- 1) Dari *Stadsgemeente Batavia* menjadi Kota Praja Jakarta (24 Januari 1950);
- 2) Kedudukan Jakarta sebagai Daerah Swatantra dinamakan Kota Praja Jakarta Raya (18 Januari 1958);
- 3) Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya;
- 4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
- 5) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta; dan
- 6) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Desentralisasi Asimteris di Provinsi DKI Jakarta

Sebelum adanya perubahan ibu kota negara dari Provinsi DKI Jakarta ke IKN Nusantara yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, kekhususan pada Provinsi DKI Jakarta masih diberlakukan, diantaranya lebih menekankan pada aspek historisnya. Dalam sejarah perjuangan kemerdekaan Bangsa Indonesia, DKI Jakarta merupakan tempat diselenggarakannya berbagai peristiwa besar dari Bangsa Indonesia. DKI Jakarta tidak hanya dikenal dengan Batavia, tetapi juga merupakan pusat pergerakan-pergerakan misalnya lahirnya Boedi Oetomo, lahirnya Sumpah Pemuda, serta Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945. Hal inilah yang

¹⁸¹ Bayu Krisnapati, Op.Cit., hlm. 275-276.

mendasari dijadikannya DKI Jakarta sebagai Ibukota negara.¹⁸²

Pemberian status khusus DKI Jakarta yang bersifat desentralisasi asimetris ditetapkan dengan Undang-Undang 29/2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di dalam penjelasan undang-undang tersebut disebutkan bahwa Provinsi DKI Jakarta sebagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukan sebagai ibukota negara dan sebagai daerah otonomi yang memiliki fungsi serta peran yang penting di dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, perlu diberikan kekhususan tugas, hak, dan kewajiban, serta tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁸³

Kekhususan yang paling menonjol dari Provinsi DKI Jakarta berdasarkan Undang-Undang 29/2007 adalah bentuk pemerintahan berotonomi tunggal (*single autonomy*) di level provinsi.¹⁸⁴ Artinya bahwa hanya gubernur dan DPRD Provinsi yang dipilih secara langsung melalui pemilu, sedangkan Bupati/Walikota tidak dipilih secara langsung akan tetapi ditunjuk oleh gubernur atas persetujuan DPRD Provinsi. Bahkan, dalam pemilihan gubernur/wakil gubernur, disyaratkan mendapatkan dukungan dari pemilih lebih dari 50% suara sah. Persentase ini berbeda dengan syarat kemenangan calon kepala daerah di daerah lain.

Dalam hal kewenangan, pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai daerah otonom mencakup seluruh urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan,

¹⁸² Andhika Yudha Pratama, *Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi*, Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Th. 28 No. 1, 2015, hlm. 8.

¹⁸³ Penjelasan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁸⁴ Robert Endi Jaweng, Op.Cit.

keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama, serta bagian-bagian dari urusan pemerintahan lain yang menjadi wewenang pemerintah pusat sebagaimana diatur di dalam perundang-undangan, dan urusan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang 29/2007.¹⁸⁵ Selanjutnya kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara meliputi penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang: (a) tata ruang, sumber daya alam, dan lingkungan hidup; (b) pengendalian penduduk dan pemukiman; (c) transportasi; (d) industri dan perdagangan; dan (e) pariwisata.¹⁸⁶ Kewenangan inilah selain bentuk pemerintahan berotonomi tunggal (*single autonomy*) di level provinsi yang dimaknai sebagai kewenangan khusus (asimetrik) dari Provinsi DKI Jakarta.

c. Permasalahan Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris di Provinsi DKI Jakarta

Provinsi DKI Jakarta memiliki kekhususan yang tidak dimiliki oleh daerah lain. Dalam Undang-Undang 29/2007 dijelaskan bahwa kekhususan Provinsi DKI Jakarta terletak pada posisi ganda yang melekat padanya yaitu selain sebagai daerah otonom (di tingkat provinsi saja) juga sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dapat berpengaruh pada kurang optimalnya pelayanan publik karena bentuk otonomi tunggal tersebut menjadikan gubernur dan birokrasi di tingkat provinsi menjadi atasan, sedangkan kabupaten/kota sebagai wilayah administratif menjadi bawahan karena yang terjadi adalah penugasan intraorganisasi dari atasan kepada bawahan bukan hubungan kewenangan.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Pasal 26 Ayat (1).

¹⁸⁶ Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Pasal 26 Ayat (4).

¹⁸⁷ Muhammad Farid Maruf, *Bunga Rampai Isu Otonomi Daerah; Memahami Jakarta Secara Khusus: Sebuah Deskripsi Praktik Otonomi Khusus di Provinsi DKI Jakarta*, Unesa University Press, Surabaya, 2020, hlm. 110-111.

Provinsi DKI Jakarta juga memiliki jabatan khusus dalam posisinya sebagai daerah otonomi khusus yaitu adanya Deputy Gubernur. Posisi Deputy Gubernur di dalam struktur pemerintahan Provinsi DKI Jakarta bukan merupakan bagian yang terintegrasi dari satuan kerja pemerintah provinsi, melainkan diangkat oleh presiden atas usulan dari gubernur untuk membantu gubernur di dalam tugas khusus yang dimiliki dalam konteks kekhususan sebagai daerah khusus ibukota.¹⁸⁸ Tugas khusus yang digunakan dalam konsep pembentukan jabatan deputy masih terkesan tumpang tindih. Terjadi kebingungan dari deputy gubernur dalam menjalankan tugas khusus yang diemban dalam membantu gubernur yang berposisi sebagai wakil pemerintah pusat berkaitan dengan fungsinya sebagai daerah khusus ibukota negara dan sebagai kepala daerah berkaitan dengan fungsi kepala daerah.¹⁸⁹

Kenyataan yang terdapat di lapangan memperlihatkan bahwa meskipun sudah diatur lebih lanjut terkait keberadaan deputy gubernur melalui Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2008 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, dan Tanggung jawab Deputy Gubernur Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, akan tetapi masih terkesan hanya sebagai penasihat gubernur dan membantu gubernur dalam berbagai kegiatan yang mempunyai sifat protokoler.¹⁹⁰

Selain itu, kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai ibukota negara meletakkan Jakarta yang lebih banyak berperan sebagai pelaksana program nasional ketimbang menjalankan gagasan lokal. Hal ini tidak salah karena kewenangan yang ada pada Provinsi DKI Jakarta dalam banyak hal bersinggungan

¹⁸⁸ Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Pasal 14.

¹⁸⁹ Muhammad Farid Maruf, Op.Cit. hlm. 111.

¹⁹⁰ Robertus Na endi Jaweng, *Analisis Kewenangan Khusus Jakarta Sebagai Ibukota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia*, Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 78.

dengan kepentingan pusat. Kasus yang terjadi di Jakarta memperlihatkan bahwa derajat otonomi daerah relatif kecil karena konteks determinasi pemerintah pusat sangat besar terutama dalam hal standarisasi wilayah ibukota negara modern. Artinya bahwa intervensi pusat dalam pengaturan daerah sangat besar sehingga terlihat bahwa pemerintah daerah khusus Jakarta seolah-olah tidak memiliki otonomi. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pengaturan di Provinsi DKI Jakarta merupakan hasil kompromi atau lebih banyak merupakan intervensi pemerintah pusat.¹⁹¹ Seperti pada masa pandemi Covid-19 selama kurang lebih 2 (dua) tahun terakhir, Gubernur sebagai kepala Daerah di Provinsi DKI Jakarta dalam menetapkan kebijakan untuk mencegah dan mengendalikan penyebaran virus Covid-19 tidak terlepas dari intervensi pemerintah pusat yang sangat intens, terkadang menimbulkan kontroversi antara Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan pemerintah pusat. Kasus lain adalah inisiatif local dari Pemprov DKI Jakarta yang menyelenggarakan event Formula E di Kota Jakarta, walaupun penyelenggaraan event ini berhasil atau sukses diselenggarakan namun terdapat talik ulur kepentingan atau pro dan kontra dari pemerintah pusat, baik dari segi kurangnya dukungan moril/ *governance supporting* maupun dari segi anggaran, padahal dengan berhasilnya event internasional ini apalagi diselenggarakan pada masa pandemi Covid-19 menimbulkan dampak yang baik bagi Bangsa dan Negara Indonesia di dunia internasional.

Disamping itu, sebagai suatu daerah yang diberi kekhususan, Provinsi DKI Jakarta hakikatnya belum mempunyai kewenangan khusus yang berarti. Meskipun sudah ditetapkan berbagai kewenangan seperti yang disebutkan di dalam Undang-Undang 29/2007, akan tetapi hampir semua kewenangan tersebut sesungguhnya tidak khas dimiliki oleh

¹⁹¹ Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, Op.Cit., hlm. 281-282.

Provinsi DKI Jakarta karena kewenangan tersebut juga terdapat di provinsi dan/atau kabupaten/kota yang lain. Esensi kewenangan khusus yang tidak jelas tersebut lebih menempatkan Provinsi DKI Jakarta lebih sebagai daerah otonom biasa dan kekhususan yang dimiliki cenderung sebagai wujud dari pelaksanaan asas dekonsentrasi dari pusat. Penyelenggaraan asas dekonsentrasi dan fungsi kekhususan yang berhimpitan menyebabkan kekhususan di Provinsi DKI Jakarta sulit untuk dikategorikan sebagai pelaksanaan dari desentralisasi asimetris.¹⁹² Apalagi sesuai dengan Undang-Undang 3/2022 tentang Ibukota Negara, setelah diterbitkannya Peraturan Presiden mengenai pemindahan ibukota negara dari Jakarta ke Ibu Kota Nusantara maka potensi kekhususan atau pelaksanaan desentralisasi asimetrik di Provinsi DKI Jakarta memungkinkan dikembalikan kepada desentralisasi simetris atau otonomi murni seperti provinsi atau kabupaten/ kota lainnya yang melaksanakan otonomi simetris.

2. Provinsi D.I. Yogyakarta

a. Sejarah D.I. Yogyakarta

Pada zaman kolonial Belanda, wilayah Provinsi D.I. Yogyakarta merupakan daerah-daerah yang termasuk ke dalam: a) Kesultanan Yogyakarta; b) Kadipaten Paku Alaman; c) Enclave Kesunanan Surakarta yang termasuk dalam Kabupaten Bantul (Imogiri yaitu Kotagede Surakarta); dan d) Enclave Kadipaten Mangkunegara yang ada di dalam Kabupaten Gunung Kidul, yaitu Ngawen.¹⁹³

Keempat kerajaan tersebut, pada zaman kolonial Belanda adalah kerajaan-kerajaan yang memiliki pemerintahan masing-masing yang berdiri sendiri-sendiri.

¹⁹² Muhammad Farid Maruf, OP.Cit., hlm. 112-113.

¹⁹³ Sujamto, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 162.

Pada saat itu, wilayah Surakarta dan Yogyakarta dikenal dengan sebutan *Vorstenlanden* yang artinya daerah-daerah kerajaan (*Praja Kajawen*).¹⁹⁴

Sebelum kemerdekaan, Yogyakarta adalah daerah yang memiliki pemerintahan sendiri yang disebut Daerah Swapraja, yakni Kesultanan Nyayogyakarta Hidiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Kesultanan ini didirikan pada tahun 1755 oleh Pangeran Mangkubumi yang memiliki gelar Sultan Hamengku Buwono I. Sedangkan Kadipaten Pakualaman sendiri didirikan pada tahun 1813 oleh Pangeran Notokusumo yang merupakan saudara dari Sultan Hamengku Buwono II yang memiliki gelar Adipati Paku Alam I.¹⁹⁵

Kesultanan dan Pakualaman diakui oleh Pemerintah Hindia Belanda sebagai kerajaan yang memiliki hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Hal tersebut dinyatakan di dalam kontrak politik di mana kontrak politik yang terakhir dari Kesultanan tercantum di dalam *Staatsblaad* 1941 Nomor 47, sedangkan kontrak politik Pakualaman tercantum di dalam *Staatsblaad* 1941 Nomor 577. Terkait perjanjian politik antara pemerintah Hindia Belanda dan Kesultanan Yogyakarta, surat asli perjanjian tersebut berbahasa Belanda dan aksara Jawa.¹⁹⁶

Terakhir, sebagai pejuang dan patriot sejati, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menolak kontrak politik dengan Pemerintah Belanda. Sikap dari Sri Sultan inipun diikuti oleh seluruh masyarakat Yogyakarta yang selalu patuh dan meneladani Sri Sultan.¹⁹⁷

Pada tanggal 8 Maret 1942, masa pemerintahan Hindia Belanda digantikan oleh pendudukan Jepang. Kemudian Jepang membuat ketentuan terkait pemerintahan Kesultanan

¹⁹⁴ KPH, MR. Soedarisman Peorkoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1984, hlm. 25.

¹⁹⁵ Bayu Krisnapati, *Op.Cit.*, hlm. 174

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Ibid.* hlm. 175.

Yogyakarta. Ada dua ketentuan penting yang dibuat oleh Jepang, yaitu:

- 1) Dikenal dengan “perintah balatentara dai nippon” oleh Hitosi Imamura yang merupakan Dai Nippon Gun Sireikan (panglima besar) pada 1 Agustus 1942. Inti dari isi ketentuan tersebut adalah bahwa Sultan Hamengku Buwono IX diangkat oleh Dai Nippon Gun Sireikan menjadi Sultan Yogyakarta yang harus mengurus pemerintahan kesultanan agar memajukan kemakmuran penduduk kesultanan berdasarkan perintah dari Dai Nippon Gun Sireikan. Segala hak-hak istimewa yang dahulu dipegang oleh sultan pada dasarnya diperkenankan seperti sediakala.¹⁹⁸
- 2) Sebagai pelaksanaan dari perintah panglima besar balatentara Dai Nippon dikeluarkan “petunjuk” dari Siezaburo Okazaki sebagai Gunseikan (Pembesar Pemerintah Balatentara Dai Nippon). Isi dari ketentuan ini adalah menyangkut hal-hal teknis dari penyelenggaraan pemerintahan Kesultanan Yogyakarta yang diangkat oleh Dai Nippon.¹⁹⁹

Pasca kemerdekaan Republik Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan kepada Presiden RI saat itu, Ir. Soekarno, bahwa daerah Kesultanan Yogyakarta dan daerah Pakualaman bergabung menjadi wilayah NKRI yang kemudian menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) di mana Sri Sultan Hamengku Buwono IX menjadi Kepala Daerah dan Sri Paku Alam VIII menjadi Wakil Kepala Daerah. Keduanya bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI.²⁰⁰

¹⁹⁸ KPH, MR. Soedarisman Peorkoesoemo, Op.Cit., hlm. 5

¹⁹⁹ Ibid. hlm. 6-7.

²⁰⁰ Bayu Krisnapati, Op.Cit., hlm. 178-179.

Proses kesepakatan politik yang terjadi paling tidak terdapat tiga bagian penting, yakni:²⁰¹

- 1) Piagam kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 19 Agustus 1945. Isi piagam tersebut menyatakan bahwa Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Kepala Kesultanan Yogyakarta dan Sri Paku Alam sebagai Kepala Daerah Pakualaman. Keduanya ditaruh kepercayaan agar masing-masing akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa, dan raga untuk keselamatan daerahnya sebagai bagian dari Republik Indonesia.
- 2) Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII pada tanggal 5 September 1945. Isi dari amanat tersebut menyatakan bahwa Kesultanan Yogyakarta dan Pakualaman merupakan daerah istimewa dari negara Republik Indonesia. Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai kepala daerah memegang kekuasaan di negerinya serta hubungan dengan pemerintah pusat bersifat langsung dan bertanggung jawan langsung kepada Presiden RI.
- 3) Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII pada tanggal 30 Oktober 1945. Isi dari amanat ini adalah bahwa Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah istimewa negara Republik Indonesia. Kemudian dibentuk badan Legislatif yang disebut Badan Pembikin Undang-Undang yang dianggap sebagai wakil rakyat.

²⁰¹ Ibid. hlm. 179-182.

b. Desentralisasi Asimetris di Provinsi D.I. Yogyakarta

Keistimewaan Yogyakarta telah diatur dalam banyak peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia, diantaranya adalah sebagai berikut:

Pertama, Undang-Undang 22/1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri yang ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Undang-Undang 3/1950). Undang-undang ini menyatakan bahwa D.I. Yogyakarta setingkat provinsi yang terdiri dari Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Undang-undang ini tidak hanya mengatur terkait wilayah serta kedudukannya, akan tetapi juga mengatur terkait DPRD D.I. Yogyakarta dan urusan rumah tangganya. Selain itu, undang-undang ini mengharuskan D.I. Yogyakarta tetap menjalankan apa yang menjadi urusan rumah tangganya serta kewajiban lain yang telah ditetapkan.

Kedua, pada tanggal 14 Agustus 1950 dikeluarkan Undang-Undang 19/1950 sebagai perubahan dari Undang-Undang 3/1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. Dalam perubahan tersebut, terdapat ayat baru yang mengatur tentang waktu peletakan jabatan dari anggota DPRD D.I. Yogyakarta. Perubahan yang lainnya adalah terkait hal-hal yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga D.I. Yogyakarta. Sedangkan khusus terkait masa jabatan, dilakukan perubahan kembali dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pengubahan Undang-Undang Nomor 3 Jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (Undang-Undang 9/1955).

Ketiga, oleh karena adanya perkembangan ketatanegaraan, maka ditetapkan Undang-Undang 1/1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang

ini merupakan pengganti dari Undang-Undang 22/1948. Berdasarkan undang-undang ini, kekhususan suatu daerah istimewa terletak pada kedudukan dari kepala daerahnya. Kepala daerah istimewa diangkat oleh pemerintah pusat yang berasal dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah tersebut dengan syarat-syarat tertentu. Oleh karena kepala daerah diangkat pemerintah pusat, sehingga kepala daerah tidak dapat diberhentikan oleh DPRD.

Keempat, sejak Dekrit Presiden RI tanggal 5 Juli 1959, Undang-Undang 1/1957 diganti dengan Undang-Undang 18/1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menyatakan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan provinsi. Kepala dan wakil kepala daerah D.I. Yogyakarta tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan. Selain itu, undang-undang ini menyebutkan bahwa sifat istimewa dari suatu daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 masih diakui dan akan berlaku terus hingga dihapuskan.

Kelima, Undang-Undang 18/1965 dinyatakan tidak berlaku sejak ditetapkannya Undang-Undang 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-undang ini dimaksudkan untuk penyeragaman kedudukan pemerintah daerah termasuk D.I. Yogyakarta. Meskipun demikian, undang-undang ini tetap mengakui keistimewaan D.I. Yogyakarta. Hal tersebut bisa dilihat dari Pasal 91 yang menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah D.I. Yogyakarta tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat, serta cara pengangkatan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah lainnya.

Keenam, pasca runtuhnya Orde Baru pada tahun 1998, dikeluarkan Undang-Undang 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini masih mengakui keistimewaan D.I. Yogyakarta dengan didasarkan pada asal-usul serta peranannya dalam sejarah perjuangan Indonesia. Keistimewaan D.I. Yogyakarta sendiri terletak pada

pengangkatan gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan pengangkatan wakil gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat berdasarkan ketentuan undang-undang ini.

Ketujuh, ketentuan tentang pemerintahan daerah ditetapkan melalui Undang-Undang 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut undang-undang ini bahwa keistimewaan untuk Provinsi D.I. Yogyakarta adalah tetap sebagaimana dalam Undang-Undang 22/1999. Sedangkan ketentuan dalam penyelenggaraan pemerintahan Provinsi D.I. Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.

Selanjutnya, melalui proses yang cukup panjang dan dengan banyak pertimbangan serta berbagai alasan lahiriah Undang-Undang 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada 30 Agustus 2012. Undang-undang ini berbeda dengan undang-undang sebelumnya di mana undang-undang ini mengatur keistimewaan D.I. Yogyakarta secara lebih komprehensif yang terdiri dari 16 bab dan 51 pasal.

Pembentukan Undang-Undang 13/2012 ini bertujuan agar terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik serta pemerintahan yang demokratis, ketenteraman serta kesejahteraan masyarakat, terjaminnya kebhinekatunggalikaan, dan melembagakan peran serta tanggung jawab Kesultanan dan Kadipaten di dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang notabene adalah warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut didasarkan pada hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, kebhinekatunggalikaan, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, serta pendayagunaan kearifan lokal.²⁰²

²⁰² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang 13/2012 menyatakan bahwa eksistensi Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman sebagai bagian pemerintahan di daerah yang telah memiliki wilayah, pemerintahan, serta penduduk sebelum Indonesia merdeka. Selain itu, undang-undang tersebut juga mengakui bahwa D.I. Yogyakarta memiliki peran dan sumbangsih dalam mempertahankan dan mengisi kemerdekaan Indonesia.²⁰³ Oleh karena itu, disahkannya undang-undang tersebut tidak hanya sebatas memastikan pengakuan secara konstitusional dari keistimewaan Yogyakarta, tetapi juga sekaligus memenuhi asas desentralisasi asimetris yang dianut oleh UUD 1945.²⁰⁴

Berdasarkan Undang-Undang 13/2012 disebutkan mengenai kewenangan dalam keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang meliputi: a) prosedur dalam pengisian jabatan, tugas, wewenang, serta kedudukan gubernur dan wakil gubernur; b) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; c) kebudayaan; d) pertanahan; dan e) tata ruang.²⁰⁵ Terkait dengan ketentuan tersebut bahwa untuk pelaksanaan kewenangan dalam urusan keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal serta keberpihakan kepada rakyat. Bahkan pelaksanaan model keistimewaan tadi dituangkan ke dalam Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) D.I. Yogyakarta. Dari kelima kewenangan tersebut, prosedur pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur menjadi pusat kontroversi yang sangat menarik di dalam pembahasan Undang-Undang 13/2012.²⁰⁶

Sampai saat ini, beberapa daerah yang memenuhi makna Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 yaitu daerah yang

²⁰³ Konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

²⁰⁴ Saldi Isra. Op.Cit., 2012.

²⁰⁵ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Pasal 7 Ayat (2).

²⁰⁶ Saldi Isra, Op.Cit., 2013, hlm. 63.

bersifat khusus atau istimewa semua gubernurnya dipilih langsung. Berbeda dengan D.I. Yogyakarta, gubernurnya berasal dari Kesultanan Yogyakarta dan wakil gubernurnya dari Kadipaten Pakualaman yang ditetapkan oleh DPRD. Meskipun demikian, supaya tetap terlihat unsur demokratis, Undang-Undang 13/2012 memberikan peran bagi DPRD dalam penilaian pemenuhan syarat dari calon gubernur dan wakil gubernur walaupun peran tersebut terbatas dan terkesan dipaksakan.²⁰⁷

c. Permasalahan Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris di Provinsi D.I. Yogyakarta

Sebelum ditetapkannya Undang-Undang 13/2012, Yogyakarta sebagai daerah istimewa sempat diusik oleh pemerintah pusat yang mempertanyakan keistimewaannya. Pemerintah pusat yang saat itu dipimpin oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) mengusik keistimewaan Yogyakarta dengan menuntut prosedur pemilihan gubernur dan wakil gubernur secara langsung serta memisahkan kedudukan gubernur dan sultan. Presiden SBY beralasan bahwa hal itu dilakukan sebagai penegakan demokrasi dan menghapuskan monarki. Namun, desakan tersebut justru menyebabkan ketagangan hubungan antara pemerintah pusat dan Daerah Istimewa Yogyakarta serta diantara kelompok-kelompok yang ada di dalam DIY sendiri.²⁰⁸

Atas kebijakan Presiden SBY terhadap D.I. Yogyakarta, Mohammad Fajrul Falaakh menilai bahwa Presiden SBY tidak/salah faham terhadap bangunan tata pemerintahan di Indonesia yang berlandaskan UUD 1945 yakni menghargai sistem yang dibangun oleh daerah-daerah di seluruh Indonesia yang cenderung majemuk dan

²⁰⁷ Saldi Isra. Op.Cit., 2012.

²⁰⁸ Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, Op.Cit., hlm. 282.

heterogenitas.²⁰⁹ Hal ini sependapat dengan Landemore²¹⁰ yaitu bahwa permasalahannya berasal dari pemahaman tertentu dan historis tentang demokrasi perwakilan sebagai aturan oleh elit terpilih. Meskipun sempat terjadi ketegangan, pada akhirnya ditetapkan Undang-Undang 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Maka, undang-undang inilah yang menjadi dasar pengakuan atas keistimewaan Yogyakarta.

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang 13/2012 hingga sekarang, pelaksanaan desentralisasi asimetris di Provinsi D.I. Yogyakarta tidak luput dari berbagai permasalahan yang muncul. Pertama, terkait dengan urusan keistimewaan dalam bidang prosedur pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur. Keistimewaan yang utama adalah jabatan gubernur dan wakil gubernur dilakukan melalui penetapan bukan pemilihan secara langsung. Namun, proses pelantikan gubernur dan wakil gubernur tidak dilakukan secara istimewa, melainkan dilakukan bersamaan dengan pelantikan gubernur dan wakil gubernur provinsi lain yaitu dilaksanakan di istana negara oleh Presiden. Penetapan sebagai gubernur dan wakil gubernur seharusnya menjadi satu kesatuan dengan pelantikan. Gubernur dan Wakil Gubernur D.I. Yogyakarta dijabat oleh seorang Raja dan Adipati yang dalam masyarakat Jogja merupakan pemimpin yang memiliki aspek spiritual, agama, serta budaya dan tidak hanya sekedar pemimpin politik serta administratif. Hal ini tentunya berbeda dengan gubernur dan wakil gubernur di provinsi lain. Oleh karena itu, pelantikan seharusnya dilakukan dengan memperhatikan aspek spiritual dan kultural melalui

²⁰⁹ Aloysius Soni BL De Rosari (Editor), “*Monarki Yogya*” *Inkonstitusional?*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, Maret 2011, hlm. 154-155., Bandingkan, Mohammad Fajrul Falaakh, “*Monarki Yogya*” *Inkonstitusional?*, Kompas, 1 Desember 2010.

²¹⁰ Helene Landemore, Op.Cit., hlm. 1

seremonial yang selama ini dilaksanakan sehingga akan terjalin hubungan emosional dan batin antara pemimpin dan rakyatnya.²¹¹ Sehingga menurut Landemore²¹² untuk mempertahankan daya tarik normatif dan relevansi politiknya, demokrasi deliberatif harus memisahkan diri dari demokrasi perwakilan sehingga memahami dan menemukan kembali dirinya sebagai inti dari paradigma yang lebih benar-benar demokratis, yang disebut "demokrasi terbuka".

Kedua, dalam aspek kelembagaan dan kewenangan terjadi tumpang tindih antara urusan sebagai daerah istimewa dan urusan sebagai daerah otonom khususnya dalam aspek atau jenis urusan yang sama. Beberapa lembaga daerah memiliki tanggung jawab dalam mengurus dua jenis urusan pemerintahan tersebut. Oleh karena itu, agar menjaga efektivitas dan efisiensi dalam menjalankan urusan keistimewaan dan urusan otonomi perlu dilakukan reorganisasi dan restrukturisasi lembaga dengan melakukan pemisahan ke dalam sub unit/sub bagian di dalam satu unit/bagian.²¹³

Ketiga, urusan kebudayaan yang juga merupakan wewenang dari Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta. Terdapat dua produk hukum daerah yang mengatur tentang kebudayaan yang memiliki aspek/jenis urusan yang sama yakni Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya yang ditetapkan dalam rangka melaksanakan urusan otonomi sesuai amanat Undang-Undang 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan yang

²¹¹ Y. Hartono dan C. Kastowo, *Perwujudan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris melalui Perda dan Perdais di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jurnal Hasil Kajian Penelitian Hukum, 5 (1), 2021, hlm. 9.

²¹² Helene Landemore, Lock.Cit.

²¹³ Ibid, hlm. 10.

ditetapkan dalam rangka melaksanakan urusan keistimewaan sesuai amanat Undang-Undang 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dilihat dari sisi substansi memungkinkan terjadinya tumpang tindih, terutama dalam hal pembiayaan. Dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011, salah satu sumber pembiayaan berasal dari Pemerintah Provinsi, artinya dari APBD. Sedangkan pembiayaan yang menjadi urusan keistimewaan berasal dari Dana Istimewa (Danais). Oleh karena itu, perlu pengkajian untuk menentukan kebijakan, yakni mengintegrasikan antara peraturan daerah tentang tata nilai budaya dengan peraturan daerah istimewa tentang kebudayaan supaya pembiayaan terkait kebudayaan hanya bersumber dari satu sumber saja. Ini juga akan memudahkan dalam hal pengawasannya.²¹⁴

Keempat, urusan di bidang pertanahan terdapat “ketidakjelasan” wilayah tanah yang menjadi tanah kesultanan dan tanah kadipaten. Hal ini dapat menyebabkan persoalan di dalam mengelola dan memanfaatkan tanah. Jika dilihat dari aspek sejarah dan fakta empirik yang ada, di dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta masih terdapat tanah yang menjadi milik kesultanan dan kadipaten yang keberadaannya diakui dan tidak terdapat di daerah-daerah yang lain. Oleh karena itu, diperlukan verifikasi terhadap tanah kesultanan dan tanah kadipaten.²¹⁵

Kelima, urusan tata ruang yang juga merupakan urusan keistimewaan dan urusan otonomi. Urusan tata ruang sebagai urusan otonomi merupakan urusan yang diserahkan oleh pemerintah berdasarkan Undang-Undang 23/2014. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019-

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Ibid., hlm. 10-11.

2039. Sedangkan urusan tata ruang sebagai urusan keistimewaan, kesultanan dan kadipaten hanya memiliki kewenangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah kesultanan dan tanah kadipaten. Untuk menunjukkan desentralisasi asimetris secara riil, maka dalam mengelola dan memanfaatkan ruang didasarkan kepada filosofi yang masih menjadi nilai-nilai yang melekat pada masyarakat Yogyakarta. Nilai-nilai tersebut dapat dilihat dalam Pasal 53 Peraturan Istimewa Nomor 1 Tahun 2015.²¹⁶

3. Provinsi Aceh

a. Sejarah Provinsi Aceh

Provinsi Aceh sedikit berbeda dengan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan penerus langsung dari kerajaan-kerajaan yang pernah ada sebelumnya. Berdasarkan catatan sejarah, pada awal abad ke-16 telah berdiri Kerajaan Aceh Darussalam yang pada waktu itu menurut sejarawan Amerika dianggap sebagai salah satu dari lima besar kerajaan islam yang ada di dunia. Bahkan menurut sejarawan Indonesia, Kerajaan Aceh Darussalam merupakan salah satu kerajaan nasional yang pernah ada di nusantara.²¹⁷

Pada akhir zaman Pemerintahan Hindia Belanda, Aceh dijadikan suatu keresidenan yang dibagi menjadi beberapa kabupaten (*afdeeling*). Setiap kabupaten ada yang berada di daerah yang memiliki pemerintahan sendiri atau juga disebut dengan *Zelfbestuurd Gebied* dan ada yang berada di daerah yang diperintah langsung oleh Pemerintah Hindia Belanda yang disebut dengan *Rechtstreeks Bestuurd Gebied*. Setiap kabupaten tersebut terdiri dari sejumlah kesatuan daerah yang masing-masing dipimpin oleh seorang Uleubalang yang memiliki tugas dan tanggung jawab tidak hanya dalam bidang

²¹⁶ Ibid. hlm. 11

²¹⁷ A. Hasjmy, *Semangat Merdeka*, Bulan Bintang, Jakarta, 1985, hlm. 369.

pemerintahan saja, tetapi juga dalam hal peradilan dan kepolisian.²¹⁸

Di daerah *Rechtstreeks Bestuurd Gebied*, Uleubalang dalam melaksanakan pemerintahan bertanggung jawab kepada Kontrolir dan diwajibkan menaati setiap perintahnya. Sedangkan Uleubalang di daerah *Zelfbestuurd Gebied* dapat menentukan kebijakan dan menyelenggarakan pemerintahan sendiri tanpa harus menaati perintah siapapun. Di daerah-daerah tersebut fungsi Kontrolir hanya bertindak sebagai penasihat dan tidak memiliki hak untuk mencampuri langsung urusan-urusan daerahnya.²¹⁹

Pada masa pendudukan Jepang, sistem pemerintahan tersebut mengalami sedikit perubahan. Perbedaan antara *Zelfbestuurd Gebied* dan *Rechtstreeks Bestuurd Gebied* ditiadakan sehingga semua daerah memperoleh status yang sama. Perubahan lainnya adalah terkait sebutan Uleubalang yang diganti dengan sebutan *Sonco*, Kontrolir diganti dengan sebutan *Gunco*, Asisten Residen diganti dengan sebutan *Bunsyuco*, dan Residen diganti dengan sebutan *Shu Cokan*.²²⁰

Pada tanggal 17 November 1943, Aceh *Syu Cokan* mengeluarkan ketetapan Nomor 7 yang menetapkan bahwa di tingkat Kerasidenan (*Syu*) dibentuk sutau Badan Perwakilan Rakyat yang disebut dengan Aceh *Syu Sangi Kai*. Badan tersebut tidak memiliki fungsi sebagai Badan Perwakilan rakyat pada umumnya yaitu membuat peraturan-peraturan, tetapi hanya berfungsi sebagai penasihat dari Aceh *Syu Cokan*.²²¹

Pasca proklamasi kemerdekaan RI pada tanggal 17 Agustus 1945, disusul dengan penetapan UUD 1945 pada

²¹⁸ Mr. S.M. Amin, *Kenang-kenangan dari Masa Lampau*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978, hlm. 17

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Ibid., hlm. 18.

²²¹ Ibid., hlm. 20.

tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), dan kemudian pada tanggal 19 Agustus 1945 diadakan rapat yang memutuskan bahwa untuk sementara waktu wilayah NKRI dibagi menjadi delapan provinsi, yaitu: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Borneo, Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil. Setiap provinsi tersebut dikepalai oleh seorang Gubernur.²²²

Melihat kondisi itu serta mengingat latarbelakang sejarah Aceh yang pernah menjadi lima besar kerajaan Islam di dunia, maka bisa dipahami bahwa rakyat Aceh menginginkan daerahnya menjadi Provinsi Otonom di dalam NKRI. Akhirnya, untuk memenuhi keinginan dari rakyat Aceh dan menunaikan janji Presiden Soekarno, atas nama Presiden, Wakil Perdana Menteri Syafruddin Prawiranegara membentuk Provinsi Aceh melalui Peraturan Pemerintah Nomor 8/Des/WKPM/1949 tentang Pembentukan Provinsi Aceh. Pada peraturan tersebut disebutkan bahwa yang menjadi wilayah Provinsi Aceh saat itu adalah sebagian dari daerah Provinsi Sumatera Utara dahulu yang meliputi daerah Kerasidenan Aceh dahulu ditambah dengan sebagian dari Daerah Kabupaten Langkat dahulu, yang terletak di luar daerah Negara Sumatera Timur. Selanjutnya, Teungku Muhammad Daud Beureuh ditetapkan sebagai Gubernur Aceh setelah diberhentikan dari jabatan Gubernur Militer Aceh, Langkat, dan Tanah Karo.²²³

Pendirian Provinsi Aceh pada tahun 1949 ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya, banyak terjadi pemberontakan serta sabotase yang terjadi di Aceh oleh kelompok komunis yang mengatasnamakan pemerintah. Kelompok tersebut melakukan tuduhan terhadap kurang lebih

²²² Amran Muslimin, *Ikhtisar Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggungjawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1948, hlm. 80.

²²³ Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1948, hlm. 148.

200 orang ulama Aceh yang dianggap mengkhianati NKRI. Hal ini berujung pada terjadinya pemberontakan Darul Islam (DI) di Aceh.²²⁴ Tidak sampai disitu, pemberontakan di Aceh kembali terjadi pada tahun 1953 yang dikenal dengan sebutan “Pemberontakan Daud Beureuh”. Berbagai pendapat menyebutkan tentang sebab-sebab dan latar belakang dari pemberontakan tersebut. Salah satu pendapat menyebutkan bahwa pemberontakan tersebut terjadi karena adanya permainan siasat dari lawan politik Teungku Muhammad Daud Beureuh agar lenyap dari arena politik serta menghancurkan gerakan dalam memperjuangkan ajaran Silam di Serambi Mekah.²²⁵

Pemberontakan di Aceh yang berlarut-larut mengharuskan DPR pada tahun 1956 mengajukan mosi kepada pemerintah agar menetapkan daerah Aceh sebagai daerah otonom tersendiri. Setelah pemerintah mendengarkan pendapat dari berbagai pihak, maka Presiden Soekarno menetapkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 29 November 1956. Ini merupakan pembentukan Provinsi Aceh yang kedua dan merupakan babak baru penyelenggaraan pemerintahan di Aceh.²²⁶

Pada tanggal 26 Mei 1959, dikeluarkan Keputusan Perdana Menteri Nomor 1/Misi/1959 sebagai landasan hukum atas penyebutan Daerah Istimewa Aceh. Ini merupakan awal perkembangan penyelenggaraan pemerintahan di Aceh dalam kedudukan dan sebutan sebagai Daerah Istimewa. Kemudian muncul sebutan resmi dan lengkap sebagai Provinsi Daerah

²²⁴ C. Van Dijk, *Darul Islam Sebuah Pemberontakan*, Grafiti Pers, Jakarta, 1983, hlm. 259.

²²⁵ M. Nur El Ibrahimy, *Teungku Muhammad Daud Beureuh*, Gunung Agung, Jakarta, 1986, hlm. 26.

²²⁶ Sujamto, *Op.Cit.*, hlm. 149.

Istimewa Aceh setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah.²²⁷ Pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie, status istimewa Aceh kemudian diperkuat dengan dibuatnya Undang-Undang 44/1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dengan menambahkan klausul “peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah”.²²⁸

Setelah diberlakukannya Undang-Undang 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta disusul dengan Undang-Undang 44/1999 tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, muncul ketidakpuasan dari masyarakat Aceh terhadap ketiga undang-undang tersebut. Menurut mereka, kewenangan daerah dalam Undang-Undang 22/1999 masih bersifat umum, Undang-Undang 25/1999 dirasa kurang adil dalam memberikan sumber-sumber penerimaan, dan Undang-Undang 44/1999 kurang jelas dan kurang rinci dalam mengatur keistimewaan Aceh. Oleh karena itu untuk pemerintah pusat dalam rangka mempertahankan Aceh, pada tanggal 9 Agustus 2001 disahkan Undang-Undang 18/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.²²⁹

Pasca kejadian gempa bumi dan tsunami di Aceh pada akhir tahun 2004, memaksa pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) untuk melakukan perundingan kembali yang sebelumnya tidak pernah menemukan titik temu. Perundingan tersebut menghasilkan kesepakatan yang dituangkan dalam Nota Kesepahaman atau yang disebut dengan *Memorandum of*

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Djohermansyah Djohan, Op.Cit., hlm. 564-567.

²²⁹ Djohermansyah Djohan, 2005b, Op.Cit., hlm. 568.

Understanding (MoU) Helsinki yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 sebagai bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, dan politik di Aceh. Sebagai kelanjutan dari Mou tersebut, maka pada tahun 2006 dikeluarkan Undang-Undang 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai pengganti dari Undang-Undang 18/2001.²³⁰

b. Desentralisasi Asimetris di Provinsi Aceh

Desentralisasi asimetris di Provinsi Aceh termaktub di dalam Undang-Undang 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Ari Dwipayana menulis bahwa esensi kekhususan Aceh dirumuskan secara maksimal, diantaranya²³¹:

- 1) Penekanan desentralisasi berada di level provinsi dengan berbagai klausul yang mengharuskan persetujuan DPR A (Dewan Perwakilan Rakyat Aceh);
- 2) Dalam penyelenggaraan pemerintahan menggunakan asas syariat islam di mana ulama memiliki peran yang strategis dalam mengelola pemerintahan serta memiliki kewenangan dalam menjalankan syariat islam;
- 3) Di dalam pengisian jabatan publik, terdapat sistem rekrutmen yang khusus dengan terbukanya ruang bagi partai lokal dan calon independen (perseorangan);
- 4) Memiliki peran yang besar dalam hubungan luar negeri;
- 5) Adanya pengakuan pada susunan pemerintahan adat; dan
- 6) Adanya tambahan dana bagi hasil dari migas yaitu 55% minyak dan 40% gas bumi yang merupakan kekhususan dalam perimbangan keuangan pusat dan daerah.

²³⁰ Diolah penulis dari Saldi Isra, Op.Cit., hlm. 59.

²³¹ Jaweng, 2011. Op.Cit.

Terdapat 9 (sembilan) hal yang menunjukkan keasimetrisan Aceh, yakni²³²:

- 1) Pada Pasal 66 Ayat (6) yang menyebutkan bahwa proses pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Aceh berpedoman pada Qanun (penyebutan peraturan daerah yang khusus ada di Aceh);
- 2) Terdapat calon gubernur, bupati/walikota yang berasal dari partai politik lokal dan calon perseorangan (independen), walaupun saat ini calon independen bukan lagi merupakan khas Aceh karena di daerah lain pun sudah diperbolehkan calon independen (non-partai) berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK);
- 3) Dalam proses penyelenggaraan pemilu di Aceh dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota, bukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) seperti di daerah lain. KIP sendiri adalah bagian dari KPU yang diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pemilu khusus di Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Dilihat dari segi kewenangan dan fungsi, KIP Aceh tidak jauh berbeda dengan KPU di daerah lainnya. Penentuan komisioner KIP dilaksanakan dengan proses seleksi melalui satu atap oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) untuk tingkat provinsi dan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK) untuk tingkat kabupaten/kota. Selanjutnya untuk tata kera dari KIP diatur melalui Qanun Aceh dengan tetap berpedoman pada undang-undang tentang penyelenggaraan pemilu yang berlaku nasional.

²³² Aryos Nivada, *Desentralisasi Asimetris: Politik Aceh dan Papua*, dalam Gunawan A. Tauda, *Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Administrative Law & Governance Journal, Vol. 1 Edisi 4, 2018, hlm. 430-433.

- 4) Dalam penyelenggaraan pilkada (gubernur dan bupati/walikota) diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih). Sama dengan penentuan komisioner KIP, penentuan komisioner Panwaslih juga melalui proses seleksi yang dilakukan oleh DPRA dan DPRK dengan harus mendapatkan pengesahan dari Bawaslu Pusat sesuai amanat dari Pasal 60 Undang-Undang 11/2006;
- 5) Dalam Pasal 75 Undang-Undang 11/2006 secara tegas mengatur keberadaan partai politik lokal (parlok) yang diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh. Partai lokal dapat didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 orang WNI yang sudah berusia 21 tahun dengan sekurang-kurangnya 30% perempuan serta sudah berdomisili tetap di Aceh;
- 6) Pasal 22 Ayat (3) Undang-Undang 11/2006 menyatakan bahwa jumlah anggota DPRA 125% dari ketentuan nasional. Anggota DPRA dipilih melalui proses pemilu yang diikuti oleh partai nasional dan partai lokal;
- 7) Setiap calon kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) yang beragama Islam, wajib mengikuti uji kemampuan membaca Al-Quran yang dapat disaksikan secara langsung melalui televisi atau radio lokal oleh seluruh masyarakat Aceh. Hal ini merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi yang menentukan lulus atau tidaknya menjadi calon kepala daerah;
- 8) Berdasarkan Pasal 68 Undang-Undang 11/2006, calon perseorangan (independen) di Aceh cukup memperoleh dukungan minimal 3% dari jumlah penduduk yang tersebar di sekurang-kurangnya 50% dari jumlah kabupaten/kota untuk pemilihan gubernur/wakil gubernur dan 50% dari jumlah kecamatan untuk pemilihan bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota. Hal ini

berbeda dengan calon perseorangan di daerah lain yang diatur dalam undang-undang tentang pilkada yang menyebutkan bahwa dukungan untuk calon perseorangan berdasarkan dari jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) terakhir;

- 9) Pada Pasal 91 Undang-Undang 11/2006 diatur mengenai dukungan bagi pasangan calon yang diusung oleh partai baik partai politik lokal, gabungan dari partai politik lokal, ataupun gabungan dari partai politik nasional dan partai politik lokal yang harus memenuhi syarat perolehan sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi di DPRA atau 15% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu anggota DPRA di daerahnya. Hal ini tentu berbeda dengan ketentuan nasional, di mana pasangan calon yang diusung partai politik harus mendapatkan perolehan suara minimal 20% dari jumlah kursi di DPRD atau 25% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu anggota DPRD di daerahnya.

Selain kesembilan hal di atas, masih terdapat beberapa kewenangan khusus sebagai wujud desentralisasi asimetris di Provinsi Aceh, diantaranya²³³:

- 1) Segala sesuatu yang berkaitan langsung dengan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah Pusat seperti rencana persetujuan internasional yang harus dilakukan dengan berkonsultasi dan mendapatkan pertimbangan dari DPRA, kebijakan administratif dilakukan dengan berkonsultasi dan mendapatkan pertimbangan dari Gubernur Aceh, serta rencana pembentukan undang-undang oleh DPR dilakukan

²³³ Diolah penulis dari Djohermansyah Djohan, *Desentralisasi Asimetris Aceh dan Permasalahannya*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Edisi 42, 2013, hlm. 130-133.

dengan berkonsultasi dan mendapatkan pertimbangan dari DPRA;

- 2) Urusan pemerintahan baik urusan wajib maupun pilihan diatur di dalam Qanun Aceh dengan tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan;
- 3) Pemerintah Aceh biasa menentukan dan menetapkan Bendera, Lambang, dan Hymne Aceh untuk mencerminkan keistimewaan dan kekhususan Aceh, tetapi bukan sebagai simbol kedaulatan di Aceh;
- 4) Dalam bidang perekonomian, Pemerintah Aceh memiliki hak dan kewenangan di dalam mengelola sumber daya alam di Aceh, termasuk dalam sektor perikanan dan kelautan, serta sektor perdagangan dan investasi. Sesuai dengan kewenangannya, Pemerintah Aceh/Kabupaten/Kota dapat menarik wisatawan asing dan memberikan izin investasi yang diatur dalam Qanun Aceh dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional.

Berdasarkan uraian singkat tersebut di atas terkait keistimewaan atau kekhususan di Provinsi Aceh menunjukkan bahwa kewenangan Pemerintah Aceh dalam Undang-Undang 11/2006 sangat luas, baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

c. Permasalahan Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Aceh

Kebijakan desentralisasi asimetris yaitu berupa pemberian otonomi khusus atau istimewa kepada daerah-daerah otonom, sejauh ini lebih banyak dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap daerah-daerah yang bergejolak atau hendak memisahkan diri dari NKRI, salah satunya adalah Provinsi Aceh. Hal itu dilakukan dengan tujuan untuk merangkul kembali daerah-daerah tersebut ke dalam kesatuan

nasional. Di dalam kebijakan desentralisasi asimetris, pemerintah pusat biasanya memberikan konsensi-konsensi yang cukup luas kepada daerah tersebut, seperti melimpahkan berbagai kewenangan yang bersifat administrasi, kewenangan politik, mengakomodir identitas lokal, sampai pada pemberian sumber-sumber keuangan yang besar, sebagaimana hal itu dilakukan kepada Aceh dengan ditetapkannya Undang-Undang 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.²³⁴

Namun tentu saja kebijakan desentralisasi asimetris ini tidak selalu berjalan mulus. Kebijakan desentralisasi asimetris di Aceh setelah Undang-Undang 11/2006 diberlakukan, dihadapkan pada beberapa tantangan dan permasalahan dalam implementasinya, diantaranya adalah:

Pertama, terdapat 3 (tiga) Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) sebagai turunan dari undang-undang tersebut yang masih belum ditetapkan, yaitu 1) RPP tentang Standar, Norma, dan Prosedur Pembinaan dan Pengawasan PNS Provinsi Aceh dan Kabupaten/Kota; 2) RPP tentang Nama Aceh dan Gelar Pejabat Pemerintahan Aceh; dan 3) RPP tentang Penyerahan Prasarana, Pendanaan, Personil, dan Dokumen terkait dengan Pendidikan Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs).²³⁵

Kedua, terdapat 12 Rancangan Qanun Aceh yang belum berhasil disetujui bersama untuk dapat ditetapkan dan diundangkan. Jumlah Qanun Aceh yang harus diselesaikan sebagai implementasi dari Undang-Undang 11/2006 sebanyak 59 Rancangan Qanun Aceh. Dengan demikian, baru 47 (80%) Rancangan Qanun Aceh yang telah disahkan dan diundangkan menjadi Qanun Aceh.²³⁶

²³⁴ Djohermansyah Djohan, Op.Cit., hlm. 134.

²³⁵ Debora Sanur L., *Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh*, Jurnal Politica, Vol. 11, No. 1, 2020, hlm. 69-70.

²³⁶ Ibid., hlm. 70.

Ketiga, terjadi polemik terkait dengan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan sudut pandang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh.²³⁷

Keempat, terkait Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA), tidak adanya sistem pengawasan khusus oleh lembaga khusus yang melakukan pengawasan mulai dari tahap perencanaan, tahap penganggaran, hingga tahap pelaksanaan DOKA. Selama ini, pengawasan dilakukan oleh lembaga pengawas (baik internal ataupun eksternal) sebagaimana pengawasan terhadap sumber-sumber anggaran daerah pada umumnya. Hal ini menyebabkan sistem pengawasan terhadap DOKA tidak efektif dan cenderung membuka peluang praktik korupsi terhadap DOKA.²³⁸

Kelima, Undang-Undang 11/2006 dinilai mengandung berbagai ketentuan yang multitafsir. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya itu tergantung dari masing-masing pihak dalam menerjemahkannya. Hal ini tentu saja menyebabkan ketidakkonsistenan di dalam melaksanakan seluruh ketentuan yang terdapat pada undang-undang tersebut. Maka, sangat perlu dilakukannya penyamaan persepsi dari berbagai pihak terhadap ketentuan-ketentuan yang ada pada undang-undang tersebut. Bahkan perlu adanya revisi dari undang-undang tersebut.²³⁹

Keenam, terjadinya tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota dikarenakan belum adanya Qanun Aceh yang mengatur

²³⁷ Djohermansyah Djohan, Op.Cit., hlm. 134.

²³⁸ Khairil Akbar, dkk., *Sistem Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Dampaknya terhadap Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Antikorupsi: INTEGRITAS, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), 7 (1), 2021, hlm. 117

²³⁹ Debora Sanur L., Op.Cit., hlm. 80.

tentang pembagian kewenangan antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota.²⁴⁰

4. Provinsi Papua dan Papua Barat

a. Sejarah Provinsi Papua dan Papua Barat

Pada tanggal 27 Desember 1948, Pemerintah Belanda melepaskan daerah jajahannya kepada Pemerintah Republik Indonesia secara resmi yang dilakukan melalui perundingan Konferensi Meja Bundar (KMB), akan tetapi tetap mempertahankan New Guinea Barat sebagai jajahannya. Hal ini merupakan sejarah konflik yang terjadi di Papua.²⁴¹ Daerah New Guinea Barat inilah yang kemudian dinamakan Irian Jaya dan sekarang disebut dengan Papua. Salah satu klausula yang terdapat di dalam perjanjian hasil KMB tersebut menyatakan bahwa “Mengenai status New Guinea akan ditentukan melalui negosiasi” antara Indonesia dan Belanda dalam jangka waktu 1 (satu) tahun masa transisi kepemilikan wilayah. Hal tersebut mengakibatkan posisi Papua masih dalam kondisi yang tidak menentu.²⁴²

Pada situasi seperti itu, Pemerintah Belanda tidak tingga diam. Mereka membentuk Dewan New Guinea untuk memanfaatkan suara rakyat Papua, termasuk membentuk Komite Nasional Papua pada Oktober 1961. Adapun tugas dari Komite Nasional Papua tersebut adalah untuk mengeluarkan manifesto yang berkaitan dengan masalah:

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ Dapat dilihat di dalam risalah sidang perkara di Mahkamah Konstitusi (MK) terkait pemekaran daerah Papua, walaupun di dalam permohonan yang diajukan ke MK tersebut dituliskan bahwa sejarah konflik yang terjadi di Papua telah berlangsung jauh sebelum itu, termasuk juga konflik yang terjadi antara Pemerintah Indonesia dan Belanda. Lihat, *Pemohonan Perkara Nomor Registrasi 018/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999*.

²⁴² Jusach Eddy Hosio, *Papua Barat dalam Realitas Politik NKRI*, LaksBang Mediatama, Yogyakarta, 2009, hlm. 45-46.

- 1) Bendera Papua;
- 2) Lagu Kebangsaan Papua;
- 3) Pernyataan West New Guinea yang diubah menjadi Papua Barat;
- 4) Nama Bangsa menjadi Papua;
- 5) Mengusulkan pengibaran Bendera Papua pada tanggal 1 November 1961.²⁴³

Ketidakpastian posisi Papua kemudian dipermasalahkan oleh Pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia selain mengajukan permasalahan tersebut ke pihak Internasional, juga mengupayakan mobilisasi dalam negeri sebagai upaya untuk memasukkan Papua menjadi wilayah NKRI. Gagasan Soekarno ini dikenal dengan TRIKORA (Tri Komando Rakyat). Hal ini dilakukan seiring dengan Agresi Militer II yang dilakukan oleh Belanda ke Yogyakarta.²⁴⁴ Isi dari TRIKORA sendiri yaitu:

- 1) Pembentukan negara boneka Papua yang merupakan hasil bentukan dari Belanda harus digagalkan;
- 2) Mengibarkan bendera merah putih di Irian Jaya sebagai tanah Republik Indonesia; dan
- 3) Mempersiapkan diri untuk mobilisasi umum untuk mempertahankan kemerdekaan Indonesia.²⁴⁵

Pada tanggal 15 Agustus 1962, pihak Amerika Serikat menjadi fasilitator dalam perjanjian pengalihan kewenangan secara administratif Papua dari Belanda ke PBB. Perjanjian tersebut dikenal dengan sebutan *New York Agreement*

²⁴³ Pengibaran bendera inilah yang dianggap sebagai tonggak Proklamasi Papua Merdeka, yakni pada tanggal 1 November 1961. Lihat, *Papua dalam Konflik Berkepanjangan: Mencari Akar Penyelesaian Masalah Konflik Papua*, Laporan Penelitian Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia, Januari 2004, hlm. 10, bandingkan, George Junus Aditjondro, *Cahaya Bintang Kejora*, ELSAM, Jakarta, 2000, hlm. 8-13.

²⁴⁵ Jusach Eddy Hasio, Op.Cit., hlm. 171-180.

(Perjanjian New York). Dalam Pasal 18 tertulis bahwa “Indonesia akan mengatur segala hal dengan bantuan dari partisipasi PBB memberikan kesempatan kepada Papua untuk memilih apakah menginginkan menjadi negara bagian Indonesia atau tidak”. Secara umum, isi dari perjanjian itu adalah:

- 1) Kekuasaan atas Irian Jaya harus diserahkan kepada UNTEA (*United Nations Temporary Executive Authority*) oleh Belanda;
- 2) Mulai tanggal 1 Mei 1963, UNTEA sebagai yang memikul tanggung jawab administrasi di Papua menyerahkan pada Indonesia;
- 3) Untuk akhir tahun 1969, di bawah pengawasan Sekretaris Jenderal PBB dilakukan *The Act of Free Choice* (Penentuan Pendapat Rakyat/Pepera); dan
- 4) Diantara 1963-1969 akan dikembangkan dan dibangun wilayah Papua.²⁴⁶

Hasil dari Pepera menyatakan bahwa para delegasi terpilih dalam pengambilan suara memutuskan secara aklamasi untuk bergabung dengan Republik Indonesia pada 15 Agustus 1969. Selanjutnya pada tanggal 19 November 1969, Pepera diterima dalam sidang PBB dan Papua yang diubah namanya menjadi Irian Barat secara resmi menjadi bagian dari Republik Indonesia dan menjadi Provinsi ke-27.²⁴⁷

Pada perkembangannya, hasil dari keputusan tersebut justru menimbulkan konflik dengan wajah baru. Banyak kelompok yang melayangkan protes yang beranggapan bahwa pelaksanaan Pepera tersebut cacat hukum. Menurut pendapat

²⁴⁶ Decki Natalis Pigay, *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah Konflik Politik di Papua*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 130, 136 dan 137.

²⁴⁷ Laporan Komisi Independen yang disponsori oleh Council on Foreign Relation & Center fo Preventive Action, lihat David L. Philips, *Komisi untuk Indonesia: Perdamaian dan Perkembangan di Papua*, The Council on Foreign Relation, Inc., New York, 2003, hlm. 20.

mereka, sistem yang dibangun pada pelaksanaan Pepera tersebut tidak fair karena bertentangan dengan prinsip internasional yang menerapkan *one man one vote*. Akibatnya, walaupun PBB telah secara resmi menyatakan bahwa Papua sebagai wilayah Republik Indonesia, akan tetapi anggapan dari rakyat Papua tentang ilegalnya hasil Pepera masih terus menguat. Bahkan mulai ada yang menggagas untuk dilakukan Pepera ulang terhadap seluruh rakyat Papua.²⁴⁸

Sebagai tindak lanjut dari pengesahan Resolusi PBB tersebut, Pemerintah Indonesia segera membuat beberapa regulasi awal terhadap Provinsi Irian Barat. Pada tanggal 10 September 1969, ditetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Propinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-Kabupaten Otonom di Propinsi Irian Barat. Undang-undang ini dimaksudkan untuk memberikan hak otonomi kepada Irian Barat dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.²⁴⁹

Meskipun demikian, regulasi-regulasi tersebut tidak membuat Papua menjadi sepi dari konflik dan aman. Keinginan yang kuat untuk tetap memisahkan diri dari wilayah NKRI terus menggema di Papua. Hal ini mengakibatkan pemerintah pusat melakukan dominasi politik sehingga semakin termarginalkannya rakyat Papua seperti dalam hal perencanaan dan perumusan kebijakan dalam rangka pembangunan, kurangnya peran serta dari masyarakat asli Papua, dan bahkan terjadinya intervensi kultural. Hal ini semakin membuat rakyat Papua resah dan semakin membangkitkan gairah untuk memisahkan diri dari NKRI dan memupuk yang dinamakan nasionalisme Papua.²⁵⁰

²⁴⁸ Lihat *Papua dalam Konflik...*, Op.Cit., hlm. 1.

²⁴⁹ Tuhana Taufiq Andrianto, *Mengapa Papua Bergolak?*, Gama Global Media, Yogyakarta, Cet-II, April 2001, hlm. 30-32.

²⁵⁰ *Ibid*, hlm. 2.

Seiring dengan pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan semakin bangkitnya rasa nasionalisme Papua mengakibatkan semakin runcingnya konflik yang terjadi di Papua. Hal ini ditambah lagi dengan kebijakan pusat yang melakukan kontrak karya dengan PT. Freeport Indonesia yang membuat timbulnya kecemburuan sosial karena proses pemberian sumber daya alam Papua kepada PT. Freeport Indonesia. Pemerintah pusat yang tadinya bermaksud untuk memberdayakan masyarakat Papua, justru semakin meramaikan peta konflik dengan wajah baru.²⁵¹

Catatan dari Ir. Alibasjah Inggriantara, SE, MMBAT mengutip beberapa persoalan mendasar yang dinilai sangat mengecewakan penduduk asli Papua terkait keberadaan PT Freeport Indonesia, yakni²⁵²:

- 1) Ilegalnya penyerahan kepada Freeport, karena saat itu Papua belum secara resmi menjadi bagian dari wilayah Republik Indonesia. Seharusnya menunggu pelaksanaan plebisit 1969. Diduga hal ini dilakukan adalah sebagai “hadiah” dari Indonesia kepada Amerika Serikat yang memiliki peran penting dalam melengserkan pemerintahan orde lama;
- 2) Dari sudut pandang budaya, penandatanganan kontrak karya sama sekali tidak melibatkan rakyat asli Papua. Oleh karena itu, dalam pengerukan isi perut bumi melanggar adat-adat penduduk setempat seperti Suku Amungme yang mempercayai bahwa di beberapa gunung di wilayah Papua adalah tempat bersemayamnya arwah nenek moyang mereka (Jomun-Nerek);
- 3) Dari segi ekonomi, kontrak tersebut sangat merugikan rakyat Papua karena melalui pola penguasaan saham, hasil

²⁵¹ Ibid, hlm. 15-16.

²⁵² Ibid.

yang diperoleh oleh rakyat asli Papua dan Pemerintah Indonesia sangat kecil;

- 4) Secara geologis wilayah kontrak karya itu terlalu besar sehingga harga yang diberikan kepada Freeport sangat murah. Oleh karena itu, melalui penambangan di Papua, PT. Freeport menjadi perusahaan tambang terbesar ketiga di seluruh dunia;
- 5) Dari aspek kesejahteraan yang diberikan oleh PT. Freeport terlalu kecil. Penghasilan yang luar biasa besar dari PT. Freeport selama 21 Tahun (1973-1994), hanya menyisihkan sebesar 5,56% untuk program sosial. Meskipun setelah tahun 1994 meningkat, tetapi jumlahnya tidak lebih dari 10%; dan
- 6) Lingkungan hidup pun tidak terlalu diperhatikan oleh Freeport. Sampah (*tailings*) yang dibuang mengakibatkan 3.300 vegetasi hutan tropis musnah, terjadinya penyumbatan dan endapan mulut sungai yang menyebabkan musnahnya banyak spesies ikan, serta terdapat aliran air asam tambang akibat oksidasi *tailings* dan batuan limbah.

Dalam rangka mengatasi konflik yang terjadi, melakukan pola pendekatan yang sentralistik, serta menjaga kepentingan ekonomi pemodal di Papua, menjadikan pusat melakukan tindakan yang represif dengan menjadikan Papua sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). Selain itu, DOM juga sebagai alasan untuk melemahkan kekuatan Organisasi Papua Merdeka (OPM). Pada tahun 1970, hal tersebut membuahkan hasil dengan menyerahnya sejumlah tokoh militer OPM dan praktis makin melemahkan kekuatan OPM. Namun di satu sisi, melemahnya OPM merupakan hal yang baik, tetapi di sisi lain justru dijadikan sebagai alat justifikasi untuk menstigma masyarakat yang menolak melepaskan tanahnya untuk keperluan proyek pembangunan pemerintah dan swasta. Hal

ini mengakibatkan timbulnya kebencian dari masyarakat Papua terhadap aparat-aparat pemerintah pusat dan militer yang mengkoordinir makin sistematisnya stigma OPM terhadap orang yang melawan. Oleh karena itu, masyarakat Papua sangat takut untuk disebut OPM, akibatnya kekerasan struktural semakin kuat terjadi di Papua.²⁵³

Permasalahan OPM tidak pernah dapat terselesaikan sampai tuntas. Padahal selain OPM, separatisme non-OPM pun semakin menunjukkan peningkatan aktivitas dan kegiatan dari hari ke hari. Terlebih ketika kekuasaan Pemerintahan Orde Baru lengser yang digantikan dengan pemerintahan masa reformasi, meskipun telah dijanjikan akan dikurangi berbagai kekerasan dengan gaya militerisme di wilayah Papua.

Pada tanggal 1-2 Juli 1998 terjadi peristiwa unjuk rasa, pengibaran bendera Papua, dan banyaknya tuntutan untuk memisahkan diri dari NKRI di berbagai kota di Papua seperti Jayapura, Biak, Sorong, dan Wamena. Hal tersebut ikut memperkuat gejolak-gejolak yang terus terjadi di Papua. Berdasarkan laporan dari Amnesty Internasional, paling tidak sedikitnya terdapat 100.000 orang yang menjadi korban akibat konflik tersebut yang disebabkan oleh adanya konflik kepentingan, baik kepentingan politik maupun kepentingan ekonomi. Hal-hal tersebut terus berlanjut setelah lengsernya orde baru. Meskipun pola pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat telah berubah dari represif menjadi sedikit akomodatif serta menghapus kebijakan DOM pada Oktober 1998, tetapi belum dapat meredakan konflik secara tuntas. Hal ini dikarenakan efek dari euphoria reformasi yang lebih dulu menggejala dan mempengaruhi pola pikir rakyat Papua, sehingga tetap menolak pendekatan akomodatif tersebut dan

²⁵³ Ignatius Haryanto, *Kejahatan Negara Telaah tentang Penerapan Delik Keamanan Negara*, ELSAM, Jakarta, 1999, hlm. 73.

meminta kemerdekaan Papua melalui “Tim 100” yang bertemu dengan Presiden B.J. Habibie.²⁵⁴

Pada tanggal 1 Januari 2000, Pemerintah Pusat di bawah kekuasaan Presiden Gus Dur terus menggalakkan pendekatan akomodatif dan selaku kepala negara, Gus Dur secara resmi meminta maaf kepada rakyat Papua atas pelanggaran HAM yang dilakukan oleh TNI di masa lalu. Selain itu, Gus Dur secara resmi menyetujui perubahan nama dari Irian jaya menjadi Papua.²⁵⁵

Disamping itu, dalam rangka mengambil hati rakyat Papua, Gus Dur mengangkat orang Papua dalam kabinetnya yaitu Freddy Numberi (pada saat itu sebagai Gubernur Irian Jaya) menjadi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Kemudian, Gus Dur melakukan tindakan yang berani dengan menyetujui diadakannya Kongres Rakyat Papua pada tanggal 29 Mei-3 Juni 2000 sebagai sarana mempersatukan rakyat Papua. Tidak hanya itu, Gus Dur juga memberi sumbangan dana sebesar satu milyar rupiah kepada Dewan Presidium Papua (DPP) dalam rangka membiayai pelaksanaan kongres tersebut. Tindakan berani lainnya yaitu memperbolehkan pengibaran bendera “Bintang Kejora” di samping “Merah Putih”. Gus Dur berpandangan bahwa bendera tersebut lebih merupakan simbol kultural ketimbang simbol nasionalisme apalagi simbol separatisme.²⁵⁶

Pada masa Presiden Megawati Soekarnoputri, dilakukan peninjauan ulang terhadap akomodasi yang dilakukan oleh Gus Dur terutama terkait pengibaran bendera

²⁵⁴ Winarno Yudho, dkk., *Analisis Sosio-Yuridis dan Politik: Implementasi Otonomi Khusus Papua Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI bekerjasama Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Jakarta, Cet-I, 2006, hlm. 25.

²⁵⁵ Lihat, *Papua dalam konflik...* Op.Cit., hlm. 29.

²⁵⁶ Ans Gregory da Iry, *Dari Papua Meneropong Indonesia: Darah Mengalir di Bumi Cenderawasih Catatan dan Pikiran Seorang Wartawan*, Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 24-25.

“Bintang Kejora”. Pada tanggal 7 November 2003, dibuat seruan yang ditandatangani bersama oleh J.P. Salossa, M.Si selaku Gubernur Papua, Tarwo Hadi Sadjuri atas nama Kepala Kejaksaan Tinggi Provinsi Papua, Mayjen Nurdin Zainal, MM selaku Pangdam XVII/Trikora, dan Drs. Budi Utomo selaku Kapolda Papua. Sebagai akibat dari seruan tersebut, konflik di Papua kembali terpicu. Peta konflik yang terjadi antara kelompok separatis yang menginginkan kemerdekaan dan pro-integrasi kembali makin meruncing. Berbagai kekerasan terus melanda rakyat Papua hingga kini.

b. Desentralisasi Asimetris di Provinsi Papua dan Papua Barat

Pada tanggal 21 Mei 1998, Presiden Soeharto menyatakan diri mundur dari tampuk kekuasaannya setelah berkuasa selama \pm 32 tahun. Hal ini menyulut rakyat Papua yang ingin menentukan masa depannya sendiri secara terbuka mengartikulasikan aspirasinya yang telah lama terpendam dan menyebarkannya ke seluruh wilayah Papua. Reformasi yang terjadi di seluruh wilayah nusantara, muncul di Papua dalam bentuk tuntutan-tuntutan rakyat Papua untuk merdeka dan memisahkan diri dari Indonesia.

Pada hari dan tanggal yang sama dari pengunduran diri Soeharto, B.J. Habibie yang saat itu sebagai Wakil Presiden, dilantik dan diambil sumpah sebagai Presiden Indonesia untuk menggantikan Soeharto. Agenda yang lahir pada masa Presiden Habibie terkait dengan Papua, pada tanggal 26 Februari 1999, B.J. Habibie yang merupakan Presiden Indonesia menerima delegasi rakyat Papua yang berasal dari berbagai komponen berjumlah 100 orang yang dikenal dengan nama “Tim 100”. Di Istana Negara, Jakarta. Dalam pertemuan ini “tim 100” sebagai perwakilan rakyat Papua menyampaikan permasalahan yang terjadi di Papua secara runtut dan terbuka, termasuk menyampaikan tuntutan kemerdekaan secara

langsung kepada Presiden Indonesia. Hal ini tentu saja tidak diduga oleh Presiden Habibie dan kabinetnya akan terjadi pada pertemuan tersebut sehingga Presiden Habibie hanya menjawab dengan pernyataan: “Aspirasi yang Anda sampaikan penting, tetapi mendirikan negara bukanlah perkara yang mudah, silakan saudara-saudara pulang dan renungkan kembali aspirasi itu”.²⁵⁷

Selang beberapa bulan, tepatnya pada tanggal 4 oktober 1999, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Berdasarkan Surat Keputusan Presiden RI Nomor 327/M Tahun 1999, pada tanggal 5 Oktober 1999 diangkat Herman Monim sebagai Pejabat Gubernur Irian Jaya Tengah dan Abraham O. Ataruri sebagai Pejabat Gubernur Irian Jaya Barat. Kebijakan ini dianggap sebagai respon dari pemerintah pusat atas aspirasi yang disampaikan oleh “tim 100” saat pertemuan dengan Presiden Habibie.²⁵⁸

Pada tanggal 14-15 Oktober 1999 terjadi demonstrasi besar-besaran dengan menduduki gedung DPRD Papua dan Kantor Gubernur Dok II Jayapura. Aksi ini sebagai bentuk penolakan dari rakyat Papua atas pemekaran Provinsi Papua melalui Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999. Kemudian aksi tersebut direspon oleh DPRD Provinsi Papua yang

²⁵⁷ Dilaporkan oleh Human Rights Watch sebagaimana diinformasikan oleh Octavianus Mote, Pimpinan Biro Jayapura harian Kompas. Mote adalah salah seorang yang terlibat intens dalam perumusan Kerangka Acuan dialog tersebut. (www.hrw.org/reports/2000/papua/Pap004.htm), dalam Agus Sumule, *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 11.

²⁵⁸ Mohammad Abdul Musa'ad, *Quo Vadis Otsus Papua: Diantara Tuntutan Rekonstruksi dan Referendum*, Thafa Media, Cet-II, 2012, hlm. 17.

dilegitimasi dengan Keputusan DPRD Provinsi Papua Nomor: 11/DPRD/1999 tentang Pernyataan Pendapat DPRD Provinsi Papua kepada Pemerintah Pusat untuk Menolak Pemekaran Provinsi Irian Jaya dan Usul Pencabutan Surat Keputusan Presiden RI Nomor 327/M Tahun 1999.²⁵⁹

Pada tanggal 19 Oktober 1999, dalam Sidang Umum MPR pada Parpurna ke-12, Ditetapkan Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004. Pada Bab IV huruf G butir 2 Tap MPR tersebut memuat tentang kebijakan otonomi khusus bagi Aceh dan Irian Jaya.²⁶⁰

Masuknya rumusan tentang otonomi khusus bagi Papua dalam Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 merupakan hasil dari proses perjuangan beberapa anggota MPR asal daerah pemilihan Papua. Mereka berpendapat bahwa kalau Aceh diberikan otonomi khusus mengapa Papua tidak, padahal persoalan yang terjadi di Aceh tidak berbeda dengan yang terjadi di Papua. Perjuangan tersebut dimulai dari rapat-rapat interen fraksi maupun dalam rapat paripurna. Berkat perjuangan yang gigih dari para wakil rakyat Papua, akhirnya disetujui pemberian otonomi khusus kepada Papua sebagaimana otonomi khusus bagi Aceh. Dengan demikian, hal ini menunjukkan bahwa pemberian otonomi khusus bagi Papua bukan merupakan hadiah dari pemerintah pusat, melainkan hasil perjuangan dari para wakil rakyat Papua di MPR.²⁶¹

Sebagai tindak lanjut dari Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004, terkhusus mengenai otonomi khusus bagi Aceh dan Papua, dalam sidang tahun MPR RI tahun 2000, ditetapkan Tap MPR RI Nomor

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Ibid, hlm. 18.

²⁶¹ Ibid, hlm. 19-20.

IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Dalam Tap MPR tersebut disebutkan bahwa “Undang-Undang otonomi khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan”.²⁶²

Pada kenyataannya, undang-undang yang akan menjadi landasan operasional penerapan otonomi khusus bagi Papua hingga memasuki batas waktu yang telah diamanatkan oleh Tap MPR RI Nomor IV/MPR/2000, belum juga dikeluarkan. Keterlambatan ini dikarenakan²⁶³:

- 1) Eskalasi politik di Papua menjelang dan Pasca Mubes dan Kongres masyarakat Papua di Jayapura tahun 2000 sangat tinggi;
- 2) Adanya keinginan pemerintah pada masa pemerintahan Gus Dur untuk memperhatikan secara seksama aspirasi dari rakyat Papua.

Ketika J.P. Solossa dan Constan Karma dilantik sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Papua pada tanggal 23 November 2000, penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) Otonomi Khusus bagi Papua baru dimulai secara sungguh-sungguh oleh Pemerintah Daerah Provinsi Papua. Hal ini bermula ketika August Kafiari memelopori pertemuan terbatas di Jakarta. Setelah itu, muncullah pembicaraan untuk menindaklanjuti Tap MPR No. IV/MPR/1999 khususnya terkait otonomi khusus bagi Papua. Pada awalnya, pertemuan ini adalah untuk merespon keinginan mengundang Presiden Gus Dur agar hadir dalam suatu seminar yang akan

²⁶² Tap MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

²⁶³ Mohammad Abdul Musa'ad, Op.Cit., hlm. 21.

diselenggarakan di Timika. namun, menurut August Kafiari, kehadiran Presiden di Timika hanya untuk membuka acara seminar yang bersifat lokal sangat mubadzir. Oleh karena itu, beliau memandang bahwa kehadiran Presiden harus dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk kepentingan rakyat Papua yang jauh lebih besar.²⁶⁴

Berdasarkan pertemuan tersebut, maka para tokoh Papua yang hadir menyepakati beberapa hal, yakni²⁶⁵:

- 1) Menanggukkan rencana kegiatan seminar di Timika yang akan dihadiri oleh Presiden Gus Dur;
- 2) Dalam rangka mempersiapkan RUU otonomi khusus Papua, akan diadakan suatu pertemuan ilmiah yang dihadiri oleh berbagai komponen baik dari pemerintah maupun rakyat Papua;
- 3) Sebagai penanggung jawab dari pertemuan ilmiah tersebut, ditunjuk Rektor Universitas Cendrawasih (UNCEN).

Dalam rangka menindaklanjuti hasil pertemuan tersebut dan berdasarkan permintaan dari Gubernur Provinsi Papua (J.P. Solossa), maka Rektor UNCEN (F.A. Wospakrik) membentuk Tim Pengkaji yang berasal dari pihak UNCEN dan Pemerintah Provinsi. Tim Pengkaji tersebut di dalam menjalankan tugasnya telah melakukan berbagai kegiatan, yakni²⁶⁶:

- 1) Mengumpulkan bahan-bahan yang relevan terkait pembentukan RUU otonomi khusus Papua seperti: (a) draf RUU Otonomi Khusus Papua yang berasal dari Pemerintah Provinsi Papua, DPRD Provinsi Papua, Forum Kerjasama LSM, dan UNCEN Jayapura; (b) Pokok-pokok pikiran yang berasal dari UNIPA

²⁶⁴ Ibid, hlm. 24.

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Ibid, hlm. 25-32.

Manokwari; (c) Dokumen lain yang dianggap relevan seperti hasil kongres Papua dan lain-lain.

- 2) Tiga kali melakukan pertemuan dalam rangka penyamaan persepsi dan menerima masukan-masukan terkait muatan RUU otonomi khusus Papua;
- 3) Menyusun dua dokumen berdasarkan bahan-bahan yang terkumpul dan hasil pertemuan, yaitu: (a) Pidato Gubernur yang disiarkan ke seluruh wilayah Papua melalui media elektronik dan media cetak; (b) Buku hak dan kewajiban dasar orang Papua yang disebut “buku putih”;
- 4) Membentuk Tim Penjaringan Aspirasi dan melakukan proses penjaringan aspirasi kepada 14 unsur komponen masyarakat di seluruh kabupaten/kota di Papua;
- 5) Menyusun dua dokumen yaitu Naskah Akademik (*Academic Paper*) dan draf RUU otonomi khusus Papua (draf 1-8);
- 6) Mengadakan temu pakar di Jayapura dalam rangka mengkritisi dan memberi pengayaan terhadap draf RUU yang telah disusun. Temu pakar tersebut menghasilkan draf RUU otonomi khusus Papua (draf 9-11);
- 7) Mengkonfirmasi draf RUU tersebut (draf 9-11) kepada anggota DPR RI asal daerah pemilihan Papua dan beberapa pihak yang lain;
- 8) Mengadakan pertemuan rakyat dalam bentuk Forum Kajian Pembahasan RUU otonomi khusus Papua dengan dihadiri oleh seluruh utusan dari 14 kabupaten/kota. Forum kajian tersebut menghasilkan usulan perbaikan draf RUU otonomi khusus Papua dan rekomendasi;
- 9) Menyusun draf akhir (draf 12-14). Draft ke-14 kemudian diserahkan kepada Gubernur Papua oleh Rektor UNCEN. Selanjutnya, oleh Gubernur Papua diserahkan kepada Pimpinan DPRD Provinsi Papua;

- 10) Draf RUU tersebut ditetapkan sebagai usulan Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi Papua yang kemudian diserahkan kepada Presiden dan DPR RI.

Tugas dari Tim Pengkaji berakhir seiring dengan penyerahan draf RUU otonomi khusus Papua kepada Gubernur Papua. Namun, Gubernur Papua melihat bahwa dalam proses pembahasan RUU otonomi khusus Papua di Jakarta perlu ada yang mendukung (*back up*) para anggota DPR RI asal daerah pemilihan Papua. Oleh karena itu, Gubernur Papua membentuk Tim Asistensi yang bertugas mendukung (*back up*) anggota DPR RI asal daerah pemilihan Papua dan memantau serta mengantisipasi segala hal yang terakit dengan pembahasan RUU otonomi khusus Papua di Jakarta.²⁶⁷

Di dalam menjalankan tugasnya, Tim Asistensi mendapatkan beberapa kendala yang harus dihadapi. Kendala tersebut yaitu bahwa draf RUU otonomi khusus Papua yang lebih dulu masuk ke DPR RI untuk dibahas adalah draf RUU dari Pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri (Depdagri) sedangkan draf RUU dari Pemerintah dan DPRD Provinsi Papua masuk belakangan. Berdasarkan tata tertib DPR RI bahwa draf yang masuk lebih dulu akan dijadikan sebagai acuan dalam pembahasan. Menyadari hal itu, maka Tim Asistensi melakukan berbagai upaya untuk mengantisipasi kondisi yang mungkin terjadi. Upaya yang dilakukan yaitu dengan mengadakan pertemuan dengan beberapa pihak yang dianggap akan memiliki peran kunci dalam proses legitimasi undang-undang tentang otonomi khusus Papua. Selain itu, disela-sela kebuntuan pembahasan RUU otonomi khusus Papua akibat dari perbedaan cara pandang antara Pemerintah dan DPR RI terkait draf RUU yang

²⁶⁷ Ibid, hlm. 32-33.

akan dijadikan acuan utama dalam pembahasan, Tim Asistensi melakukan pertemuan kajian akademik dengan berbagai pakar dan organisasi profesi dalam rangka rasionalisasi dan pengayaan materi muatan draf RUU otonomi khusus Papua yang disusun.²⁶⁸

Setelah melalui ketidakpastian selama \pm 3 bulan sejak draf RUU otonomi khusus Papua diserahkan kepada Pemerintah dan DPR RI, maka diadakan Rapat Konsultasi gabungan antara Pemerintah dan DPR RI. Meskipun rapat tersebut berlangsung alot, tapi pada akhirnya disepakati bahwa yang akan dijadikan acuan utama dalam pembahasan RUU otonomi khusus Papua adalah draf RUU yang berasal dari Pemerintah dan DPRD Provinsi Papua. Berdasarkan kesepakatan tersebut, maka RUU otonomi khusus Papua mulai dibahas di DPR RI dengan berbagai agenda kegiatan termasuk membentuk Panitia Khusus (Pansus) RUU Otonomi Khusus Papua.²⁶⁹

Pada akhirnya, setelah melalui proses yang panjang dan melelahkan, dalam rapat Paripurna DPR RI, RUU Otonomi Khusus Papua ditetapkan sebagai undang-undang yang selanjutnya diserahkan kepada Presiden untuk disahkan. Maka pada tanggal 21 November 2001, Presiden mengesahkan Undang-Undang 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.²⁷⁰

Undang-Undang 21/2001 merupakan suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan, percepatan pembangunan dan pemberdayaan kepada seluruh rakyat Papua, terutama orang asli Papua. Dikeluarkannya undang-undang ini juga diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar Provinsi Papua dengan provinsi-provinsi

²⁶⁸ Ibid, hlm. 34-40.

²⁶⁹ Ibid, hlm. 40-46.

²⁷⁰ Ibid, hlm. 46-47.

lainnya, serta dapat memberikan peluang bagi orang asli Papua untuk menjadi subjek dan objek pembangunan, sehingga mengubah prespektif dalam pelaksanaan pembangunan di Papua dari membangun Papua menjadi Papua membangun, artinya bahwa mulai dari perencanaan, formulasi kebijakan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan dilakukan oleh Masyarakat Papua itu sendiri secara pro aktif dibawah koordinasi dan konsultasi pemerintah pusat.

Desentralisasi asimetris yang diterapkan di Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas kepada Papua di tingkat provinsi untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan tersebut mencakup kewenangan untuk memanfaatkan kekayaan alam di wilayah Papua yang sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran Rakyat Papua, memberdayakan segala potensi yang ada termasuk ekonomi, sosial, dan budaya yang dimiliki, serta memberikan peran bagi orang asli Papua agar terlibat dalam setiap proses perumusan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman yang ada di Papua.

Semangat desentralisasi akademik di dalam Undang-Undang 21/2001 dapat dilihat dari beberapa dasar pemikiran pada konsideran menimbang huruf d dan e, yaitu²⁷¹:

- 1) Integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus tetap dipertahankan dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua, melalui penetapan daerah Otonomi Khusus.
- 2) Penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku

²⁷¹ Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri.

Pasal 1 huruf b Undang-Undang 21/2001 menegaskan bahwa otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur berdasarkan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.²⁷² Status khusus yang terdapat dalam Undang-Undang 21/2001 meliputi²⁷³:

- 1) Pembangunan bagi rakyat Papua baik pembangunan fisik maupun pembangunan non fisik;
- 2) Di bidang politik, kepegawaian, ketenagakerjaan, dan kependudukan terdapat kebijakan afirmatif untuk orang asli Papua;
- 3) Adanya pengakuan terhadap hak pemanfaatan sumber daya alam, masyarakat hukum adat, pemerintahan adat, dan peradilan adat yang mendirikan identitas lokal;
- 4) Dibentuk instrumen seperti Komnas HAM, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, serta Peradilan HAM dalam rangka menyelesaikan persoalan politik dan HAM yang terjadi di masa lalu;
- 5) Alokasi dana khusus setara dengan 2% platform Dana Alokasi Umum (DAU) nasional dan penerimaan DBH (70% migas).

Selain daripada kewenangan khusus, kebijakan otonomi khusus bagi Papua juga memberikan peluang untuk diambilnya karakteristik lokal ke dalam sistem pemerintahan lokal dalam wadah NKRI. Beberapa format khusus dalam pemerintahan di Papua yang diambil dari unsur lokal adalah:

²⁷² Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 1 huruf b.

²⁷³ Robert E. Jaweng, Op.Cit., 2011.

- 1) Lembaga perwakilan daerah yang ada di Papua berbeda dengan lembaga perwakilan daerah yang ada di provinsi lain. Di Papua, lembaga perwakilan daerah menganut sistem dua kamar (bi kameral), yakni DPRP (Dewan Perwakilan Rakyat Papua) sebagai lembaga legislatif Provinsi Papua yang merupakan perwakilan politik sebagai representasi dari partai-partai yang memperoleh kursi di dalam pemilu, dan Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi dari budaya orang asli Papua yang berwenang dalam melindungi hak-hak orang asli Papua yang berlandaskan pada penghormatan terhadap budaya dan adat Papua, pemantapan kerukunan hidup beragama, dan pemberdayaan perempuan.
- 2) Peniadaan satuan polisi pamong praja (Satpol PP). Fungsi dari polisi pamong praja dialihkan kepada kepolisian daerah. Tugas dari kepolisian daerah di Papua adalah dalam bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat yang diatur di dalam Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) termasuk dalam hal pembiayaannya.
- 3) Terdapat empat komponen keuangan di Provinsi Papua yang berbeda dengan provinsi lain, yaitu:
 - a) Dana bagi hasil minyak bumi sebesar 70%. Hal ini berbeda dengan provinsi lain yang hanya 15,5%;
 - b) Dana bagi hasil gas alam yang besarnya sama dengan minyak bumi yaitu 70%. Hal ini berbeda dengan provinsi lain yang hanya 30,5%;
 - c) Dana otonomi khusus yang setara dengan 2% DAU nasional;
 - d) Dana tambahan dalam rangka otonomi khusus yang besarnya ditetapkan oleh pemerintah dengan DPR atas masukan dari Pemerintah Provinsi Papua.

Berdasarkan hal di atas, seharusnya kebijakan otonomi khusus bagi Papua dapat membawa perubahan yang signifikan

bagi Provinsi Papua khususnya dalam hal perekenomian mengingat dana otonomi khusus yang diberikan sangat besar.

Sementara itu, berdasarkan laporan hasil penelitian JPP UGM pada tahun 2012 menjelaskan pokok-pokok pengaturan yang memperlihatkan kekhususan Papua, antara lain²⁷⁴:

- 1) Otonomi khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada Provinsi Papua berbentuk kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Papua menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar dari masyarakat Papua;
- 2) Negara mengakui lambang bendera dan lagu daerah yang lebih kepada simbol jati diri Papua bukan sebagai simbol kedaulatan Papua;
- 3) Format kelembagaan daerah yang berbeda dengan provinsi lain yang terdiri dari: eksekutif (gubernur/wakil gubernur), legislatif (DPRP) yang setara dengan DPRD di provinsi lain yang merupakan representasi kedaulatan rakyat Papua, lembaga khusus (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua;
- 4) Terdapat Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) yang memiliki substansi terkait diskriminasi positif (afirmasi) bagi suku-suku asli Papua;
- 5) Nomenklatur kecamatan menjadi distrik dan desa menjadi kampung;
- 6) Pengakuan terhadap keberadaan hukum adat selain dari hukum positif;
- 7) Terdapat hak ulayat terhadap pertanahan di Papua;
- 8) Pemisahan antara “penduduk” dengan “orang asli Papua” dan syarat bahwa Gubernur/Wakil Gubernur harus putra asli daerah (orang asli Papua).

²⁷⁴ Saldi Isra, Op.Cit., hlm. 60-61.

Pada tahun 2008, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Perpu ini dikeluarkan dalam rangka memberikan kepastian hukum pemberlakuan otonomi khusus bagi Provinsi Papua Barat dan pemilihan gubernur secara langsung. Perubahan pada Perpu ini meliputi Pasal 1 huruf a yang menambahkan frasa Provinsi Papua Barat dan Pasal 7 yang menghapus huruf a dan huruf l. Selanjutnya, Perpu tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang. Perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang 21/2001 tidak serta merta mengubah substansi tentang kekhususan Provinsi Papua dan Papua Barat.

Pelaksanaan Otonomi khusus bagi Papua melalui Undang-Undang 21/2001 telah berjalan selama 20 tahun (dua dekade). Akan tetapi, keefektifan undang-undang ini sebagai alat dalam menyelesaikan konflik antara Pemerintah Pusat dan Papua masih menjadi pertanyaan besar sampai sekarang. Hal tersebut dikarenakan ketentuan strategis di dalam otonomi khusus Papua seperti pemberian kewenangan yang luas, penghormatan identitas Papua, perlindungan hak-hak politik dan sosial-budaya, serta penyelesaian pelanggaran HAM tidak dapat dioperasionalkan dengan baik.²⁷⁵

Berbagai upaya dilakukan untuk perbaikan Undang-Undang 21/2001 telah dilakukan. Akan tetapi, hal itu hanya sebagai akomodasi arah kebijakan pemerintah pusat daripada

²⁷⁵ Tim Peneliti LIPI, *Pembenahan Otonomi Khusus untuk Penyelesaian Konflik Papua*, Policy Paper, Kedeputian Bidang Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (IPSK-LIPI), 2021, hlm. 1.

jawaban atas inisiatif lokal. Perubahan pertama dilakukan melalui Undang-Undang 35/2008. Seperti yang disampaikan sebelumnya, undang-undang tersebut hanya melegalkan pemberlakuan otonomi khusus bagi Provinsi Papua Barat dan pemilihan gubernur secara langsung. Sedangkan perbaikan otonomi khusus yang berasal dari inisiatif masyarakat Papua yang berbentuk otonomi khusus plus pada tahun 2013 tidak mendapatkan respon dari pemerintah pusat. Tahun 2021, perubahan kedua dilakukan melalui penetapan Undang-Undang 2/2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dalam rangka mengakomodasi inisiatif perubahan dari pemerintah. Hal ini juga menimbulkan pertanyaan dan kekecewaan masyarakat Papua.²⁷⁶

Diantaranya adalah menurut hasil penelitian LIPI yang dikemukakan Elisabeth (2021) menemukan ada empat akar masalah utama yang menjadi permasalahan di Papua, yaitu soal marjinalisasi dan diskriminasi, pelanggaran hak asasi manusia, kegagalan pembangunan, dan perdebatan soal sejarah politik. Hal ini karena Pengalaman selama 20 (dua puluh) tahun pelaksanaan otonomi khusus di Papua, tidak mampu mensejahterakan masyarakat atau orang asli Papua, hanya pada tataran elit-elit politik saja. Sekalipun ada pemekaran dan otonomi baru, itu tidak berdampak pada masyarakat asli Papua, selain itu Masyarakat tidak mengalami perubahan dalam kehidupan, pendidikan, kesehatan, ekonomi. Papua tetap tertinggal dibandingkan provinsi lain, sehingga masyarakat menolak otonomi khusus jilid II, dan terjadi demonstrasi serta korban jiwa, akhirnya terjadi konflik, kecemburuan sosial, dan terjadi banyak persoalan.²⁷⁷ Namun

²⁷⁶ Ibid, hlm. 2

²⁷⁷ BBC news Indonesia, 9 Desember 2021, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-59496244>, diakses 15 juni 2022.

tujuan pasti dari Undang-Undang 2/2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, dilaksanakan dalam rangka peningkatan kesejahteraan, percepatan dan pemerataan pembangunan serta pelayanan, sehingga Masyarakat Papua sejajar dalam merasakan kesejahteraan dengan masyarakat di provinsi lain dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun permasalahan gangguan keamanan yang terjadi di Papua selama ini bersumber dari masalah ekonomi dan masalah kemiskinan, sehingga pemekaran menjadi salah satu upaya untuk mempercepat pemerataan pembangunan, mempermudah birokrasi, mendekatkan pelayanan yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan Rakyat di Provinsi Papua.

c. Permasalahan Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Papua dan Papua Barat

Otonomi khusus yang diberikan ke Provinsi Papua dan Papua Barat merupakan kebijakan otonomi yang memberi kewenangan, bentuk dan susunan pemerintahan, serta pengaturan keuangan yang asimetris. Tidak berbeda dengan otonomi khusus yang berlaku di daerah lain di Indonesia (Provinsi Aceh, DKI Jakarta, dan Daerah Istimewa Yogyakarta) yang dalam pelaksanaannya menemui berbagai permasalahan. Hal itu juga terjadi terhadap pelaksanaan otonomi khusus di Papua melalui Undang-Undang 21/2001 yang telah diganti dengan Undang-Undang 21/2001. Meskipun pada awal Undang-Undang 21/2001 ditetapkan sebagai dasar kebijakan otonomi khusus di Papua, banyak kalangan yang melihat bahwa undang-undang tersebut adalah salah satu undang-undang yang paling modern. Bahkan Prof. Dr. Jimly Assidqie yang merupakan Guru Besar Hukum Tata Usaha Negara yang juga mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) serta anggota Dewan Pertimbangan Presiden dalam

suatu diskusi mengungkapkan bahwa undang-undang otonomi khusus Papua telah berkontribusi yang konstruktif bagi pengembangan ilmu hukum dan politik pemerintahan di Indonesia. Undang-undang ini juga memiliki keistimewaan dibandingkan dengan produk undang-undang yang lainnya yang pernah ditetapkan di Indonesia.²⁷⁸

Penilaian terhadap Undang-Undang 21/2001 tersebut bisa dimaklumi karena dilakukan pada masa di mana reformasi baru digulirkan dan eskalasi politik yang terjadi di Papua masih sangat tinggi setelah dilaksanakannya Kongres Papua II. Namun, jika kita lihat saat ini di mana undang-undang tersebut telah berjalan selama ± dua dekade (20 tahun), pada tataran implementasinya ditemukan berbagai permasalahan sebagaimana yang dikemukakan oleh Ramses M (2013: 90-93), antara lain²⁷⁹:

- 1) Ketidakjelasan dalam pembagian urusan pemerintahan khususnya antara pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota di Papua. Hal ini dikarenakan pemberian kewenangan atas urusan yang bersifat asimetris tidak disebutkan secara eksplisit di dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Enam bidang urusan yang diatur dalam Pasal 56 sampai 65 undang-undang tersebut yaitu urusan perekonomian, pendidikan, kesehatan, kependudukan dan ketenagakerjaan, lingkungan hidup, dan urusan sosial, dalam pengaturannya tidak disebutkan mana aspek-aspek yang asimetris dan mana yang simetris. Sebagai contoh urusan pendidikan dan kesehatan yang dalam undang-undang pemerintahan daerah merupakan urusan provinsi yang simetris. Oleh karena itu, seharusnya

²⁷⁸ Mohammad Abud Musa'ad, Op.Cit., hlm. 83.

²⁷⁹ Andy Ramses M, *Otonomi Khusus Papua dan Masalahnya*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 42, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), 2013, hlm. 90-93.

dalam Undang-Undang 21/2001 disebutkan urusan yang asimetris.

- 2) Unit kerja yang ada di wilayah kabupaten/kota yang melaksanakan urusan dalam rangka otonomi khusus tidak jelas, maka pada tahapan operasional, tidak dapat dibedakan urusan dalam rangka otonomi khusus dan urusan dalam rangka otonomi umum.
- 3) Terbentuknya hubungan yang kompleks antar badan perwakilan (DPRP dan MRP) dan antara badan perwakilan dengan gubernur. Hal ini merupakan konsekuensi dari dianutnya sistem dua badan perwakilan (bi-kameral) di mana kedua lembaga tersebut juga memiliki kewenangan yang sama dalam hal legislasi, pemilihan pejabat, pengawasan, dan konsultatif. Pengaturan yang tidak lengkap tentang kedudukan dan hubungan antar badan perwakilan dan antara badan perwakilan dengan gubernur serta tidak adanya pengaturan dalam penyelesaian sengketa menyebabkan ketidakefektifan DPRP dan MRP dalam menjalankan fungsinya. Hal ini tentu berimplikasi pada pelaksanaan otonomi khusus yang akan terhambat.
- 4) Formula pembagian penerimaan dalam rangka otonomi khusus antara provinsi dengan kabupaten/kota tidak jelas. Hal ini menimbulkan alokasi dana yang tidak rasional dan tidak tepat sasaran. Selain itu tidak adanya pedoman dalam pengelolaan keuangan dalam rangka otonomi khusus menyebabkan kebingungan dan kerancuan dalam tata kelola keuangan, dan penggunaan dana otonomi khusus yang tidak akuntabel.
- 5) Berdasarkan Undang-Undang 21/2001 bahwa otonomi khusus diletakkan pada level provinsi, sedangkan untuk kabupaten/kota diatur dengan Undang-Undang 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan yang berbeda terhadap jenjang pemerintahan ini akan berimplikasi pada

ketidakharmonisan hubungan antara provinsi dengan kabupaten/kota. Selain itu, hal ini juga berimplikasi pada ketidakjelasan pembagian urusan pemerintahan.

Selain dari lima permasalahan pelaksanaan desentralisasi asimetris di atas, tim peneliti LIPI (2021) juga menjelaskan terkait permasalahan implementasi ketentuan dalam otonomi khusus di Papua, antara lain²⁸⁰:

- 1) Setelah dua dekade (20 tahun) pelaksanaan otonomi khusus di Papua, masih terjadi kekerasan baik yang dilakukan oleh aparat keamanan maupun oleh kelompok kriminal bersenjata (KKB). Hal ini tentu menyebabkan jatuhnya korban baik warga sipil, aparat, maupun pengungsi di Papua. Padahal salah satu tujuan dari ditetapkannya undang-undang otonomi khusus Papua adalah sebagai instrumen dalam penyelesaian konflik dan pelanggaran HAM di Papua sebagaimana tercantum dalam Pasal 45 undang-undang otonomi khusus Papua bahwa dalam penyelesaian konflik dan pelanggaran HAM di Papua dilakukan melalui pembentukan perwakilan Komnas HAM, Pengadilan HAM, dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Akan tetapi, amanat undang-undang tersebut belum dapat diimplementasikan dalam mengatasi konflik dan pelanggaran HAM baik di masa lalu maupun berbagai pelanggaran HAM yang masih terjadi di masa otonomi khusus Papua. Bahkan setelah dibentuk tim investigasi Kementerian Politik Hukum dan HAM tahun 2015, penyelesaian pelanggaran HAM Papua masih stagnan. Selain itu, rasisme terhadap orang Papua juga masih sering terjadi setelah 20 tahun otonomi khusus Papua. Hal ini tentu menjadi “PR” besar yang harus diselesaikan.

²⁸⁰ Tim Peneliti LIPI, *Op.Cit.*, hlm. 2-10.

- 2) Sebagaimana diatur dalam undang-undang otonomi khusus Bab II Pasal 2 Ayat (2) dan (3) tentang simbol daerah Papua, sampai saat ini belum dimplementasikan. Simbol daerah yang pernah diusulkan oleh Papua ditolak karena bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah terutama Pasal 6 Ayat (4). Simbol yang sudah disepakati saat ini adalah lambang Majelis Rakyat Papua (MRP). Padahal simbol daerah Papua merupakan identitas kultural Papua yang mencerminkan jati diri dan pengakuan terhadap hak ulayat dan adat masyarakat Papua.
- 3) Ketika Papua menjadi bagian dari NKRI dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing diberlakukan, terjadi permasalahan dalam pengelolaan sumber daya alam di Papua. Sumber daya alam baik hutan maupun laut di eksploitasi secara beasr-besaran. Kehadiran undang-undang otonomi khusus pun tidak menyelesaikan persoalan tersebut. Masyarakat Papua sebagai pemilik hak ulayat tidak dilibatkan dalam pengelolaan sumber daya alam karena pemerintah masih menerapkan kebijakan yang sentralistik melalui undang-undang sektoral kehutanan dan minerba. Hal ini mengakibatkan lunturnya kepercayaan masyarakat Papua terhadap pemerintah pusat maupun pemerintah daerah karena merasa tidak dilibatkan di dalam pengambilan keputusan terkait wilayah adat termasuk ruang dan hak hidup mereka.
- 4) Pemberian dana otonomi khusus terhadap Papua belum memberikan dampak yang signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan, terutama dalam mengatasi kesenjangan ekonomi di tanah Papua. Padahal dana otonomi khusus tersebut bertujuan untuk peningkatan pembangunan dan menciptakan kesejahteraan masyarakat terutama di bidang pendidikan, kesehatan, dan

pemberdayaan ekonomi orang asli Papua. Berdasarkan data, Anggaran dana otonomi khusus rata-rata terjadi peningkatan sembilan persen (9%) setiap tahun seiring dengan peningkatan APBN dan berakhir pada tahun 2021. Permasalahan dalam pengelolaan dana otonomi khusus ini terjadi karena hubungan yang kurang baik antar jenjang pemerintahan (provinsi dan kabupaten/kota), serta perencanaan dan pengalokasian dana otonomi khusus yang tidak sesuai dengan kebutuhan riil.

- 5) Berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah setelah Undang-Undang 21/2001 sebagai upaya percepatan pembangunan di Papua khususnya di bidang pendidikan belum optimal dalam mentransformasi wajah pendidikan di Papua. Segala yang ada di dalam teks kebijakan tidak berkorelasi dengan operasionalisasi kebijakan. Apa yang dicita-citakan dalam undang-undang otonomi khusus agar setiap penduduk Papua terutama orang asli Papua mendapatkan pendidikan yang bermutu masih jauh dari harapan. Berdasarkan data statistik, kabupaten/kota yang mayoritas orang asli Papua memiliki capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang lebih rendah. Bahkan secara nasional, Provinsi Papua dan Papua Barat memiliki IPM yang paling rendah dibandingkan dengan provinsi lain²⁸¹. Tetapi walaupun demikian IPM pada seluruh kabupaten/kota di Papua tahun 2021 juga mengalami peningkatan seiring dengan membaiknya IPM Provinsi Papua. Kondisi ini jauh lebih baik dibandingkan tahun 2020 yang lalu dimana IPM pada hampir separuh kabupaten/kota di Papua menurun. Peningkatan ini utamanya disebabkan oleh meningkatnya pengeluaran per

²⁸¹ Capaian Indikator Utama Pembangunan, Indeks Pembangunan Manusia, <https://simreg.bappenas.go.id/home/pemantauan/ipm>, diakses pada tanggal 6 Juli 2022 pukul 10.54 WIB.

kapita yang disesuaikan. IPM Provinsi Papua meningkat dari 54,45 pada tahun 2010 menjadi 60,62 pada tahun 2021. Selama periode tersebut, IPM Provinsi Papua rata-rata tumbuh sebesar 0,98 persen per tahun dan meningkat dari level “rendah” menjadi “sedang” sejak tahun 2018. Namun, pandemi COVID-19 telah membawa perubahan dalam pencapaian pembangunan manusia Papua. IPM Provinsi Papua tahun 2020 sempat turun 0,66 persen atau 0,40 poin dibandingkan tahun 2019 menjadi 60,44. Meskipun demikian, pada tahun 2021 ini IPM Provinsi Papua kembali meningkat menjadi 60,62 atau tumbuh 0,30 persen dibandingkan tahun lalu.

Kabupaten/kota yang mengalami peningkatan IPM terbesar adalah Nduga dan yang terkecil adalah Kepulauan Yapen. Pada tahun 2020, IPM Nduga sebesar 31,55 dan pada tahun 2021 meningkat menjadi 32,84. Dari sisi perbandingan antarkabupaten/kota, tidak terjadi perubahan yang signifikan dalam kategori capaian dan peringkat di masing-masing kabupaten/kota. Urutan IPM terendah masih ditempati oleh Kabupaten Nduga (32,84), sedangkan urutan teratas masih ditempati oleh Kota Jayapura (80,11) yang sekaligus menjadikan Kota Jayapura sebagai satu-satunya wilayah dengan status capaian pembangunan manusia yang “sangat tinggi” ($IPM \geq 80$) di Papua. Jumlah kabupaten dengan status capaian pembangunan manusia yang “tinggi” ($70 \leq IPM < 80$) pada tahun 2021 ada 4 kabupaten, dengan status “sedang” (capaian $60 \leq IPM < 70$) ada 7 kabupaten, dan dengan status “rendah” ($IPM < 60$) ada 17 kabupaten²⁸².

²⁸² BPS Provinsi Papua, Berita Resmi Statistik No 68/ 12/ Th VI, 1 Desember 2021

Sedangkan untuk Provinsi Papua Barat,²⁸³ Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Papua Barat tahun 2021 mencapai 65,26, meningkat 0,17 poin (0,26 persen) dibanding capaian tahun sebelumnya (65,09). Selama periode tahun 2010-2021, IPM Papua Barat rata-rata meningkat sebesar 0,79 persen per tahun. Pandemi COVID-19 masih membawa pengaruh terhadap pembangunan manusia di Provinsi Papua Barat. Hal ini terlihat dari perlambatan pertumbuhan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) tahun 2021 dibanding tahun-tahun sebelumnya. IPM Provinsi Papua Barat pada tahun 2021 mencapai 65,26 atau hanya tumbuh sebesar 0,26 persen (meningkat 0,17 poin) dibanding capaian tahun 2020. Perlambatan pertumbuhan IPM tahun 2021 ini sangat dipengaruhi oleh turunnya rata-rata pengeluaran per kapita disesuaikan. Indikator ini turun dari 8,09 juta rupiah menjadi 7,92 juta rupiah pada tahun 2021.

- 6) Akibat dari kondisi geografis yang sulit dijangkau, tidak meratanya persebaran penduduk, ketersediaan infrastruktur yang rendah, terbatasnya akses informasi, dan sumber daya kesehatan yang terbatas yang dapat menjangkau daerah terpencil, pelayanan kesehatan untuk ibu dan anak di Papua masih terbatas. Meskipun telah banyak diupayakan melalui berbagai kebijakan, program, dan dukungan pendanaan dalam rangka meningkatkan pelayanan kesehatan di Papua, tetapi masih belum dapat mengoptimalkan capaian peningkatan kesehatan.

²⁸³ BPS Provinsi Papua Barat, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua Barat Tahun 2021

- 7) Pelaksanaan ketentuan mengenai perlindungan hak politik bagi masyarakat Papua dalam beberapa hal mengalami berbagai permasalahan, diantaranya:
- a) Pengambilan kebijakan daerah khususnya melalui peraturan daerah khusus (perdasus), mendapatkan pengawasan yang sangat ketat dari pusat. Apalagi Rancangan Perdasus yang dinilai pusat memiliki unsur separatisme, akan langsung ditolak. Dalam proses penyelarasan peraturan daerah dari Papua lebih disesuaikan dengan ketentuan yang bersifat umum daripada mempertimbangkan dengan kekhususan Papua;
 - b) Calon gubernur/wakil gubernur Papua harus dari orang asli Papua. Akan tetapi dalam tahap pencalonan, setiap calon harus mengikuti aturan nasional sehingga terbajak oleh kepentingan partai nasional. Pencalonan secara independen pun semakin sulit untuk dipenuhi. Oleh karena itu, ada anggapan dari para aktivis Papua merdeka bahwa pilkada Papua itu hanya untuk Jakarta bukan untuk Papua;
 - c) Banyak dari masyarakat Papua yang mempertanyakan efektivitas dari kinerja MRP yang mereka anggap jauh dari harapan. MRP juga dianggap tidak mampu untuk memperjuangkan kebutuhan dari pemilihnya. Dalam penentuan calon MRP, masih ada intervensi dari pusat sehingga tidak cukup representatif;
 - d) Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 diatur ketentuan mengenai kursi tambahan DPRD melalui proses pengangkatan. Hal ini menimbulkan perdebatan yang panjang di antara masyarakat Papua. Bahkan perumus undang-undang otonomi khusus Papua menolak pemberlakuan pasal tersebut. Selain itu, kursi tambahan melalui proses pengangkatan dianggap

tidak cukup mewakili karena hanya sebagai wadah bagi para politisi yang gagal dalam pemilu. Pada praktiknya, kehadiran mereka sulit untuk berbaaur dengan fraksi dan alat kelengkapan dewan. Bahkan di fraksi khusus pun menjadi perdebatan karena tidak sejajar dengan anggota DPRP yang dihasilkan dari pemilu langsung.

B. Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Di Negara Lain

Tidak hanya Indonesia, negara-negara lain pun banyak yang menerapkan kebijakan desentralisasi asimetris. Ada berbagai alasan dalam memperlakukan pemerintah daerah secara asimetris. Bisa karena alasan politik, ekonomi/fiskal, atau administratif tergantung perbedaan pendekatan yang dilakukan.

1) Alasan Politik

Keadaan sejarah, budaya, dan etnis, yang terkadang telah ada sejak pembentukan negara, dapat menyebabkan berbagai ketegangan politik di daerah atau bahkan tuntutan pemisahan diri. Dalam rangka menjaga kesatuan negara-bangsa, memberikan perlakuan yang berbeda, seperti status otonomi sebagian atau penuh kepada beberapa daerah atau pemerintah daerah, dapat menjadi alternatif kebijakan yang menggiurkan. Federalisme dan desentralisasi asimetris terkadang dibenarkan untuk mempertahankan kesatuan negara, serta untuk mengakui kekhususan dan identitas regional. Hal ini terjadi misalnya di Belgia, Kanada, Spanyol, dan Swiss.²⁸⁴

Namun, hubungan kausal antara gerakan separatis dan desentralisasi asimetris tidak jelas. Secara khusus, federalisme dan desentralisasi asimetris mungkin tidak

²⁸⁴ N. Bermeo, *The Import of Institutions*, Journal of Democracy, Vol. Volume 13/Number 2, 2002.

selalu membantu dalam mengatasi gerakan separatis. Hal ini tergantung pada penerapan pengaturan asimetris dan tingkat keparahan konflik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa strategi desentralisasi asimetris tidak serta merta menghasilkan pengurangan insentif bagi gerakan separatis, dan bahkan mungkin terjadi hal yang sebaliknya.²⁸⁵

Desentralisasi asimetris bukan satu-satunya solusi untuk menjaga kesatuan negara. Di beberapa negara telah memilih jalan yang berlawanan. Sebagai contoh, di Chili perlakuan simetris terhadap daerah dan pemerintahan daerah telah diadopsi selama beberapa dekade untuk memastikan kesatuan negara. Namun, situasi di Chili saat ini telah berubah, karena undang-undang baru mengalihkan tanggung jawab tambahan ke wilayah perkotaan dan beberapa wilayah percontohan.²⁸⁶

2) Alasan Ekonomi/Fiskal

Justifikasi desentralisasi asimetris fiskal sebagian besar sama dengan manfaat yang diterima dari desentralisasi fiskal secara lebih luas, yaitu memanfaatkan pengetahuan yang lebih baik tentang faktor permintaan dan biaya lokal, pengambilan keputusan yang lebih transparan dan kemungkinan untuk memanfaatkan inovasi lokal dalam penyediaan layanan.²⁸⁷

²⁸⁵ M. Rode, H. Pitlik, dan M. Borella Mas, *Does Fiskal Federalism Deter or Spur Secessionist Movements? Empirical Evidence from Europe*, Publius, Vol. 48/2, 2018, hlm. 161-190.

²⁸⁶ Dorothee Allain-Dupre, Isabelle Chatry, Antti Moisio, *Asymmetric Decentralisation: Trends, Challenges and Policy Implications*, OECD Regional Development Papers No. 10, 2020, hlm. 8.

²⁸⁷ R. Boadway dan S. Dougherty, *Desentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities*, in *Fiskal Desentralisation and Inclusive Growth in Asia*, OECD Publishing, Paris, 2019.

Desentralisasi asimetris fiskal mungkin juga memiliki motif pemerataan. Dalam istilah fiskal, federalisme atau desentralisasi asimetris berarti bahwa pemerintah daerah atau pada tingkat yang sama memiliki kekuatan pengeluaran atau pendapatan yang berbeda. Desentralisasi asimetris fiskal sering dibenarkan dengan berbagai argumen praktis dan dengan menggunakan alat fiskal yang beragam, seperti²⁸⁸:

- a) Meningkatkan efisiensi penyediaan layanan menggunakan penetapan pengeluaran yang berbeda;
- b) Mempertimbangkan keadaan khusus dari penyediaan layanan publik dengan otonomi pendapatan yang berbeda;
- c) Membantu wilayah dengan kebutuhan layanan yang unik atau lingkungan operasi luar biasa dengan perlakuan yang berbeda dalam sistem transfer;
- d) Mempertimbangkan kebutuhan khusus untuk investasi publik di tingkat pemerintah daerah dengan menggunakan aturan fiskal yang berbeda.

Contoh negara yang menerapkan desentralisasi asimetris karena alasan ekonomi/fiskal adalah Afrika Selatan.

3) Alasan Administratif

Pemerintah daerah seringkali berbeda dalam kapasitas administrasi, fiskal dan sumber daya manusianya. Desentralisasi asimetris menawarkan metode untuk mengatasi tantangan kapasitas dalam penyediaan layanan publik. Terkadang reformasi skala besar, seperti penggabungan pemerintah daerah tidak dapat dilakukan karena kurangnya sumber daya, waktu,

²⁸⁸ Dorothee Allain-Dupre, Isabelle Chatry, Antti Moisio, Op.Cit., hlm. 10-11.

atau resistensi politik. Jika demikian, solusi yang lebih tepat sasaran seperti pengaturan asimetris mungkin menjadi pilihan yang menarik untuk menyelesaikan masalah kapasitas.

Pengaturan asimetris dapat dimotivasi oleh pertimbangan efisiensi, misalnya jika mayoritas pemerintah daerah terlalu lemah untuk bertanggung jawab atas penyediaan layanan tanpa bantuan dan dukungan substansial dari pemerintah pusat. Mungkin secara paradoks, desentralisasi asimetris dapat membantu mempromosikan tujuan nasional untuk pelayanan yang seragam. Dalam beberapa kasus, pendekatan asimetris memberikan alternatif yang fleksibel untuk penugasan yang simultan. Misalnya jika keadaan berbeda secara signifikan antar daerah, dan merancang serta mengoperasikan sistem bantuan keuangan dan peraturan normatif dianggap terlalu membebani, pendekatan yang mendelegasikan tugas berdasarkan kasus per kasus mungkin lebih tepat.²⁸⁹ Juga harus diakui bahwa persatuan biasanya merupakan tujuan akhir kebijakan, bukan keseragaman dalam produksi. Contoh negara yang telah menerapkan desentralisasi asimetris ini adalah India, Indonesia, Meksiko, Rusia dan Tanzania.²⁹⁰

Alasan penerapan desentralisasi asimetris berbeda antara negara kesatuan dan negara federal. Desentralisasi asimetris sendiri sering menjadi karakteristik dasar dari negara federal. Ada gradien asimetris yang berbeda. Beberapa negara federal cukup asimetris, seperti negara Belgia, Kanada, India,

²⁸⁹ R. Bird, *Assymetric Fiscal Desentralization: Glue or Solvent?*, Working Paper, No. 03-09, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta, 2003.

²⁹⁰ R. Bahl dan J. Mertinez-Vazquez, *Sequencing Fiscal Dessentralization*, 2005.

Rusia, dan Spanyol. Negara federal lainnya cenderung menyukai simetris, seperti negara Australia, Austria, Jerman, Swiss, dan Amerika Serikat. Meskipun demikian, bahkan negara federal yang paling simetris pun seperti Amerika Serikat dan Swiss memiliki elemen yang asimetris. Di negara kesatuan, simetris biasanya merupakan prinsip dasar, yang dimotivasi oleh kesetaraan dan integrasi berbagai negara bagian. Contoh yang menganut pendekatan tersebut termasuk Chili atau Perancis. Namun, beberapa negara kesatuan juga memiliki elemen asimetris yang kuat (misalnya Italia, Inggris Raya). Negara-negara dengan wilayah periferal yang penting seperti wilayah terluar dan wilayah terpencil lainnya (misalnya Finlandia, Perancis, Portugal) merupakan contoh dari negara tersebut.²⁹¹

Desentralisasi asimetris telah menjadi lebih umum pada negara-negara kesatuan karena kebutuhan dalam mereformasi pemerintahan perkotaan. Secara umum, ada contoh desentralisasi asimetris yang memberikan tanggung jawab lebih kepada daerah dengan kapasitas yang lebih besar. Akibatnya, tampak ada konvergensi yang lebih besar antara negara kesatuan dan negara federal dalam tren menuju tata kelola yang berbeda di seluruh wilayah daerah, terutama untuk wilayah perkotaan.

1) Desentralisasi Asimetris di Inggris Raya²⁹²

Di Inggris Raya, pembuatan kebijakan terpusat dan pelimpahan kekuasaan terbatas kepada pemerintah daerah telah menjadi norma, devolusi kebijakan tertentu ke Skotlandia, Wales, dan Irlandia Utara sejak tahun 1999 telah membentuk pengecualian yang menarik. Hal yang menarik untuk dicatat bahwa terdapat asimetrisme dalam perlakuan

²⁹¹ Dorothee Allain-Dupre, Isabelle Chatry, Antti Moisio, Op.Cit., hlm. 7.

²⁹² Ibid, hlm. 15.

terhadap tiga negara devolusi Inggris. Skotlandia dan Wales telah diberi kekuasaan yang lebih besar, dibandingkan dengan Irlandia Utara. Selanjutnya, Skotlandia memiliki kekuasaan legislatif penuh atas berbagai bidang kebijakan, sedangkan di Wales ini lebih terbatas, terutama berfokus pada undang-undang sekunder. Ada sejumlah alasan politik, sejarah, dan ekonomi yang membedakan perlakuan ketiga negara tersebut.

Baru-baru ini, ada juga kebijakan asimetris di tingkat pemerintah daerah. Pemerintah koalisi Inggris, yang berkuasa selama tahun 2010-2015 memprakarsai serangkaian “Kesepakatan/Deals” (Kesepakatan Kota/*City Deals*, Kesepakatan Pertumbuhan/*Growth Deals*, dan Kesepakatan Devolusi/*Devolution Deals*) dengan kota-kota terpilih untuk menyerahkan kekuasaan dan sumber daya dalam domain kebijakan tertentu. pemerintah konservatif selanjutnya memperluas cakupan dan ruang lingkup perjanjian devolusi.

City Deals dan *Growth Deals* bertujuan untuk membantu kota-kota mewujudkan strategi lokal melalui investasi di bidang perumahan, transportasi, pekerjaan, keterampilan, dan dukungan bisnis. Beberapa kota telah menggunakan “Kesepakatan/Deals” untuk melakukan investasi dalam mendukung pengangguran.²⁹³

Kesepakatan pertama adalah *City Deals* dan mereka termasuk paket pendanaan dan wewenang dalam pengambilan keputusan yang dinegosiasikan antara pemerintah pusat dan otoritas lokal dan/atau badan lokal lainnya. Gelombang pertama, selesai pada Juli 2012, mencakup delapan kota terbesar di Inggris selain London. *City Deals* gelombang kedua, selesai pada Juli 2014, mencakup 14 kota terbesar di Inggris berikutnya dan wilayahnya yang lebih luas, serta enam kota dan wilayah Inggris berikutnya dengan pertumbuhan

²⁹³ A. Green, *Developing more local strategies for a changing labour market*, (unpublished manuscript), 2018

populasi tertinggi antara tahun 2001 dan 2010. *City Deals* berfokus pada “membuka kunci pertumbuhan” di kota-kota dan berfokus pada transportasi, dukungan bisnis, dan keterampilan. Sejumlah *Growth Deals* telah dinegosiasikan sejak tahun 2014. *Growth Deals* dikaitkan dengan pengembangan Rencana Ekonomi Strategis (SEPs/*Strategic Economic Plans*) untuk digunakan sebagai dasar negosiasi pemberian dana dari Dana Pertumbuhan Lokal Tunggal, yang dibuat dalam Review Pengeluaran tahun 2013. Setelah gelombang pertama pendanaan pada tahun 2014, *Growth Deals* diperluas kembali. Kesepakatan utama dari *Growth Deals* adalah untuk mengangkat atau mengurangi hambatan dalam pertumbuhan lokal.²⁹⁴

Transfer dana *Devolution Deals* merupakan wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sebagai imbalannya, pemerintah pusat membutuhkan reformasi tata kelola yang dilakukan di tingkat lokal. Contoh reformasi tersebut termasuk pembentukan otoritas gabungan di tingkat lokal dan pembentukan walikota yang dipilih secara langsung. Tujuan umum *Devolution Deals* mencakup pertumbuhan ekonomi, layanan publik dan reformasi administrasi, serta peningkatan akuntabilitas lokal. Kesepakatan belum dipaksakan oleh pemerintah pusat. *Devolution Deals* pertama diumumkan oleh pemerintah pada November 2014. Pada April 2018, *Devolution Deals* telah disepakati dengan 12 area.²⁹⁵

2) Desentralisasi Asimetris di Portugal²⁹⁶

Di Portugal, ada organisasi asimetris dengan dua daerah otonom yang memiliki tanggung jawab legislatif di luar

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ Ibid.

²⁹⁶ Dorothee Allain-Dupre, Isabelle Chatry, Antti Moisio, Op.Cit., hlm. 16-17.

negara otoritas, sementara tidak ada daerah yang mengatur diri sendiri di daratan. Daerah otonom Madeira dan Azores bertanggung jawab atas pembiayaan dan pengawasan umum otoritas lokal di wilayah mereka, dan juga memiliki kekuasaan legislatif untuk membuat, membubarkan, dan mengubah batas-batas pemerintah lokal sesuai dengan hukum nasional.

Menurut konstitusi portugis sejak tahun 1976, terdapat dua daerah otonom di Portugal yang dibentuk oleh Pulau Madeira dan Azores. Pada tahun 2017, penduduk di Madeira sebanyak 23.311 jiwa dan di Azores sebanyak 12.935 jiwa. Saat ini di Madeira terdapat 11 *municipalities* (kotamadya) dan 155 *Parishes* (perkampungan keagamaan), sedangkan di Azores terdapat 19 *municipalities* (kotamadya) dan 54 *Parishes* (perkampungan keagamaan). Kedua daerah tersebut memiliki kekuasaan administrasi, politik dan legislatif umum, kecuali fungsi kedaulatan dan perwakilan nasional. Tanggung jawab pengeluaran kedua daerah tersebut sangat luas, meliputi kesehatan dan kesejahteraan sosial, pendidikan, jalan dan transportasi, pembangunan ekonomi, lingkungan, budaya, perencanaan wilayah, air, dan pariwisata. Mereka juga bertanggung jawab untuk organisasi, pembiayaan dan pengawasan kota di wilayah mereka.

Pendapatan daerah otonom didasarkan pada pajak penghasilan dan pajak pertambahan nilai. Daerah otonom juga memiliki pendapatan dari cukai konsumsi dan perjudian, serta bea materai. Daerah otonom memiliki kekuasaan untuk membuat dan mengatur pajak, yang hanya berlaku di daerah otonom masing-masing, menentukan jenis pajak, tarif, penyelesaian, pemungutan, pemanfaatan pajak dan jaminan pembayar pajak pada masing-masing daerah. Selain itu, mereka juga memiliki kekuasaan untuk menyesuaikan pajak nasional dengan kekhususan daerah, dalam hal insiden, tarif, pemanfaatan pajak dan jaminan pembayar pajak, dalam batas-batas yang ditetapkan oleh undang-undang. Daerah otonom

juga menerima transfer dari APBN. Besarannya per tahun yang di transfer dari negara serta pembagian kedua daerah otonom ditentukan dengan kriteria kuantitatif sebagaimana diatur dalam undang-undang.

3) Desentralisasi Asimetris di Swedia²⁹⁷

Swedia merupakan salah satu negara yang paling desentralisasi di dunia dalam hal pemberian layanan publik dan pengeluaran. Sekitar 25% dari PDB negara tersebut dihitung oleh pengeluaran pemerintah daerah, dan pemerintah daerah menikmati pengeluaran yang luas, perpajakan dan otonomi dalam pengambilan keputusan. Di Swedia, hampir semua tugas redistributif telah dilimpahkan dari pemerintah pusat ke kabupaten dan kotamadya.²⁹⁸ Swedia memiliki sistem pemerintahan daerah dua tingkat, yang terdiri dari 20 dewan kabupaten dan 190 kotamadya²⁹⁹:

- a) Dewan Kabupaten (*Landsting*) dijalankan oleh majelis yang dipilih secara langsung dan sebagian besar bertanggung jawab atas pelayanan kesehatan (80% dari anggaran mereka). Kabupaten juga dapat terlibat dalam mempromosikan budaya, pendidikan, dan pariwisata. Tanggung jawab untuk transportasi umum regional dan lokal dibagi antara dewan kabupaten dan kotamadya. Sepuluh dewan kabupaten memiliki tanggung jawab untuk kebijakan pembangunan daerah. Selain itu, Kotamadya Gotland yang merupakan sebuah pulau, menjadi tanggung jawab Dewan Kabupaten.
- b) Kotamadya (*kommuner*) juga dijalankan oleh dewan yang dipilih secara langsung. Kota bertanggung jawab atas

²⁹⁷ Ibid, hlm. 19.,

²⁹⁸ OECD, *OECD Territorial Reviews: Skane, Sweden 2012*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, 2012.

²⁹⁹ OECD, *Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles*, 2019.

pendidikan dasar dan menengah, taman kanak-kanak, perawatan lansia, layanan sosial, komunikasi, perlindungan lingkungan, pemadam kebakaran, perpustakaan umum, air dan limbah, pengelolaan limbah, pertahanan sipil, perumahan umum dan infrastruktur.

Hingga akhir 1990-an, Badan Administrasi Kabupaten (lembaga pemerintah pusat) bertanggung jawab atas pembangunan daerah di setiap kabupaten. Sejak 1997/1998, Swedia telah meluncurkan proses reformasi regional yang agak unik. Pemerintah pusat tidak memberlakukan model tunggal pada kabupaten melainkan opsi regionalisasi yang berbeda. Ini telah mempromosikan regionalisasi asimetris dan *bottom-up* sebagai proses bertahap dan eksperimental (sebagai laboratorium regionalitas). Ide dasarnya adalah bahwa pembuatan kebijakan yang terdesentralisasi mengarah pada lebih banyak inovasi dalam pemerintahan. Oleh karena itu, sejak 1997 dan seterusnya, Swedia mengembangkan berbagai pilihan regionalisasi dalam hal perwakilan dan tanggung jawab politik di berbagai wilayah dan dalam fase yang berbeda: dewan regional yang dipilih secara langsung di dua “daerah percontohan” yaitu Skane dan Vastra Gotland, hasil dari penggabungan masing-masing dua dan tiga negara; dewan regional yang dipilih secara tidak langsung untuk Kalmar; dan kotamadya dengan fungsi regional untuk Gotland. Gelombang kedua (2002) dimulai dengan undang-undang parlemen tahun 2002. Undang-undang ini memungkinkan kabupaten, jika semua kotamadya setempat setuju, untuk membentuk badan koordinasi regional (badan yang dipilih secara tidak langsung, yaitu sesuai dengan model Kalmar) mengoordinasikan pekerjaan pembangunan daerah. Eksperimen fase ketiga, sejak 2007, sesuai dengan permintaan regionalisasi dari bawah ke atas (*bottom-up*). Berawal dari terbitnya rekomendasi untuk masa depan tingkat regional yang diterbitkan oleh Komite

Tanggung Jawab Sektor Publik (*Committee on Public Sector Responsibilities*) pada Februari 2007. Komite mengusulkan perpanjangan model ‘daerah percontohan’ yang dinilai positif, penggabungan kabupaten saat ini dan pembentukan enam hingga sembilan wilayah yang diperluas untuk mengatasi tantangan jangka panjang seperti penuaan. Sejak 1 Januari 2015, 10 dari 21 dewan kabupaten secara sukarela mengambil tanggung jawab untuk pembangunan daerah. Sejak awal 2019, reformasi diperluas untuk diterapkan di seluruh negeri. Akibatnya, semua kabupaten, yang disebut “daerah”, kini bertanggung jawab atas tugas pembangunan daerah.³⁰⁰

4) Desentralisasi Asimetris di Perancis³⁰¹

Beberapa contoh pemerintahan perkotaan termasuk pada tahun 2013, Perancis mengeluarkan undang-undang tentang wilayah perkotaan yang mempertimbangkan tata kelola yang berbeda (asimetris) untuk Kota Paris, Lyon, dan Aix-Marseille, untuk memasukkan struktur pemerintahan dengan kekuatan pajak sendiri dan pergeseran kompetensi dari wilayah dan departemen.³⁰²

Di Perancis, upaya tersebut telah dilakukan oleh pemerintah pusat sejak tahun 2000-an untuk mendorong kerjasama di tingkat perkotaan (petunjuk perencanaan tata ruang, disebut DATAR untuk proyek perkotaan). Namun, terlepas dari pembentukan komunitas perkotaan pada tahun 1966, hanya sedikit yang berhasil. Undang-undang tentang penciptaan wilayah perkotaan pada tahun 2010 telah mengarah

³⁰⁰ OECD, *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, 2017.

³⁰¹ Dorothee Allain-Dupre, Isabelle Chatry, Antti Moisio, Op.Cit., hlm. 21-22.

³⁰² OECD, *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, 2017.

pada pembentukan hanya satu kota metropolitan yaitu Nice Cote d'Azur. Perlu ditegaskan kembali bahwa peraturan tidak cukup untuk mendorong reformasi.

Langkah baru dicapai pada tahun 2013 dengan pembahasan pertama terkait undang-undang baru tentang wilayah perkotaan. Pemerintah mengadopsi pendekatan baru berdasarkan solusi tata kelola yang disesuaikan dengan kekhususan wilayah dan kebutuhan lokal. Undang-undang "MAPTAM" tahun 2014, tentang modernisasi tindakan teritorial publik dan kota metropolitan, memperkenalkan tingkat diversifikasi di seluruh wilayah Perancis. 14 Kota metropolitan akan diberikan tanggung jawab yang lebih besar daripada kotamadya 'standar' atau antar kotamadya. Diantara mereka, tiga wilayah perkotaan terbesar (Paris, Lyon, dan Aix-Marseille-Provence) yang telah memiliki status khusus sejak undang-undang PLM tahun 1982 yang memiliki struktur pemerintahan yang berbeda yaitu organisasi, tanggung jawab, dan sumber daya yang berbeda.

Mulai tahun 2020 dan seterusnya, perwakilan politik untuk kota metropolitan akan dipilih melalui pemilihan langsung. Pendekatan yang asimetris yang inovatif berdasarkan pengakuan keragaman wilayah dalam kesatuan negara ini raltif baru di Perancis, di mana di masa lalu menerapkan kebijakan yang simetris di sleuruh wilayah. Hal ini dilakukan untuk mengadaptasi struktur kebijakan organisasi dengan karakteristik khas wilayah pada skala yang sesuai. Inovasi lainnya adalah pembentukan dua gugus tugas antar kementerian "prefigurasi" untuk Grand Paris dan Aix-Marseille-Provence. Akhirnya, reformasi perkotaan Perancis adalah gambaran yang baik (setidaknya dalam kasus Grand Paris dan Aix-Marseille).

5) Desentralisasi Asimetris di Afrika Selatan³⁰³

Di Afrika Selatan, terdapat 278 kotamadya memiliki kapasitas fiskal dan administrasi yang berbeda. Oleh karena itu, pemerintah Afrika Selatan telah mengadopsi pendekatan desentralisasi yang berbeda (asimetris), terutama dalam hal pendanaan kota. Untuk mencapai hal tersebut, beberapa klasifikasi digunakan untuk mengelompokkan kotamadya. Konstitusi 1996 menetapkan tiga kategori, yakni Kotamadya Metropolitan, Kotamadya Lokal, dan Kotamadya Distrik. Klasifikasi lain terdapat pada bidang lain, seperti Investasi Infrastruktur Kota, antara lain: karakteristik spasial, ukuran institusi dan anggaran, serta variabel populasi. Pembendaharaan Nasional juga mengklasifikasikan kota menjadi enam kategori kelompok menggunakan ekonomi, variabel demografi dan kinerja seperti akses ke layanan dasar, tingkat kemiskinan, kelangsungan hidup kota, kekosongan staf, hutang kota, kepadatan penduduk, dan ukuran ekonomi kotamadya. Sebagaimana digaribawahi oleh Komisi Keuangan dan Fiskal Afrika Selatan, berbagai metodologi klasifikasi yang disorot di atas mengakui bahwa kotamadya memerlukan pendekatan berbeda dengan mempertimbangkan karakteristik dan kebutuhan mereka yang berbeda. Namun Komisi Keuangan dan Fiskal juga berpendapat bahwa pendekatan yang berbeda tidak selalu jelas, dan beberapa klasifikasi tidak selalu berguna untuk membuat keputusan atau mengalokasikan sumber daya. Hal ini karena klasifikasi seringkali bergantung pada tujuan kebijakan dan seringkali mengurangi pandangan terhadap hubungan antara kotamadya pedesaan dan perkotaan.³⁰⁴

³⁰³ Dorothee Allain-Dupre, Isabelle Chatry, Antti Moisio, Op.Cit., hlm. 24.

³⁰⁴ South African Financial and Fiscal Commission, *Submission for the 2012/13 Division of Revenue*, 2012.

6) Desentralisasi Asimetris di Kolombia³⁰⁵

Ada sejumlah pengaturan asimetris politik dalam model pemerintahan mutilevel di Kolombia. Di tingkat regional, kunci ukuran kebijakan asimetris ialah hak khusus masyarakat adat untuk mengelola wilayah mereka sendiri. Saat ini ada sekitar 811 wilayah adat di Kolombia, dan penduduk asli di Kolombia diperkirakan mencapai 1,5 juta jiwa, yang mewakili sekitar 3,4% dari populasi nasional. Luas tanah yang dihuni oleh wilayah adat (*resguardos*) hampir 30% dan di beberapa departemen sekitar 70%. Di tingkat lokal, status khusus Bogota merupakan contoh penting lain dari desentralisasi asimetris politik di Kolombia. Konstitusi tahun 1991 dan undang-undang organik pada tahun 1993 memberikan Bogota lebih banyak otonomi politik, fiskal dan administrasi daripada kotamadya lainnya. Sejak itu Bogota dianggap sebagai contoh keberhasilan implementasi desentralisasi asimetris di Kolombia. Secara khusus, Bogota telah mampu meningkatkan pengumpulan pendapatan, membatasi pengeluaran yang berlebihan dan meningkatkan efisiensi penyediaan layanan.³⁰⁶ Tantangan Bogota saat ini adalah terkait dengan pertumbuhan penduduk yang tidak hanya di kota itu sendiri tetapi juga di kotamadya sekitarnya. Namun, pembentukan badan pemerintahan metropolitan di seluruh wilayah Bogota belum mendapatkan dukungan politik yang cukup. Contoh lain dari pengaturan asimetris politik di tingkat lokal adalah status khusus “distrik” di lima kotamadya (*distritos especiales*), yaitu Bogota, Barranquilla, Buenaventura, Cartagena de Indias, dan Santa Marta.³⁰⁷ Kota-

³⁰⁵ Dorothee Allain-Dupre, Isabelle Chatry, Antti Moisio, Op.Cit., hlm. 25-26.

³⁰⁶ A. Fedelino dan T. Ter-Minassian, *Making fiscal decentralisation work: cross-country experiences*, Occasional Paper, No. 271, International Monetary Fund, 2010.

³⁰⁷ OECD, *Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia*, 2019.

kota tersebut dipilih berdasarkan karakteristik politik, komersial, sejarah, industri, budaya atau lingkungan mereka yang khusus.

Selain itu, terdapat status khusus enam wilayah perkotaan (*areas metropolitanas*) yang merupakan contoh desentralisasi asimetris administratif di Kolombia. Model pemerintahan perkotaan yang diakui secara hukum telah diterapkan di Valle de Abbura, Bucaramanga, Barranquilla, Cucuta, Centro Accidente, dan Valle del Cacique Upar.³⁰⁸ Wilayah perkotaan ini telah diberikan otonomi administratif dan fiskal yang lebih besar dibandingkan dengan wilayah perkotaan lainnya. Menurut undang-undang, inisiatif pemerintahan perkotaan harus datang dari kotamadya yang terletak di daerah, sedangkan pemerintah pusat kemudian membuat kebijakan terpisah tentang status hukum pengaturan tersebut. Pengaturan tersebut memungkinkan kota untuk mengelola bersama beberapa layanan penting di seluruh wilayah (misal transportasi) yang memerlukan perjanjian administratif.³⁰⁹ Contoh lain dari desentralisasi asimetris administrative adalah kerjasama antar kota. Namun, sementara pemerintah Kolombia telah memberikan dasar hukum baru untuk kerjasama antar kota melalui undang-undang organik tahun 2011 yang mengatur Organisasi Teritorial (*Ley Organica de Ordenamiento Territorial, LOOT*). Pada tahun 2016, hanya terdapat 11 struktur koperasi di tingkat kota yang telah mengikuti langsung LOOT. Sistem untuk mengklasifikasi kotamadya dan departemen telah menjadi alat adminisitrasi yang penting bagi pemerintah pusat untuk mengatur kebijakan yang berbeda mengenai pemerintah daerah. Klasifikasi kotamadya saat ini menjadi tujuh

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ D. Sanchez-Serra, *Functional Urban Areas in Colombia*, OECD Regional Development Working Papers, No. 2016/8, OECD Publishing, Paris, 2016.

kelompok berdasarkan pada populasi dan basis pendapatannya. Kategorisasi tersebut telah memasukkan “kategori khusus” yang terdiri dari kota-kota terbesar dan enam kategori lainnya.

Sementara itu, karena kapasitas secara tradisional sangat bervariasi antara pemerintah daerah, Pemerintah Kolombia telah menggunakan sistem sertifikasi untuk mengidentifikasi pemerintah daerah yang paling mampu menyediakan layanan publik yang penting. Sertifikasi tersebut sebagian besar dijalankan oleh kementerian dan termasuk sektor yang spesifik (pendidikan, kesehatan, air, dan limbah) sehingga sertifikasi di satu sektor tidak otomatis mengarah untuk mengalokasikan transfer pusat dan untuk mengatur penyediaan layanan. Pemerintah daerah yang telah bersertifikat telah berada dalam posisi yang lebih maju untuk mengajukan permohonan pendanaan khusus ke pemerintah pusat untuk melaksanakan proyek-proyek, sebuah kebijakan yang mendapatkan kritik karena dapat menjaga atau bahkan memicu ketidaksetaraan antar pemerintah daerah.³¹⁰

Untuk meningkatkan koordinasi investasi di antara berbagai tingkat pemerintahan dan untuk menciptakan insentif yang lebih kuat bagi pemerintah daerah untuk kegiatan kolaborasi yang efektif, Pemerintah Kolombia meluncurkan model “*Contratos Plans*” pada tahun 2011. Model ini merupakan program investasi yang berlaku di bidang-bidang tertentu. rencana tersebut ditetapkan bersama oleh pemerintah pusat, departemen, dan kotamadya serta disesuaikan dengan kebutuhan lokal. Setelah kesepakatan dibuat, pemerintah pusat mendanai sebagian besar program tersebut. *Contratos Plans* terbaru berfokus pada wilayah pendukung yang terkena

³¹⁰ OECD, Loc.Cit., 2019.

dampak konflik, dan pada wilayah dengan kondisi ekonomi, sosial, dan lingkungan yang rendah.³¹¹

Sistem royalti dari sebagian besar industri pertambangan dan minyak memberikan contoh lain dari desentralisasi asimetris fiskal di Kolombia. Ada perbedaan mencolok yang ada dalam distribusi royalti di Kolombia. Misalnya, pada tahun 2013-2014, sekitar 30% dari dana ini dibayarkan kepada delapan departemen penghasil minyak dan pertambangan terpenting, meskipun mereka hanya mewakili 17% dari populasi nasional.³¹²

³¹¹ OECD, Loc.Cit., 2019.

³¹² OECD, *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, 2014.

BAB VI
FORMAT BARU
PELAKSANAAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

Salah satu bentuk desentralisasi dalam rangka pemberian otonomi dengan tujuan tertentu yang berkaitan dengan stabilitas integrasi/integritas dan legitimasi kekuasaan yang diberikan kepada daerah-daerah dengan titik berat pelaksanaan otonomi di tingkat provinsi adalah desentralisasi asimetris atau biasa yang disebut dengan otonomi khusus³¹³. Telah dibahas pada bab sebelumnya tentang pelaksanaan desentralisasi asimetris baik di Indonesia maupun di negara lain. Pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia bisa kita lihat pelaksanaannya di Provinsi Aceh, Provinsi DKI Jakarta, Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Papua serta Provinsi Papua Barat. Namun terlepas dari daerah-daerah tersebut, Pemerintah Indonesia telah mengaplikasikan konsep Desentralisasi Asimetris di semua daerah di Indonesia dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana didalamnya mengatur pembagian urusan pemerintahan. Baik itu urusan pemerintahan yang mutlak diatur oleh pemerintah pusat, maupun urusan yang dikelola oleh pemerintah daerah. Dalam hal urusan yang dikelola oleh pemerintah daerah, pemerintah pusat menetapkan aspek-aspek kehidupan masyarakat yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah guna mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Hal ini dikenal dengan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan non-pelayanan dasar. Selain itu, terdapat pula urusan pemerintahan pilihan yang merupakan bentuk asimetris yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada setiap daerah untuk mengelola potensi yang sesuai dengan kondisi daerah masing-

³¹³ Rossy Lambelanova dan Ngadisah, Lock.Cit.

masing. Pada urusan pemerintahan pilihan ini dapat kita lihat, upaya pemerintah Indonesia untuk memberikan ruang kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi yang dimiliki daerah guna mensejahterakan masyarakat dan mendukung pembangunan nasional.

Meski telah diatur sedemikian rupa oleh pemerintah terkait penyelenggaraan pemerintahan baik dengan konsep desentralisasi simetris maupun desentralisasi asimetris, sejalan dengan pertumbuhan masyarakat dan perkembangan zaman dibutuhkan konsep-konsep baru sehingga aspirasi masyarakat dapat terus tersalurkan. Berkaitan dengan hal tersebut, pada bab ini akan dibahas tentang format baru pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia. Dengan asas ke-*bhinneka tunggal ika*-an yang selalu dijunjung tinggi dalam setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, maka dalam penyusunan format baru pelaksanaan desentralisasi asimetris ini juga tetap mengutamakan ke-*bhinneka*-an yang ada di Indonesia. Dengan harapan perbedaan-perbedaan yang ada tersebut menjadi lem perekat keutuhan Bangsa Indonesia bukan menjadi sumber perpecahan atau disintegrasi bangsa.

A. Pendekatan Dalam Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris

1. Pendekatan Antropologi

Antropologi berasal dari kata *Antropos* yang berarti manusia dan *Logos* yang berarti studi. sehingga dapat diartikan antropologi sebagai suatu disiplin ilmu yang mempelajari tentang manusia. Ruang lingkup antropologi sangat luas karena meliputi manusia sebagai makhluk fisik, manusia dalam masa prasejarah, dan manusia dalam sistem kebudayaannya sebagai pewaris suatu sistem yang kompleks

meliputi adat istiadat, sikap dan perilaku³¹⁴. Havilland (1988) mendefinisikan antropologi sebagai studi mengenai umat manusia yang berusaha menyusun generalisasi yang bermanfaat tentang manusia dan perilakunya serta keragamannya. Selanjutnya Hunter (1976), mendefinisikan antropologi sebagai ilmu yang muncul dari kaingintahuan yang tidak terbatas mengenai umat manusia³¹⁵. Sedangkan menurut KBBI, antropologi memiliki arti sebagai ilmu tentang manusia, khususnya tentang asal-usul, aneka warna, bentuk fisik, adat istiadat dan kepercayaannya pada masa lampau³¹⁶. Dari beberapa pengertian antropologi diatas dapat kita simpulkan bahwa antropologi merupakan ilmu yang membahas tentang manusia, mulai dari cara manusia hidup, membentuk suatu masyarakat hingga menciptakan suatu budaya yang terus berkembang. Pendekatan antropologi perlu dilakukan dalam pelaksanaan desentralisasi asimeris karena melalui pendekatan antropologi dapat diketahui siapa masyarakatnya dan kondisi masyarakat khususnya pada daerah yang bersifat asimetris sehingga dapat membantu pemerintah dalam memahami cara pandang dari masyarakat daerah asimetris terhadap diri mereka sendiri dan terhadap sesuatu hal yang baru (dalam hal ini pembangunan) bagi mereka, termasuk bagaimana pemerintah merancang desain program yang sesuai dengan karakteristik masyarakat tersebut.

Pembangunan dengan pendekatan antropologi adalah sebuah pilihan yang logis jika dihadapkan pada kemacetan model yang bersifat teknis dan formal, yang merupakan

³¹⁴ Imam Subchi, *Pengantar Antropologi*, PT. Raja Grafindo Persada, Depok, 2018, hal. 1.

³¹⁵ Budi Suryadi, *Pengantar Antropologi*, P3AI Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, 2012, hal. 4.

³¹⁶ <https://kbbi.web.id/>, diakses pada 6 Juli 2022.

proyek modernisasi besar-besaran untuk Provinsi Papua³¹⁷ dan Papua Barat serta daerah yang mendapatkan label daerah asimetris lainnya. Untuk mamahami masyarakat pada daerah yang memiliki karakteristik khusus seperti Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang masyarakatnya belum terlalu mengenal teknologi, masyarakat Provinsi Aceh yang memegang teguh syariat Islam dalam menjakalankan kehidupan sehari-hari, masyarakat Provinsi DI Yogyakarta yang menjunjung tinggi adat istiadat dari kesultanan dan masyarakat Provinsi DKI Jakarta yang harus beradaptasi dengan cepatnya pembangunan di daerah ibukota perlu dipelajari melalui ilmu antropologi agar pada akhirnya kebijakan yang diambil sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat daerah yang dituju. Hal ini sependapat dengan Nasution, bahwa Indonesia membutuhkan model baru desentralisasi yang disebut desentralisasi asimetris berurutan. Desentralisasi ini adalah model desentralisasi bertahap dan tidak menempatkan provinsi pada posisi yang sama. Posisi akan dinilai berdasarkan kemampuan dan kemampuan anggaran daerah³¹⁸

Pada dasarnya otonomi khusus Papua merupakan pemberian kewenangan yang lebih luas bagi daerah provinsi dan rakyat Papua untuk dapat mengatur dan mengurus secara mandiri kepentingannya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas tersebut dapat diartikan sebagai tanggung jawab yang lebih besar bagi

³¹⁷ Agung Djojosoekarto, dkk, *Nilai-Nilai Dasar Orang Papua dalam Mengelola Tata Pemerintahan (Governance) Studi Refleksi Antropologis*, Centrefor Learning and Advancing Experimental Democracy, Indonesia Forestry and Governance Institute, Yogyakarta, 2012, hal. 26.

³¹⁸ Nasution, I. K, *The Challenge of Decentralization in Indonesia, Symmetrical and Asymmetrical Debate*. International Journal of Social Science and Humanity, 6 no 9. 2016.

provinsi dan Rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua guna sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat Papua dalam kerangka kesetaraan dan keseimbangan dengan provinsi lainnya di Indonesia³¹⁹.

Sejalan dengan dilakukannya perpanjangan otonomi khusus berdasarkan UU No 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, dilakukan pula pemekaran Provinsi Papua yang bertambah menjadi 3 (tiga) provinsi baru berdasarkan pada 3 (tiga) undang-undang tentang pembentukan provinsi baru di Papua yang telah resmi diundangkan setelah ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo pada Hari Senin tanggal 25 Juli 2022, terdiri dari Undang-Undang No 14 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Selatan, UU Nomor 15 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Tengah, dan UU Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Pegunungan. Dengan adanya pemekaran pada tingkat provinsi tersebut diharapkan dapat mempercepat pelayanan dan pemerataan pembangunan di Tanah Papua.

Kewenangan yang lebih luas tersebut berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi provinsi dan Rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua guna sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat Papua sebagai bagian dari Rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut juga berarti memberikan kesempatan dan peluang yang lebih besar untuk memanfaatkan potensi sumber daya alam dan sumber daya lain. Peran yang dimainkan oleh masyarakat Papua adalah

³¹⁹ Rossy Lambelanova dan Ngadisah, Op.Cit.

turut terlibat dalam pembuatan formulasi kebijakan daerah, implementasi kebijakan daerah maupun evaluasi kebijakan daerah baik dalam pengembangan dan pemanfaatan sumber daya alam maupun pembangunan sumber daya manusia serta dalam pengembangan wilayah pemerintahan.³²⁰

Otonomi khusus Papua memberikan kewenangan-kewenangan tertentu khususnya dalam **mengembangkan karakteristik lokal ke dalam sistem pemerintahan daerah Propinsi Papua** yang berbeda dengan daerah otonom lainnya. Sesuai pendapat Djojosoekarto³²¹, tentang 6 (enam) pilar nilai antropologis Papua atau nilai dasar orang Papua, diantaranya:

1. Modal

Modal dalam masyarakat Papua lebih bersifat sosial, bukan ekonomi ataupun fungsional. Artinya orang dituntut atau terdorong untuk mengumpulkan kekayaan bukan dalam rangka agar kekayaan tersebut dapat memudahkan kehidupan, tetapi bahwa kekayaan tersebut akan memberikan status sosial di masyarakat, contohnya untuk ritual adat, upacara perkawinan, atau untuk menyelesaikan persoalan-persoalan adat.

2. Kerja

Selama ini aktivitas kerja bagi masyarakat Papua bukanlah sebatas aktivitas ekonomi, melainkan juga merupakan aktivitas sosial budaya. Orang giat bekerja bukan hanya untuk mendapatkan penghasilan secara ekonomi, tetapi juga karena bekerja memiliki nilai luhur baik secara sosial maupun komunal, dan orang yang rajin

³²⁰ Djaenuri, A. ; E, *Sistem Pemerintahan Daerah (Local Governance System)*. Jakarta: Universitas Terbuka, 2011.

³²¹ Agung Djojosoekarto, dkk, *Nilai-Nilai Dasar Orang Papua dalam Mengelola Tata Pemerintahan (Governance) Studi Refleksi Antropologis*, Centrefor Learning and Advancing Experimental Democracy, Indonesia Forestry and Governance Institute, Yogyakarta, 2012, hlm. 26.

bekerja akan mendapatkan posisi serta penghargaan sosial yang tinggi di masyarakat.

3. Hubungan Sosial

Sejauh ini, di sebgaaian masyarakat Papua, hubungan sosial lebih merupakan relasi berbasis kerangka suku dan klan. Ini sangat mempengaruhi berbagai aktivitas yang dilakukan, termasuk aktivitas ekonomi, dimana orientasi kerjasama lebih berbasis identitas kesukuan dan cenderung kurang terbuka kepada pihak luar (karena tidak didasarkan pada basis manfaat dan keuntungan).

4. Waktu

Bagi masyarakat Papua waktu adalah ruang dimana orang dapat mengalokasikan kegiatan sesuai kebutuhan yang ada. Waktu bukan merupakan peluang atau kesempatan untuk mengakumulasikan aktivitas yang dilakukan, sebagaimana yang menjadi standar pemahaman modern, sehingga penjadwalan dan pembagian waktu kerja secara serial dan terstruktur dianggap tidak terlalu penting.

5. Tanah

Tanah dalam konteks pelaksanaan pembangunan seharusnya dimaknai sebagai suatu tempat dimana proses pembangunan tersebut dilaksanakan. Namun, diperlukan kedaulatan dalam arti kontrol dan penguasaan secara penuh atas tanah tersebut. Hal ini memiliki arti bahwa pemanfaatan tanah dalam konteks pelaksanaan pembangunan harus dibarengi dengan pengawasan penuh sehingga memberi kemanfaatan bagi orang papua itu sendiri.

6. Jaminan Sosial

Solidaritas di Papua merupakan pertolongan atau bantuan yang diberikan seseorang kepada orang lain, dipahami sebagai tindakan timbal balik yang harus dibalas dengan cara yang seimbang.

Dalam pelaksanaan pembangunan, masyarakat harus ditempatkan sebagai subjek dan objek pembangunan. Sebagai subjek pembangunan artinya masyarakat turut serta dalam berbagai proses pembangunan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi. Dalam hal ini, pemerintah memberikan ruang kepada masyarakat untuk turut berperan aktif dalam berbagai proses pelaksanaan pembangunan sehingga masyarakat pun dapat menjadi kontrol bagi pemerintah secara tidak langsung. Masyarakat dapat turut serta menyalurkan aspirasi dalam proses perencanaan, sehingga kebijakan yang diambil atau pembangunan yang akan dilakukan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam tahap pelaksanaan, masyarakat dapat turut berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan, misalnya menjadi tenaga kerja, ikut menggalang dana, memberi sumbangan dan lain-lain. Selanjutnya pada tahap evaluasi, masyarakat turut memantau terhadap proses pembangunan. Hal ini bertujuan menghindari hal-hal yang tidak diinginkan seperti penyalahgunaan dana pembangunan. Selain itu, masyarakat juga harus turut berperan aktif dalam proses pemanfaatan hasil pembangunan agar pembangunan yang dilakukan tidak sia-sia dan digunakan sebaik mungkin demi kepentingan bersama.

Jika masyarakat ditempatkan sebagai objek pembangunan, maka masyarakat menjadi sasaran dalam kegiatan pembangunan yang dilakukan. Hal ini menekankan pada pembangunan manusia sehingga hasil akhir yang diharapkan adalah meningkatnya kualitas manusia, yang pada akhirnya dapat meningkatkan taraf perekonomiannya. Pembangunan dengan masyarakat sebagai objeknya dapat dilakukan dengan mengadakan berbagai kegiatan pada bidang pendidikan dan pelatihan. Melalui bidang pendidikan, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan Program Wajib Belajar 9 Tahun yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar yang merupakan

pengamalan dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (SPN). Untuk menindaklanjuti program ini, pada tahun 2012 pemerintah pusat mengeluarkan Program Wajib Belajar 12 Tahun sebagai program lanjutan dari program wajib belajar sebelumnya, atau yang lebih dikenal dengan Pendidikan Menengah Universal (PMU) yang diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 80 tahun 2013 dengan tujuan untuk menjaga kesinambungan keberhasilan pelaksanaan program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun sekaligus menyiapkan generasi emas Indonesia 2045³²².

Dalam rangka meningkatkan kualitas Pendidikan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diamanahkan pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan kabupaten/ kota, disebutkan bahwa sub urusan manajemen pendidikan bagi daerah provinsi adalah pengelolaan pendidikan menengah, sedangkan pemerintah kabupaten/ kota hanya menangani atau mengelola pendidikan dasar yaitu tingkat Sekolah Dasar/ SD dan Sekolah Menengah Pertama. Berkaitan dengan alih kewenangan dalam bidang pengelolaan pendidikan ini, terdapat 3 (tiga) hal yang diserahkan kabupaten/kota kepada provinsi, diantaranya adalah yang berkaitan dengan aset, Sumber Daya Manusia (SDM) serta keuangan. Hal ini sesuai dengan substansi urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta kabupaten/ kota yang tercantum dalam Lampiran UU RI No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa substansi urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta kabupaten/ kota termasuk kewenangan dalam

³²² Welly Kusuma Wardani, *Jurnal: Implementasi Program Wajib Belajar 12 Tahun di Provinsi DKI Jakarta (Studi Kota Administrasi Jakarta Timur)*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 2.

pengelolaan unsur manajemen (meliputi sarana prasarana, personil, bahan-bahan, dan metode kerja), dan kewenangan dalam penyelenggaraan fungsi manajemen (meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian, pengembangan, standarisasi dan pengelolaan informasi).

Tujuan pengalihan pengelolaan urusan Pendidikan dari Dinas Pendidikan tingkat kabupaten/kota ke Dinas Pendidikan Provinsi sebenarnya adalah untuk peningkatan kualitas penyelenggaraan pendidikan, baik dalam hal peningkatan kompetensi pendidik, tenaga kependidikan, peserta didik, pengawas, maupun kualitas jenjang pendidikan menengah di tingkat provinsi, sehingga setiap tingkatan pemerintahan daerah fokus mengurus salah satu urusan penyelenggaraan Pendidikan³²³.

Selain itu, pemerintah juga mengeluarkan kegiatan pelatihan salah satunya melalui kartu Prakerja yaitu program pengembangan kompetensi kerja dan kewirausahaan berupa bantuan biaya yang ditujukan untuk pencari kerja, pekerja yang terkena PHK atau pekerja yang membutuhkan peningkatan kompetensi, termasuk pelaku usaha mikro dan kecil³²⁴.

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan salah faktor penting dalam pelaksanaan pembangunan suatu negara. Oleh sebab itu, kualitas dan jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) memiliki pengaruh yang besar dalam pelaksanaan proses pembangunan. Sumber Daya Manusia (SDM) yang melimpah dapat menjadi penggerak proses pembangunan dan Sumber

³²³ Rossy Lambelanova, *Transfer of Secondary Education Management Functions in Central Java Province*, Jurnal ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah, vol 11 No 2 (2019) DOI: <https://doi.org/10.33701/jiabd.v11i2.736>.

³²⁴ <https://www.prakerja.go.id/>, *Tentang Kartu Prakerja*, dikases pada 4 Juli 2022.

Daya Manusia (SDM) yang berkualitas adalah penentu dalam pembangunan ekonomi.

2. Pendekatan Kesejahteraan

Dalam setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah atau proses pembangunan yang dilakukan pasti tujuan akhirnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan sosial diartikan sebagai suatu kondisi dimana terpenuhinya kebutuhan spiritual, material, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya³²⁵. Menurut KBBI, kesejahteraan berasal dari kata sejahtera yang memiliki arti aman, sentosa, dan makmur; selamat (terlepas dari segala macam gangguan), sedangkan arti dari kesejahteraan adalah hal atau keadaan sejahtera; keamanan, keselamatan, ketentraman jiwa, kesehatan jiwa, keadaan sejahtera masyarakat³²⁶. Jadi dapat disimpulkan bahwa kesejahteraan adalah kondisi dimana masyarakat mampu memenuhi kebutuhan pokoknya, mulai dari makanan, tempat tinggal, air minum, pakaian bersih dan memiliki pendidikan dan pekerjaan yang memadai sehingga dapat menunjang kualitas hidupnya dan terbebas dari kemiskinan, kebodohan, ketakutan dan kekhawatiran sehingga dapat hidup aman, tentram secara lahir dan batin³²⁷.

Pelaksanaan desentralisasi dengan pendekatan kesejahteraan harus pula melihat kapabilitas daerah dalam mengurus urusan rumah tangganya, dimana salah satu cara melakukan pendekatan kesejahteraan adalah dengan mentransfer dana-dana perimbangan kepada daerah otonom yang besarnya harus disesuaikan dengan kapasitas daerah tersebut, apabila daerah tersebut memiliki kapasitas yang

³²⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 2012 pasal 1 ayat 2.

³²⁶ <https://kbbi.web.id>, diakses pada 4 Juli 2022.

³²⁷ Amirus Sodiq, *Konsep Kesejahteraan Dalam Islam, Equilibrium3*, 2016, hal. 380-405.

cukup representative dalam mengelola atau mengurus urusan rumah tangganya dengan potensi dan sumber daya yang dimiliki maka lebih baik diberikan kewenangan dalam porsi yang utama dalam mengelola suatu urusan.

Semakin memadai kemampuan ekonomi dan kapasitas administrasi suatu daerah, akan semakin layak daerah tersebut menangani berbagai urusan pemerintahan, artinya apabila suatu daerah telah memenuhi syarat dari segi penemuan kesejahteraan masyarakat khususnya aspek potensi ekonomi secara keseluruhan dan pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakatnya, maka dapat diberikan atau diserahkan suatu kewenangan urusan pemerintahan dari pemerintah tingkat atasnya. Sehingga dengan pengelolaan urusan yang dilakukan oleh daerah tersebut dapat lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya karena penanganan permasalahan lebih cepat, pemanfaatan aspek ekonomi lebih banyak dimanfaatkan langsung oleh masyarakat di daerah tersebut, serta pelayanan lebih mudah dan cepat.³²⁸ Hal ini sejalan dengan pendapat Wilson³²⁹ bahwa desentralisasi program atau kebijakan tertentu tidak dapat dilaksanakan di tingkat lokal apabila kurangnya sumber daya manusia dan keuangan.

Tujuan pemerintah dalam setiap kebijakan dan pembangunan yang dilakukan yaitu ingin rakyatnya mencapai kehidupan yang sejahtera sehingga dapat melakukan fungsi sosialnya dengan baik. Begitu pula dengan pelaksanaan kebijakan desentralisasi asimetris ini, memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah-daerah dengan karakteristik khusus sehingga masyarakatnya dapat

³²⁸ Rossy Lambelanova, dkk, *Transfer of Management Authority for Marine Affairs from Banyuwangi Regency Government to East Java Provincial Government (Study of Existing Conditions in 2019)*. The Croatian International Relations Review (CIRR) 28 (90), 2022, hlm. 77-100.

³²⁹ Wilson, R. H, *Decentralization and Intergovernmental Relations In Social Policy: A Comparative Perspective of Brazil, Mexico and the US*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2006.

melakukan fungsi sosialnya dengan baik. Pendekatan kesejahteraan perlu dilakukan dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris karena tingkat kesejahteraan masyarakat disetiap daerah berbeda khususnya di daerah asimetris, maka akan beda pula cara penanganannya. Dengan penerapan desentralisasi asimetris, diharapkan wilayah dengan karakteristik khusus dapat melakukan akselerasi pembangunan hingga perekonomiannya dapat berjalan dengan baik dan akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Pendekatan kesejahteraan ini dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk menjalin hubungan baik dengan masyarakat, terutama di wilayah-wilayah yang memiliki keinginan untuk lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) karena merasa pemerintah kurang peduli terhadap pembangunan di wilayahnya. Pendekatan kesejahteraan juga dapat diartikan sebagai upaya-upaya pengelolaan wilayah negara yang memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di daerah tersebut.

Seperti yang kita ketahui, bahwa daerah-daerah yang dianggap memiliki kekhususan oleh pemerintah pusat diberikan dana dalam rangka otonomi khusus, contohnya pada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat terdapat Dana Otonomi Khusus (Otsus) yaitu penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus³³⁰, pada Provinsi Aceh terdapat Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) kabupaten/kota yaitu Dana yang diperuntukan dan ditransfer untuk membiayai program dan kegiatan pembangunan Kabupaten/Kota yang bersumber dari Dana Otonomi Khusus yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Provinsi Aceh³³¹ dan

³³⁰ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 pasal 34 ayat 1.

³³¹ Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan

pada Provinsi DI Yogyakarta terdapat Dana Istimewa (Danais) yaitu dana yang bersal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan untuk mendanai kewenangan Istimewa dan merupakan bagian dari dana transfer ke daerah³³², dimana dana-dana tersebut dirasa begitu besar jumlahnya dan diharapkan dapat membantu peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

Contohnya pada pemberian Dana Otonomi Khusus (Otsus) untuk Provinsi Papua dan Papua Barat sebesar 2,25% dari palfon Dana Alokasi Umum Nasional dimana penggunaannya telah ditentukan sebanyak 1% digunakan untuk:

- a. Pembangunan, pemeliharaan dan pelaksanaan pelayanan publik;
- b. Peningkatan kesejahteraan Orang Asli Papua (OAP) dan penguatan Lembaga Adat; dan
- c. Hal lain berdasarkan kebutuhan dan prioritas daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dan untuk 1,25% digunakan untuk pendanaan Pendidikan, Kesehatan dan Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat dengan besaran paling sedikit:

- a. 30% untuk belanja Pendidikan;
- b. 20% untuk belanja Kesehatan³³³;

Tidak jauh berbeda dengan Provinsi Papua dan Papua Barat, penggunaan Dana Otsus di Provinsi Aceh digunakan untuk membiayai program dan kegiatan pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan serta

Dana bagi Hasil Minyak dan gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus pasal 1 ayat 25-26.

³³² Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 15/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pasal 1 ayat 9.

³³³ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 pasal 34.

pendanaan pendidikan, sosial dan kesehatan³³⁴. Dapat kita lihat bahwa dana yang digelontorkan oleh pemerintah pusat dalam rangka pemberian otonomi khusus guna meningkatkan kesejahteraan di wilayah dengan karakteristik khusus tidak sedikit jumlahnya. Oleh sebab itu, pada pendekatan kesejahteraan ini, pemerintah telah mengutamakan peningkatan tingkat kesejahteraan masyarakat pada semua lapisan hingga pada akhirnya pelaksanaan pembangunan nasional dapat terlaksana secara optimal.

3. Pendekatan Keamanan

Menurut KBBI, keamanan berasal dari kata aman yang berarti bebas dari bahaya, bebas dari gangguan, terlindung atau tersembunyi, tidak mengandung resiko dan tidak merasa takut atau khawatir. Sedangkan kata keamanan memiliki arti keadaan aman/ketentraman³³⁵. Pendekatan keamanan dalam arti pengelolaan wilayah negara untuk menjamin keutuhan wilayah dan kedaulatan negara serta perlindungan segenap bangsa dan asas keamanan adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional³³⁶. Dari berbagai pengertian diatas dapat kita simpulkan bahwa keamanan secara umum dapat di definisikan sebagai kemampuan mempertahankan diri dalam menghadapi ancaman nyata³³⁷. Seorang ahli tentang keamanan, Barry

³³⁴ Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana bagi Hasil Minyak dan gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus pasal 10 ayat 1.

³³⁵ <https://kbbi.web.id>, diakses pada 4 Juli 2022.

³³⁶ Lihat penjelasan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008.

³³⁷ Muhamad Yamin dan Sebastian Matengkar, *Intelegen Indonesia Towards Profesional Intelegent*, Universitas Gajah Mada Press, Yogyakarta, 2006, hlm.6.

Buzan (1991) membagi keamanan dalam beberapa sektor diantaranya:

- a. Bidang Militer;
- b. Bidang Politik;
- c. Bidang Lingkungan;
- d. Bidang Ekonomi; dan
- e. Bidang Sosial³³⁸

Dapat kita lihat bahwa konsep keamanan sangat luas ruang lingkupnya dan keamanan sangat berpengaruh dalam pelaksanaan proses pembangunan. Terlebih jika kita lihat kembali pemberian kebijakan desentralisasi asimetris bagi wilayah Provinsi Papua dan Papua Barat serta Provinsi Aceh dilatar belakangi karena adanya gerakan separatis yang mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Konflik separatis di Indonesia yang terjadi di Provinsi Aceh dan sampai saat ini masih berkejolak di Provinsi Papua. Konflik separatis merupakan konflik vertikal yang melibatkan pemerintah atau negara dengan kelompok separatis yang melakukan pemberontakan. Pemberontakan di Provinsi Aceh dipicu oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM) untuk memperoleh kemerdekaan dari Pemerintah Indonesia yang terjadi antara tahun 1976 sampai dengan tahun 2005. Kerusuhan di Provinsi Papua juga terjadi akibat pemberontakan oleh kelompok separatis bersenjata yaitu Organisasi Papua Merdeka (OPM). Berbagai langkah telah dilakukan pemerintah untuk menyelesaikan konflik tersebut dan menciptakan rasa aman bagi warga lainnya. Salah satu cara yang dilakukan pemerintah Indonesia adalah dengan menerapkan sistem desentralisasi asimetris. Desentralisasi

³³⁸ Sidratahta Mukhtar, *Keamanan nasional: Antara Teori dan Prakteknya di Indonesia*, Jurnal *Sociae Polites* Edisi Khusus, November, 2011, hlm.127.

asimetris memberikan kewenangan khusus pada daerah tertentu karena dianggap sebagai alternatif dari penyelesaian masalah hubungan buruk yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah³³⁹.

4. Pendekatan Budaya

Budaya berasal dari kata *Buddhayah*, dari bahasa sansekerta yang merupakan bentuk jamak dari kata *Budhi* yang berarti akal. Sehingga budaya diartikan sebagai segala hal yang berkaitan dengan akal. Selain itu, budaya juga memiliki arti “budi dan daya” sehingga diartikan sebagai segala daya dari budi yakni cipta, rasa dan karsa³⁴⁰. Jika kita lihat dalam KBBI, budaya memiliki arti pikiran, akal budi, sesuatu mengenai kebudayaan yang sudah berkembang (beradab, maju). Professor Antropologi dari Universitas Columbia, Ralp Linton (1945) memberikan rumusan kebudayaan yaitu “*A culture is the configuration of learned behavior and results of behavior whose component elements are shared and transmitted by the members of a particular society*” yang artinya kebudayaan merupakan konfigurasi dari tingkah laku yang dipelajari dan hasil tingkah laku yang unsur-unsurnya digunakan bersama-sama dan ditularkan oleh para warga masyarakat³⁴¹. Sehingga dapat kita simpulkan bahwa kebudayaan adalah serangkaian cara hidup yang dimiliki dan berkembang pada suatu kelompok masyarakat dan diwariskan

³³⁹ Dilla Janu Istanti, Anita Febriani dan Netty Ariani, *Desentralisasi Asimetris dalam Resolusi Konflik Separatisme Aceh dan Papua*, Jurnal Moderat Volume 7 Nomor 2 Universitas Lampung, 2021.

³⁴⁰ Ary H. Gunawan, *Sosiologi Pendidikan Suatu Analisis Sosiologi tentang Pelbagai Problem Pendidikan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hal. 16.

³⁴¹ Nurdien Harry Kistanto, *Tentang KOnsep Kebudayaan*, Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro, hal.5.

dari generasi ke generasi. Unsur budaya³⁴² diantaranya terdiri dari:

a. Sistem Religi;

Atau yang lebih dikenal dengan sebutan “kepercayaan”. Beberapa ahli mendefinisikan tentang kepercayaan seperti menurut Mayer (1995), “kepercayaan adalah kesediaan seseorang untuk menjadi rentan terhadap tindakan pihak lain berdasarkan harapan bahwa yang lain akan melakukan tindakan tertentu. Sedangkan Menurut Lewicky dan Wiethoff (2000) menggambarkan bahwa, kepercayaan sebagai keyakinan individual atau perseorangan dan kemauan untuk bertindak atas dasar kata-kata, tindakan dan keputusan orang lain³⁴³.

b. Bahasa;

Bahasa adalah sistem lambang bunyi ujaran yang arbitrer yang digunakan untuk berkomunikasi oleh masyarakat pemakainya³⁴⁴. Anderson (1972) mengemukakan ada 8 (delapan) prinsip dasar bahasa, yaitu:

- 1) Bahasa adalah suatu sistem;
- 2) Bahasa adalah vokal (bunyi ujaran);
- 3) Bahasa tersusun dari lambang-lambang mana suka (*arbitrary symbols*);
- 4) Bahasa bersifat unik/khas;
- 5) Bahasa dibangun dari kebiasaan;
- 6) Bahasa adalah alat komunikasi;

³⁴² Laeli Nur Azizah, *Sosial Budaya : Pengertian Budaya, Ciri, Fungsi, Unsur dan Contohnya*, <https://gramedia.com/>, diakses pada 5 Juli 2022.

³⁴³ Ismawati, *Budaya dan Kepercayaan Jawa*, Gama Media, Yogyakarta, 2002, hlm.16.

³⁴⁴ Mudjia Rahardjo, *Materi Kuliah Sosiolinguistik Bahasa itu apa?*, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2015.

- 7) Bahasa berhubungan erat dengan budaya tempatnya berada;
 - 8) Bahasa itu berubah-ubah³⁴⁵.
- c. Sistem pengetahuan;
Yaitu ilmu terkait kondisi alam sekeliling manusia serta sifat peralatan yang digunakan. Sistem pengetahuan ini diantaranya pengetahuan tentang alam sekitar, fauna dan flora yang ada, waktu, tubuh manusia, sifat serta tingkah laku dan lain-lain.
 - d. Peralatan hidup dan teknologi;
Peralatan hidup dan teknologi adalah setiap alat yang digunakan oleh manusia/kelompok masyarakat dalam melakukan kegiatan sehari-hari sebagai usaha memenuhi kebutuhan hidupnya, termasuk didalamnya adalah alat-alat yang digunakan untuk kegiatan bertani/bercocok tanam, berburu hewan, menangkap ikan, alat-alat rumah tangga dan alat-alat angkutan.
 - e. Sistem kemasyarakatan/kekerabatan;
Sistem kekerabatan adalah sistem berdasarkan keturunan yang dianut oleh suku bangsa tertentu berdasarkan garis ayah atau garis ibu atau bahkan keduanya. Hubungan kekerabatan ini adalah salah satu prinsip dalam membuat kelompok individu kedalam kelompok sosial.
 - f. Sistem mata pencaharian;
Hal ini berkaitan dengan segala macam usaha yang dilakukan oleh manusia untuk memenuhi atau mendapatkan barang/jasa yang mereka butuhkan guna memenuhi kebutuhan hidupnya.

³⁴⁵ Tarigan, H. G, *Berbicara sebagai Suatu Keterampilan Berbahasa*, Angkasa, Bandung, 2015, hlm. 2-3.

g. Kesenian

Merupakan segala bentuk hasrat manusia terhadap suatu keindahan dan memberikan kepuasan batin.

Pendekatan kebudayaan perlu dilakukan dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris karena negara Indonesia yang berbentuk kepulauan dan terdiri 5 (lima) pulau besar, terbagi dalam 37 provinsi, dan 1331 kategori suku dengan jumlah penduduk sebanyak 271 juta jiwa³⁴⁶ pasti memiliki berbagai kebudayaan yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Pada unsur sistem religi, adalah kepercayaan yang tumbuh dan berkembang dalam suatu kelompok masyarakat. Menurut Durkheim (1987), religi adalah suatu sistem yang berkaitan mulai dari keyakinan-keyakinan hingga upacara-upacara yang keramat, keyakinan tentang pantangan, dan keyakinan-keyakinan dari upacara yang berorientasi kepada suatu komunitas moral yang disebut umat³⁴⁷. Dengan kata lain, rasa religi masyarakat berkaitan dengan keyakinan dan upacara yang dilakukan oleh anggota masyarakatnya, yang mana upacara ini adalah pusat sistem religi masyarakat dan dengan melakukan upacara, manusia mengira dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidupnya serta mencapai tujuan hidupnya.

Seperti yang kita ketahui pada daerah-daerah yang diberikan kewenangan asimetris di Indonesia, sistem religi tersebut sangat kuat pada Provinsi Aceh, yang memegang teguh syariat Islam dalam kehidupan sehari-harinya. Bahkan mereka membuat peraturan daerah khusus yang dikenal

³⁴⁶ <https://bps.go.id/>, diakses pada 5 Juli 2022.

³⁴⁷ Eka Kurnia Firmansyah dan Nuruna Dyah Putrisari, *Sistem Religi dan Kepercayaan Masyarakat Kampusng Adat Kuta Kecamatan Tambaksari Kabupaten Ciamis*, Fakultas Ilmu Budaya Universitas Padjadjaran, Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat Vol.1 No.4, 2017, hlm.238.

dengan nama “Qanun” sebagai dasar pelaksanaan syariat Islam dalam kehidupan mereka. Tidak jauh berbeda dengan masyarakat pada Provinsi DI Yogyakarta, yang menjunjung tinggi kesultanan Yogyakarta hingga mereka tetap bergabung dengan NKRI dengan syarat diberi status sebagai daerah istimewa sesuai dengan Piagam Penetapan 19 Agustus 1945 dan Piagam Amanat 5 September 1945. Selain itu, untuk menghargai kebudayaan yang ada pada daerah-daerah tersebut, pemerintah Indonesia memberikan ruang bahwa daerah-daerah dengan konsep asimetris tersebut dapat membentuk lembaga-lembaga khusus yang mendukung program-program pemerintahan daerah dalam lingkup NKRI.

Di Provinsi Aceh terdapat Wali Nangroe, Lembaga Adat Aceh, Majelis Permusyawaratan Ulama, Mahkamah Syar’iyah dan Partai Aceh. Di Provinsi Papua dan Papua Barat terdapat Majelis Rakyat Papua/ Papua Barat (MRP/PB) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua/Papua Barat (DPRP/PB). Lembaga-lembaga khusus tersebut dilegalkan oleh pemerintah dalam pendiriannya, selain sebagai bentuk pemberian otonomi khusus juga sebagai bentuk pendekatan yang pemerintah lakukan agar masyarakat merasa aspirasinya tetap di dengar oleh pemerintah melalui lembaga-lembaga khusus tersebut.

5. Pendekatan Agama

Kata Agama berasal dari Bahasa Sanskerta yaitu *A* yang memiliki arti tidak dan *Gama* yang memiliki arti kacau. Sehingga dapat diartikan bahwa Agama adalah tidak kacau atau secara lengkap dapat diartikan sebagai sekumpulan aturan untuk menghindarkan manusia dari kekacauan dan menuntun hidup menuju keteraturan. Agama adalah ajaran yang berasal dari Tuhan atau hasil perenungan manusia, yang terkandung dalam kitab suci yang diberikan secara turun temurun, diwariskan oleh satu generasi ke generasi, dengan tujuan untuk memberi tuntunan dan pedoman hidup bagi manusia agar

mencapai kebahagiaan di dunia dan akhirat dimana di dalamnya mencakup unsur kepercayaan kepada kekuatan gaib yang selanjutnya menimbulkan respon emosional dan keyakinan bahwa kebahagiaan hidup tergantung pada adanya hubungan yang baik dengan kekuatan gaib tersebut³⁴⁸.

Di Indonesia, terdapat 6 (enam) Agama yang diakui yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan Khong Cu (Confusius)³⁴⁹. Sebagai sila pertama yaitu Ketuhanan yang maha esa, tidak hanya meletakkan moral diatas kehidupan bernegara tetapi juga memastikan bahwa adanya kesatuan nasional yang berasaskan keagamaan.

Seperti yang kita ketahui bahwa bagi masyarakat Provinsi Aceh, penerapan syariat Islam dalam kehidupan sehari-hari sangatlah bermakna. Dukungan pemerintah pusat terkait hal itu diwujudkan dengan pembentukan peraturan daerah dalam bentuk Qanun dalam pemberlakuan Syariat Islam di Provinsi Aceh yaitu Qanun Aceh Nomor 6 tahun 2014 tentang Hukum Jinayat dimana bagi masyarakat yang melanggar aturan dapat diberikan sanksi berupa hukuman cambuk, denda dan penjara. Selain itu, pada Provinsi Papua dan Papua Barat, lembaga keagamaan memiliki peran yang besar dalam mendukung program-program pemerintah. Seperti yang telah dijelaskan dalam Undang-Undang Otsus Papua/Papua Barat bahwa dana Otsus Papua/Papua Barat lebih banyak digunakan untuk bidang Pendidikan dan Kesehatan. Dalam pengembangan dan penyelenggaraan bidang Pendidikan, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota memberikan kesempatan seluar-luasnya kepada lembaga keagamaan yang memenuhi syarat sesuai dengan peraturan

³⁴⁸ Ahmad Asir, *Agama dan Fungsinya dalam Kehidupan Umat Manusia*, Universitas Islam Madura (UIM) Pamekasan, Jurnal Penelitian dan Pemikiran Islam Vol.1 No.1, 2014, hlm.1.

³⁴⁹ Lihat penjelasan Penetapan Presiden RP Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama.

perundang-undangan untuk menyelenggarakan dan mengembangkan Pendidikan yang bermutu di Provinsi Papua³⁵⁰ dan Papua Barat. Selain itu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah Provinsi Papua dan Papua Barat berkewajiban menetapkan standar mutu, memberikan pelayanan kesehatan bagi Penduduk, termasuk peningkatan gizi, kesehatan reproduksi, dan kesehatan ibu dan anak, serta melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan penyakit endemis yang membahayakan kelangsungan hidup masyarakat. Untuk itu, pemerintah daerah Provinsi Papua dan Papua Barat memberikan peranan sebesar-besarnya kepada lembaga keagamaan yang memenuhi persyaratan untuk memberikan pembinaan dan pelaksanaan pelayanan kesehatan³⁵¹. Dapat kita lihat dari penerapan syariat Islam di Provinsi Aceh dan peran Lembaga Keagamaan di Provinsi Papua dan Papua Barat dalam mendukung program-program pemerintah merupakan pendekatan keagamaan yang pemerintah pusat lakukan guna tetap menjaga keutuhan NKRI.

6. Pendekatan Politik

Politik berasal dari Bahasa Yunani, yaitu *Polis* yang memiliki arti kota yang berstatus negara kota³⁵². Menurut KBBI, politik diartikan sebagai pengetahuan mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan (seperti tentang sistem pemerintahan, dasar pemerintahan), atau segala urusan dan tindakan (kebijakan, siasat, dan sebagainya) mengenai pemerintahan negara atau terhadap negara lain³⁵³. Sedangkan menurut ilmuwan politik Andrey Heywood (2002) politik adalah kegiatan suatu bangsa yang bertujuan untuk membuat, mempertahankan, dan mengamandemen peraturan-peraturan

³⁵⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Pasal 54 ayat 4.

³⁵¹ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Pasal 59.

³⁵² Hidrajat Imam, *Teori-Teori Politik*, Setara Press, Malang, 2009. Hal.2.

³⁵³ <https://kbbi.web.id>, diakses pada 5 Juli 2022.

umum yang mengatur kehidupannya yang berarti tidak dapat terlepas dari gejala konflik dan kerjasama³⁵⁴. Dari pengertian politik yang diungkapkan oleh Andrey Heywood diatas jika dikaitkan dengan kebijakan desentralisasi asimetris yang diambil oleh pemerintah Indonesia untuk daerah-daerah yang dianggap memiliki kekhususan dapat kita lihat bahwa hal itu merupakan suatu upaya untuk membuat sebuah kebijakan yang digunakan untuk mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Rebulik Indonesia (NKRI) dengan mengamandemen peraturan-peraturan terdahulu yang sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan masyarakat. Hal ini tentu dilakukan dengan kerjasama yang dilakukan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah asimetris dan juga masyarakatnya, sependapat dengan pernyataan Hosein³⁵⁵ bahwa pelaksanaan desentralisasi merupakan satu kesatuan dengan pelaksanaan sentralisasi (*continuum*) mengingat pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki kepentingan yang saling terkait dan merupakan simbiosis mutualisme bagi masing-masing pemerintahan dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat. namun tidak hanya itu, konflik-konflik yang terjadi baik dalam wilayah asimetris maupun antara daerah asimetris dengan pemerintah pusat juga memiliki andil dalam pendekatan politik ini.

Pendekatan politik dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris memiliki tujuan untuk menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sehingga tidak ada wilayah yang melepaskan diri dari Negara Kesatuan

³⁵⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dsar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007, hlm. 16.

³⁵⁵ Hoessein, B. (2000). *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan sebagai Tanggap terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Globalisasi*. Jakarta.

Republik Indonesia (NKRI). Hal ini dilakukan dengan cara membuat sebuah kebijakan yang dapat mengakomodir aspirasi dari masyarakat wilayah asimetris. Terlebih lagi besaran dana Otonomi Khusus yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah asimetris ini sudah sangat besar dan dianggap mampu menjadi “obat” dari rasa tidak puas masyarakat daerah asimetris terhadap kinerja pemerintah pusat yang dianggap pilih kasih dalam pelaksanaan pembangunan. Melalui pendekatan politik dan konsep *ke-bhinneka tunggal ika*-an yang menjadi semboyan Negara Indonesia, dimana dengan semboyan ini yang memberikan ruang bagi setiap daerah untuk menata daerahnya sesuai dengan karakteristik dan potensi lokal dengan tetap menjaga keutuhan Indonesia.

B. Model Desentralisasi Asimetris

1. Model Pengelolaan Desentralisasi Asimetris Dalam Konteks NKRI

Pada bagian ini akan dibahas terkait model pengelolaan desentralisasi asimetris dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merupakan hasil dari studi lanjutan selama 4 (empat) tahun yaitu dari tahun 2015 sampai dengan 2018 oleh Tim Otonomi Daerah Pusat Penelitian Politik LIPI tentang Desentralisasi Asimetris di Indonesia. Tim tersebut memformulasikan model pengelolaan desentralisasi asimetris di Indonesia berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan oleh tim selama 4 (empat) tahun terakhir yang membahas tentang:

- a. Keberadaan lembaga khusus yang ada di daerah dengan status otonomi khusus;
- b. Pengelolaan dana otonomi khusus dan dana istimewa;
- c. Pengawasan terhadap pengelolaan dana otonomi khusus dan dana istimewa; dan

d. Peran aktor di balik tuntutan otonomi khusus di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)³⁵⁶.

a. Kondisi Eksisting Dan Distorsi Pada Daerah Asimetris

Kondisi eksisting yang dimaksud dalam pembahasan ini adalah kondisi yang ada/riil atau yang terjadi di lapangan saat pengamatan dilakukan. Jika dikaitkan dengan teknik pengumpulan data, maka kondisi eksisting ini mengacu pada kegiatan observasi yang dilakukan untuk melihat langsung kondisi riil di lapangan. Sedangkan distorsi adalah suatu kondisi dimana terjadinya kekacauan/masalah dan penyimpangan yang dapat mengakibatkan terganggunya proses pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan. Sehingga kita dapat mengetahui kondisi yang terjadi dilapangan dan mengetahui permasalahan yang meyebabkan kondisi tersebut terjadi sehingga dapat menentukan upaya untuk merumuskan kebijakan yang tepat dalam mengatasinya. Model desentralisasi asimetris di Indonesia pada pembahasan ini akan ditinjau dari kondisi eksisting dan distorsi dari beberapa aspek yaitu: aspek kelembagaan, aspek keuangan, aspek pengawasan dan peran aktor yang terlibat.

1) Aspek Kelembagaan

Aspek kelembagaan merupakan salah satu komponen yang penting dalam pembentukan suatu wilayah, di samping itu aspek kelembagaan memiliki fungsi maupun peranan sebagai agen sosialisasi perubahan yang terencana dan tumbuh dari masyarakat serta diprakarsai oleh pemerintah terkait. Lebih dari itu, aspek kelembagaan dapat berperan sebagai agen

³⁵⁶ Aziz, Nyimas Latifah Letty, dkk. 2019. *Policy Paper: Model Pengelolaan Desentralisasi Asimetris dalam Konteks NKRI*. LIPI: Jakarta, hlm. 1.

perekat dan penguat keberhasilan serta keberlanjutan program-program yang ada di lingkungan masyarakat. Setiap kelembagaan memiliki fungsi/peran yang berbeda.

Pada aspek kelembagaan, Provinsi Aceh memiliki beberapa Lembaga Khusus sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Lembaga khusus di Provinsi Aceh diantaranya pertama, Lembaga *Wali Nanggroe* merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat aceh yang bersifat independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya³⁵⁷. Kedua, Lembaga adat adalah suatu organisasi kemasyarakatan adat yang dibentuk oleh suatu masyarakat hukum adat tertentu mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak dan berwenang untuk mengatur dan mengurus serta menyelesaikan hal-hal yang berkaitan dengan Adat Aceh³⁵⁸. Lembaga adat berfungsi dan berperan sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota di bidang keamanan, ketenteraman, kerukunan, dan ketertiban masyarakat. Penyelesaian masalah sosial kemasyarakatan secara adat ditempuh melalui lembaga adat. Lembaga adat yang ada pada provinsi Aceh diantaranya:

- a. Majelis Adat Aceh;
- b. Imeum mukim atau nama lain;
- c. Imeum chik atau nama lain;
- d. Keuchik atau nama lain;
- e. Tuha peut atau nama lain;
- f. Tuha lapan atau nama lain;

³⁵⁷ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 pasal 96.

³⁵⁸ <http://maa.acehjayakab.go.id/> , diakses pada 28 Juni 2022.

- g. Imeum meunasah atau nama lain;
- h. Keujreun blang atau nama lain;
- i. Panglima laot atau nama lain;
- j. Pawang glee atau nama lain;
- k. Peutua seuneubok atau nama lain;
- l. Haria peukan atau nama lain; dan
- m. Syahbanda atau nama lain³⁵⁹.

Ketiga, Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh yang selanjutnya disingkat MPU Aceh merupakan majelis yang anggotanya terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Aceh³⁶⁰. Keempat, *Mahkamah Syar'iyah* merupakan pengadilan selaku pelaksana kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan agama yang merupakan bagian dari sistem peradilan nasional³⁶¹. Kelima, Partai Politik Lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara suka rela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan anggota DPRA/DPRK, Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota³⁶². Partai Politik Lokal pernah ikut dalam Pemilihan Umum (Pemilu) Legislatif Indonesia tahun 2009 dan pemilihan anggota parlemen daerah Provinsi Aceh. Partai Aceh pada awalnya bernama Partai Gerakan Aceh Merdeka (GAM), kemudian pernah diubah menjadi Partai Gerakan Aceh Mandiri³⁶³. Dari berbagai pengertian diatas

³⁵⁹ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 pasal 98.

³⁶⁰ Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2009 pasal 1 ayat 10.

³⁶¹ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Pasal 1 ayat 15.

³⁶² Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 pasal 1 ayat 14.

³⁶³ <https://kepuustakaan-presiden.perpusnas.go.id/election/>, Diakses pada 28 Juni 2022.

dapat kita lihat bahwa banyak Lembaga khusus yang telah ada di Provinsi Aceh. Hal ini disebabkan karena ruang yang diberikan oleh pemerintah Indonesia kepada Pemerintah Provinsi Aceh dalam menegakkan syariat Islam dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Terkait pengamatan aspek kelembagaan khusus di Provinsi Aceh menghasilkan 5 (lima) *point* penting, yaitu:

1. Keberadaan Lembaga khusus di Aceh (seperti: Wali Nangroe, Lembaga Adat Aceh, Majelis Permusyawaratan Ulama, Mahkamah Syar'iyah dan Partai Aceh) belum maksimal dalam menjalankan perannya sebagai Lembaga Khusus;
2. Terjadinya pemborosan anggaran pemerintah secara signifikan;
3. Tumpang tindih dalam peran dan fungsi diantara Lembaga Khusus dalam pelaksanaannya;
4. Kurang terwakilinya lembaga adat dan perempuan yang ada pada Lembaga-Lembaga Khusus;
5. Rekrutmen anggota lembaga khusus belum disertai dengan uji kelayakan dan kepatutan³⁶⁴.

Tidak jauh berbeda dengan Provinsi Aceh, di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat juga memiliki Lembaga Khusus guna mendukung kegiatan pemerintahan yaitu Majelis Rakyat Papua/Papua Barat (MRP/PB) adalah representasi kultural 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 hidup beragama³⁶⁵. Meski tidak sebanyak Lembaga khusus yang dimiliki oleh Provinsi Aceh, namun permasalahan yang

³⁶⁴ Aziz, *Op.Cit.* Hal. 4.

³⁶⁵ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 pasal 1 ayat 8.

ditemukan tidak jauh berbeda. Pada aspek kelembagaan ini terdapat 4 (empat) *point* penting, diantaranya:

- a) Keberadaan Lembaga Khusus di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (Majelis Rakyat Papua/Papua Barat) belum maksimal dalam menjalankan peran dan fungsinya;
- b) Komposisi keterwakilan Orang Asli Papua (OAP) di DPRD sudah lebih dari 90% sehingga pertimbangan kehadiran anggota yang diangkat justru mendelegitimasi Lembaga ini sebagai Lembaga perwakilan yang dihasilkan dari pemilu;
- c) Adanya kelemahan dari sisi kapasitas dan kapabilitas anggota Majelis Rakyat Papua/Papua Barat (MRP/PB) dan kurang terwakilinya lembaga adat, agama, dan perempuan yang ada pada Lembaga-lembaga khusus;
- d) Rekrutmen anggota lembaga khusus belum disertai dengan uji kelayakan dan kepatutan³⁶⁶.

Dari uraian diatas dapat kita lihat bahwa permasalahan yang terjadi terkait aspek kelembagaan di Provinsi Aceh dan Provinsi Papua serta Provinsi Papua Barat yang diberikan ruang oleh Pemerintah Indonesia dalam pembentukan Lembaga Khusus agar dapat menampung aspirasi dari masyarakat setempat justru menimbulkan berbagai masalah baru. Mulai dari peran Lembaga Khusus yang belum maksimal, tumpang tindih tupoksi dalam pelaksanaannya, kurang terwakilinya Lembaga adat, agama dan perempuan, rekrutmen anggota Lembaga Khusus hingga pemborosan anggaran.

2) Aspek Keuangan

Aspek keuangan adalah aspek yang digunakan untuk menilai keuangan suatu organisasi secara keseluruhan dan merupakan aspek yang penting untuk diteliti kelayakannya.

³⁶⁶ Aziz, *Loc.Cit*

Hal ini, berhubungan dengan modal dan investasi yang digunakan dalam pembiayaan suatu usaha/bisnis/kegiatan. Penilaian pada aspek keuangan meliputi: penilaian terhadap sumber-sumber dana yang diperoleh, biaya kebutuhan, estimasi pendapatan yang akan diperoleh, estimasi biaya operasi dan pemeliharaan, *break even point* (BEP), serta arus kas (*cash flow*)³⁶⁷. Aspek keuangan dalam hal ini pada daerah asimeris perlu menjadi perhatian karena daerah-daerah yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat sebagai daerah yang memiliki keistimewaan diberikan dana otonomi khusus bagi Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Papua Barat, sedangkan bagi Provinsi DI Yogyakarta diberikan Dana Istimewa.

Bagi Provinsi Aceh, dana Otonomi khusus ini merupakan salah satu sumber penerimaan Provinsi Aceh selain Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah³⁶⁸. Dana Otonomi Khusus merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Dana Otonomi Khusus ini berlaku unruk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas besarnya setara 2% (dua persen) dari palfon Dana Alokasi Umum Nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh besarnya setara 1% (satu persen) dari palfon Dana Alokasi Umum Nasional³⁶⁹

Hal ini juga berlaku bagi Provinsi Papua dan Papua Barat, dimana dana otsusnya merupakan salah satu sumber

³⁶⁷ Harahap, Sunarji. 2018. *STUDI KELAYAKAN BISNIS: Pendekatan Integratif* Cetakan Pertama. Febi UIS-SU Press. Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Sumatera Utara : Medan.

³⁶⁸ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 pasal 179.

³⁶⁹ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 pasal 183.

penerimaan Provinsi dan Kabupaten/Kota selain Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah³⁷⁰. Ketentuan dalam pemberian dana otsus di Provinsi Papua dan Papua Barat adalah sebagai berikut:

0. bagi hasil pajak:
 - 1) Pajak Bumi dan Bangunan sebesar 90%
 - 2) Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebesar 20%
1. bagi hasil sumber daya alam:
 - 1) Kehutanan sebesar 80%
 - 2) Perikanan sebesar 80%
 - 3) Pertambangan umum sebesar 80%
 - 4) Pertambangan minyak bumi sebesar 70%
 - 5) Pertambangan gas alam sebesar 70%

Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2,25% dari plafon Dana Alokasi Umum nasional terdiri dari:

- a. Penerimaan yang bersifat umum setara dengan 1% dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) nasional yang digunakan untuk:
 - 1) Pembangunan, pemeliharaan, dan pelaksanaan pelayanan publik;
 - 2) Peningkatan kesejahteraan Orang Asli Papua dan penguatan lembaga adat; dan
 - 3) Hal lain berdasarkan kebutuhan dan prioritas daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Dana Otonomi Khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua dan Papua Barat besarnya ditetapkan antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang dilakukan

³⁷⁰ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 pasal 34 ayat 1.

berdasarkan usulan Provinsi Papua dan Papua Barat pada setiap tahun anggaran dimana tujuan penggunaannya untuk pendanaan pembangunan infrastruktur perhubungan, energi listrik, air bersih, telekomunikasi, dan sanitasi lingkungan. Penerimaan Dana Otonomi Khusus pada bagian bagi hasil sumber daya alam, dalam hal ini pertambangan minyak bumi dan gas alam berlaku sampai dengan tahun 2026 dan akan diperpanjang samai tahun 2041. Mulai tahun 2042 pembagian hasil pertambangan minyak bumi dan gas alam diubah menjadi 50% yang mana pada awalnya adalah 70%. Selanjutnya terkait pembagian dana otsus antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Daerah Khusus (Perdapus) secara adil, transparan dan berimbang serta tetap memberikan perhatian khusus kepada daerah-daerah tertinggal dan Orang Asli Papua (OAP)³⁷¹.

Berbeda dengan Provinsi Aceh dan Provinsi Papua dan Papua Barat, dana yang diberikan kepada Provinsi DI Yogyakarta dinamakan Dana Istimewa. Meskipun peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keuangan daerah tetap berlaku di provinsi DI Yogyakarta, namun pemerintah tetap menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan sesuai dengan kebutuhan provinsi DI Yogyakarta dan kemampuan keuangan pemerintah³⁷². Terkait tata cara pengalokasian dan penyaluran dana istimewa ini diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 15/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Terkait pengelolaan dana otonomi khusus di Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat serta Dana Istimewa bagi Provinsi DI Yogyakarta menunjukkan hasil bahwa pengelolaan dana otonomi khusus (Otsus) dan dana

³⁷¹ Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021 pasal 34.

³⁷² Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Pasal 41 – 42.

istimewa (Danais) terhambat oleh beberapa permasalahan, khususnya terkait dengan pembinaan, mulai dari:

- a) Kesiapan perencanaan di tingkat pusat sampai dengan daerah;
- b) Persoalan kelembagaan;
- c) Sumber Daya Manusia (SDM); dan
- d) Persoalan pengawasan³⁷³.

Yang dimaksud dengan pembinaan adalah³⁷⁴:

(1) Kesiapan Perencanaan Daerah

Terkait belum adanya Rencana Induk Jangka Panjang untuk pengelolaan Dana Otonomi Khusus di Provinsi Aceh dan Provinsi Papua serta Papua Barat, sedangkan untuk pengelolaan Dana Istimewa di Provinsi DI Yogyakarta hanya didasarkan pada Rencana Jangka Pendek yaitu 5 (lima) tahunan;

(2) Ketidakpastian regulasi

Pada kasus di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat belum ada peraturan daerah khusus pada kabupaten/kota yang mengatur tentang dana otonomi khusus. Penggunaan dana otonomi khusus hanya berdasarkan pada peraturan gubernur, yaitu Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua (PERDASUS PAPUA) tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 25 Tahun 2013 Tentang Pembagian Penerimaan dan Pengelolaan Keuangan Dana Otonomi Khusus dan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua (PERDASUS PAPUA) tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Barat Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan, Penerimaan dan Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua Barat. Sedangkan di Provinsi DI Yogyakarta, perdais khusus pertanahan dan kebudayaan

³⁷³ Aziz. *Loc.cit.* hal.4.

³⁷⁴ *Ibid*, hal 4-5.

belum dapat disahkan karena kewenangan Danais dianggap bukan bagian dari kewenangan DPRD³⁷⁵. Namun dana istimewa tetap digunakan untuk urusan tersebut karena keistimewaan yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta diantaranya meliputi:

- (a) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- (b) Kelembagaan Pemerintah daerah DIY;
- (c) Kebudayaan;
- (d) Pertanahan; dan
- (e) Tata Ruang³⁷⁶.

Dengan demikian, baik di Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat maupun di Provinsi DI Yogyakarta, Dana Otonomi Khusus dan Dana Istimewa tetap terus bergulir tanpa adanya rencana induk dan payung hukum yang jelas dalam peruntukannya. Hal ini berakibat pada pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Dana Istimewa yang tidak memiliki arah pembangunan yang jelas, kurang efisien dan efektif.

3) Aspek Pengawasan

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-

³⁷⁵ Penjelasan terkait belum adanya Peraturan Daerah Istimewa tersebut dikemukakan pada tahun 2016, dan pada tahun 2017 telah terbit Peraturan Daerah Istimewa Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan. Sedangkan untuk Pertanahan hanya ada Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

³⁷⁶ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 pasal 7 ayat 2.

undangan³⁷⁷. Terkait aspek pengawasan pengelolaan dana otonomi khusus dan dana istimewa terdapat 6 (enam) *point*³⁷⁸ penting, yaitu:

- a) Masih rendahnya sinergi, koordinasi, pembinaan dan pengawasan antar jenjang pemerintahan (korbinwas antara pusat-provinsi, kabupaten dan kota).
- b) Kelemahan pengawasan yang terjadi adalah sebagai akibat dari keterbatasan Sumber daya Manusia (SDM), pendanaan dan kewenangan yang dimiliki dalam hal pengawasan Dana Otonomi Khusus, dan sikap kritis masyarakat yang dipengaruhi oleh tingkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM).
- c) Kepentingan elite politik baik di pusat maupun daerah juga turut memengaruhi dalam proses pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Dana Istimewa, dimana dengan mudah kepala daerah dapat melakukan mutasi secara liar sehingga pengawasan menjadi kurang efektif sebagaimana yang terjadi di provinsi Aceh.
- d) Kecenderungan dapat dipilihnya akademisi, intelektual, dan LSM melalui penugasan khusus di instansi pemerintahan daerah sehingga pemikiran mereka menjadi kurang obyektif.
- e) Keberadaan instrumen hukum yang masih lemah dalam pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Dana Istimewa di mana pengawasan tidak diatur di dalam perdasus kabupaten/kota/perdasi.
- f) Isu keamanan ikut memengaruhi pengawasan Dana Otonomi Khusus. Demikian pula, dengan masih adanya kelompok yang memiliki semangat separatisme untuk memisahkan diri dari wilayah NKRI di Provinsi Aceh dan Provinsi Papua/papua Barat. Sedangkan di Provinsi DI

³⁷⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2017 pasal 1 ayat 2.

³⁷⁸ Aziz. *Loc.Cit.* hal.5.

Yogyakarta, adanya budaya ‘*ewuh pakewuh*’ atau rasa tidak enak/sungkan dalam sistem kesultanan mengakibatkan pengawasan menjadi tidak efektif.

Dari berbagai penjelasan diatas dapat kita ketahui bahwa sistem pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan desentralisasi asimetris belum terlaksana secara optimal. Meskipun telah banyak peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah guna menjadi pedoman pelaksanaan proses pengawasan di lingkungan pemerintah daerah diantaranya:

- a) Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2010 tentang Sistem Informasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Secara Nasional;
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah;
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dinilai belum dapat mewujudkan proses pengawasan secara menyeluruh. Hal ini mengakibatkan konsep asimetrisme yang diberlakukan di beberapa daerah di Indonesia belum terlaksana secara optimal.

4) Peran Aktor

Pengertian aktor adalah orang-orang yang berperan dalam suatu kejadian penting³⁷⁹. Kejadian penting dalam hal ini adalah pengambilan kebijakan Otonomi Khusus bagi beberapa daerah di Indonesia yang dianggap memiliki kekhususan sehingga mendapatkan perlakuan asimetris dan kebijakan tersebut diambil bukan berasal dari 1 (satu) pihak

³⁷⁹ <https://kbbi.web.id/aktor>. Diakses pada 29 Juni 2022.

saja yang mengusulkan tetapi banyak pihak sehingga sampai kepada keputusan pemberian status otonomi khusus. Dari penjelasan tersebut dapat kita ketahui bahwa terdapat beberapa pihak yang terlibat dalam pengambilan kebijakan otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Papua Barat, Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi DKI Jakarta. Jika kita lihat dari aspek-aspek yang telah kita bahas sebelumnya, maka dapat kita kelompokkan aktor-aktor yang terlibat dalam pengambilan kebijakan otonomi khusus ini, diantaranya:

- a) Aktor yang terlibat dalam usulan Otonomi Khusus
 - (1) Pemerintah Pusat;
 - (2) Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh;
 - (3) Organisasi Papua Merdeka (OPM) di Papua;
 - (4) Masyarakat Sipil.
- b) Aspek Kewenangan Khusus
 - (1) Pemerintah Daerah di Provinsi Aceh dan Provinsi Papua/Papua Barat;
 - (2) Kesultanan di Provinsi DI Yogyakarta;
- c) Aspek Kelembagaan Khusus
 - (1) Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Papua Barat;
 - (a) Lembaga Wali Nanggroe di Provinsi Aceh,
 - MRP/MRPB di Provinsi Papua dan Papua Barat;
 - (b) DPRP/DPRPB di Provinsi Papua dan Papua Barat;
 - (c) Pemerintah Daerah.
 - (2) Provinsi DI Yogyakarta.
 - (a) Asisten Keistimewaan (*Paniradya Kaistimewaan*);
 - (b) *Parampara Praja*;
 - (c) Dinas Kebudayaan;
 - (d) Dinas Tata Ruang dan Pertanahan.
- d) Aspek Keuangan Khusus
 - (1) Pemerintah Pusat;
 - (2) Pemerintah Daerah; dan

- (3) Legislatif (DPRA, DPRD/DPRD).
- e) Aspek Politik
 - (1) Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) di Aceh;
 - (2) Tokoh Masyarakat;
 - (3) Aktor Politik; dan
 - (4) Aktor Ekonomi.
- f) Aspek Koordinasi, Pembinaan dan Pengawasan
 - (1) Pemerintah Daerah;
 - (2) Inspektorat;
 - (3) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP);
 - (4) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); dan
 - (5) Kesultanan³⁸⁰.

Terkait peran aktor di balik tuntutan otonomi khusus menghasilkan 2 (dua) *point* penting, yaitu:

- a) Usulan otonomi khusus tidak disertai dengan format yang jelas, terutama terkait substansi ke-khusus-an yang dimaksud. Akibatnya, usulan yang tidak jelas pasti akan berdampak pada konflik internal antara pemerintah kabupaten/kota di dalam provinsi pengusul, maupun pun konflik antar kelompok adat, karena adanya ketidaksepahaman ide terkait format asimetris yang diusung;
- b) Usulan otonomi khusus juga sering kali tidak melibatkan warga masyarakat sehingga terkesan elitis. Padahal, tujuan otonomi khusus dan istimewa adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal dan penguatan sistem demokrasi di daerah. Oleh karena itu, pelibatan masyarakat menjadi penting guna mengurangi

³⁸⁰ Aziz. *Loc.Cit.* hal 6.

elitisme dan tarikan politik yang tidak seiring dengan tujuan otonomi khusus³⁸¹.

Dari keempat aspek yang dijelaskan di atas, dapat kita lihat bahwa kebijakan pengelolaan desentralisasi asimetris yang diberlakukan pada 5 (lima) daerah tersebut belum memberikan perubahan yang berarti terhadap perbaikan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal. Hal ini terjadi karena masih lemahnya kapasitas sumber daya manusia (SDM), adanya kepentingan para elit politik yang bermain dalam pengelolaan dana otonomi khusus dan dana istimewa, instrumen hukum yang belum jelas dan adanya dinamika politik yang terjadi.

Oleh karenanya, perlu adanya upaya untuk perbaikan yang dilakukan dalam pengelolaan konsep desentralisasi asimetris bagi daerah yang diberikan predikat ke-khusus-an sebagai dasar bagi daerah lainya yang akan mengusulkan menjadi daerah dengan ke-khusus-an juga. Menindaklanjuti hal tersebut, diperlukan prinsip perbaikan sebagai syarat awal pengelolaan otonomi khusus/istimewa sehingga menghasilkan suatu model pengelolaan desentralisasi asimetris yang efektif dan aplikatif yang dapat diterapkan di Indonesia.

b. Solusi: Prasyarat Perbaikan

1) Prinsip Khusus Bagi Provinsi Aceh, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, Provinsi DI Yogyakarta

a) Kewenangan Dalam Pengelolaan Keuangan Asimetris

- (1) Mempersiapkan rencana induk termasuk program utama dari Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA), Dana Otonomi Khusus (Otsus), dan Dana Istimewa (Danais/Dais) yang didukung dengan payung

³⁸¹ *Ibid*

hukum yang jelas, dalam bentuk peraturan daerah (qanun, perdasu/perdatus, dan perdas).

- (2) Provinsi Aceh, perlu mengadakan pembatasan penggunaan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) untuk kegiatan - kegiatan yang membutuhkan anggaran kecil, disamping penggunaan *e-planning* yang berfungsi secara otomatis menolak kegiatan-kegiatan yang nilainya di bawah Rp 500 juta.
- (3) Provinsi Papua dan Papua Barat, perlu menetapkan rencana induk yang merujuk pada skema pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat berdasarkan wilayah adat dengan tujuan untuk mempermudah proses pembangunan di wilayah yang luas dengan permasalahan yang kompleks.
- (4) Perlu dibuat aturan untuk mengurangi pekatnya kepentingan politik dalam pengelolaan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA), Dana Otonomi Khusus, dan Danais/Dais. Hal ini bertujuan untuk mengantisipasi para elit politik dalam mengintervensi masuknya kegiatan-kegiatan tanpa melalui proses Musrenbang. Oleh sebab itu, proses perencanaan penggunaan dana tersebut harus melalui proses musyawarah dalam forum Musrenbang Dana Otonomi Khusus dan Danais mulai dari Musrenbang Provinsi sampai pada kampung/distrik/desa yang langsung bersentuhan dengan masyarakat. Dapat diartikan, Musrenbang harus dijadikan dasar dari perencanaan anggaran berikutnya.
- (5) Khusus bagi Provinsi DI Yogyakarta, dikarenakan alokasi Danais meliputi bidang pertanahan maka perlu ada penyelarasan Undang-undang pertanahan dimana konflik pertanahan masih

menjadi persoalan pada masyarakat di Provinsi DI Yogyakarta³⁸².

b) Kordinasi, Pembinaan Dan Pengawasan Dalam Pengelolaan Keuangan Asimeris

Berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan Tim LIPI, sejak Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA), Dana Otonomi Khusus, dan Dana Istimewa/Dais diberikan, belum pernah ada pengawasan secara serius. Jikapun ada, hanya dilakukan sebatas pemeriksaan dan evaluasi sehingga dirasa masih belum dilakukan secara optimal. Oleh karena itu, prinsip khusus sebagai prasyarat yang perlu diperbaiki:

- (1) Penguatan koordinasi, pembinaan dan pengawasan oleh lembaga legislatif dalam pengawasan penggunaan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA), Dana Otonomi Khusus (Otsus), dan Dana Istimewa/Dais. Hal ini dapat dilakukan dengan pembentukan tim khusus yang terdiri dari beberapa orang di luar parlemen, namun dipilih oleh parlemen. Dimana tim ini, melakukan pengawasan tidak hanya pada tingkat provinsi tetapi juga pada tingkat kabupaten/kota.
- (2) Pembentukan lembaga independen yang berbentuk komisi atau badan yang bersifat khusus mengawasi penggunaan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA), Dana Otonomi Khusus (Otsus), dan Dana Istimewa/Dais. Peran dan fungsi dari komisi ini adalah melakukan monitoring dan evaluasi serta menerima laporan dari warga masyarakat, dan bekerja atas dasar pengawasan

³⁸² *Ibid.* hal. 10-11.

dari masyarakat secara keseluruhan. Oleh karena itu, lembaga ini dapat difasilitasi oleh kalangan organisasi non-pemerintah, dimana dalam pelaksanaan tugas pengawasannya dilindungi oleh undang-undang.

- (3) Pembentukan tim khusus oleh pemerintah pusat untuk pengawasan penggunaan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA), Dana Otonomi Khusus (Otsus), dan Dana Istimewa/Dais sebagai bentuk dari pengawasan eksternal yang bersifat independen dimana tim khusus ini terdiri atas para ahli hukum dan penggiat anti-korupsi yang beranggotakan 7-10 orang dan ditunjuk oleh Presiden, bekerja di bawah sumpah, serta bertanggung jawab langsung kepada presiden.
- (4) Badan Pengawas dan Pemeriksa (BPK, BPKP, dan Inspektorat) melakukan kerjasama dalam melakukan pemeriksaan dan pengawasan agar lebih efektif dan efisien. Meski secara fungsi masing-masing lembaga memiliki tugas dalam lingkup yang berbeda dimana inspektorat merupakan bagian dari pengawasan internal, sementara BPK dan BPKP memiliki fungsi sebagai pengawas eksternal. Kerjasama dan kolaborasi antar lembaga ini diharapkan dapat menciptakan kondisi yang menjamin kredibilitas dan akuntabilitas pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintah sehingga dapat menciptakan kinerja pemerintahan daerah yang lebih baik.
- (5) Struktur pertanggungjawaban dari inspektorat provinsi harus ditingkatkan pada tingkat pemerintah pusat untuk meminimalisir pengaruh kepala daerah dalam proses pengawasan Dana

Otonomi Khusus Aceh (DOKA), Dana Otonomi Khusus (Otsus), dan Dana Istimewa/Dais.

- (6) Perlu adanya skema perbaikan dalam tahapan pencairan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA), Dana Otonomi Khusus (Otsus), dan Dana Istimewa/Dais. Pemerintah Pusat dalam hal ini Kemendagri memberikan rekomendasi kepada Kemenkeu untuk mencairkan Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA), Dana Otonomi Khusus (Otsus), dan Dana Istimewa/Dais atas dasar pertimbangan evaluasi. Evaluasi yang dilakukan dengan menilai program dana otonomi khusus ini apakah sudah sesuai dengan tujuan dan sasaran, tidak hanya secara teknis namun juga secara substansi. Apabila tujuan dan sasaran tidak tercapai, maka pencairan dana otsus berikutnya ditunda. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan dana otonomi khusus sehingga apa yang menjadi tujuan otonomi khusus dapat terwujud.
- (7) Untuk memudahkan pengawasan dari masyarakat, maka perlu akses informasi yang menerapkan prinsip keterbukaan bagi masyarakat terhadap penggunaan dan pengelolaan Dana Asimetris yang merupakan bagian dari dana APBN dan juga perlu dibuat mekanisme yang jelas bagi masyarakat dalam melakukan pengawasan secara institusional. Selain itu, pengawasan secara institusional, masyarakat dapat melakukan pengawasan secara budaya. Misalnya: kegiatan *tapa pepe* di depan kraton dapat dijadikan sebagai bagian dari sarana menyampaikan pendapat

apabila ada dari tujuan keistimewaan yang tidak sesuai dari harapan masyarakat Yogyakarta³⁸³.

c) Kewenangan Dalam Pengelolaan Kelembagaan Dan Pemerintahan Asimetris

Prinsip khusus sebagai prasyarat yang harus dipenuhi dalam kewenangan pengelolaan kelembagaan dan pemerintahan pada Provinsi Aceh, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, dan Provinsi DI Yogyakarta adalah sebagai berikut:

- (1) Peningkatan kualitas sumber daya manusia baik pada lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif yang bertujuan untuk mewujudkan pemerintah daerah yang cakap, efisien, dan sinergis;
- (2) Membangun struktur kelembagaan pemerintah daerah yang rasional, fungsional, dan sinergis, melalui:
 - (a) Pemerintah daerah memberikan dukungan kepada Lembaga khusus. Misalnya, keistimewaan di Bidang adat, pemerintah dapat memberikan dukungan yang cukup memadai melalui pendanaan kepada Majelis Adat Aceh sebagai Lembaga adat yang sudah lama berdiri.
 - (b) Pembatasan kelembagaan khusus di Provinsi Aceh. Pembatasan dapat dilakukan dengan menggabung/menghapus lembaga khusus. Misalnya Majelis Adat Aceh dan Lembaga Wali Nanggroe. Hal ini bertujuan untuk melakukan penghematan dan meminimalisir tumpang tindihnya peran dan fungsi lembaga khusus yang ada.

³⁸³ *Ibid.* hal 11-12.

- (c) Khusus pada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, perlu dibentuk 1 (satu) bidang khusus atau unit khusus, misalnya SKPD khusus yang menangani tentang otonomi khusus agar lebih fokus dalam pengelolaan dan penggunaan dana otonomi khusus. Namun, dari sisi kewenangan, perlu juga bidang khusus yang ada pada wilayah Bappeda dan Bappenas setingkat eselon 2 atau di bawahnya yang dibantu oleh bagian khusus yang menangani otonomi khusus di tingkat provinsi
- (d) Khusus di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat:
1. Majelis Rakyat Papua/Papua Barat (MRP/PB) perlu di lakukan peremajaan baik dalam proses rekrutmen anggota maupun kapasitas anggotanya. Tingkat Pendidikan dianggap penting agar lebih mudah memahami peraturan perundang-undangan dan dinamika politik pada lembaga-lembaga pemerintahan.
 2. Majelis Rakyat Papua/Papua Barat (MRP/PB) harus melakukan fungsi penasehat kepada masyarakat Papua khususnya Orang Asli Papua (OAP). Termasuk ketika pemerintah menyusun kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan.
 3. Majelis Rakyat Papua/Papua Barat (MRP/PB) layaknya lembaga politik dan pemerintahan yang memiliki program kerja yang terukur dengan baik dan jelas baik tahunan maupun lima tahunan. Hak

atas kesehatan, hak atas pendidikan, dan lain-lain terkait OAP harus menjadi bagian yang diprioritaskan oleh Majelis Rakyat Papua/Papua Barat (MRP/PB) dan memastikan pelaksanaannya kepada pemerintah daerah.

4. Peraturan dari pemerintah pusat baik berupa undang-undang maupun peraturan pemerintah harus mengatur kedudukan Majelis Rakyat Papua/Papua Barat (MRP/PB) dalam pola hubungan antara gubernur dan DPRD serta antara provinsi dan kabupaten/kota. Mekanisme pola hubungan yang lebih jelas dengan standar operasional prosedurnya (SOP) harus diatur lebih lanjut baik dalam Undang-Undang Otonomi Khusus maupun turunannya hingga ke Peraturan Daerah Khusus.
5. Majelis Rakyat Papua/Papua Barat (MRP/PB) perlu menyusun agenda strategis terkait otonomi khusus di Provinsi Papua dan Papua Barat. Majelis Rakyat Papua/Papua Barat (MRP/PB) perlu membuka diri dan membangun komunikasi dengan perguruan tinggi, LSM, Lembaga adat, agama, dan sebagainya.
6. Model kelembagaan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, seharusnya ada kesejajaran antara lembaga-lembaga yang ada (Pemerintah Daerah, DPRD, dan MRP)

terutama antara MRP dan DPRP dalam pembahasan Peraturan Daerah Khusus³⁸⁴.

d) Membangun Partai Politik Lokal: Berkualitas, Beradab Dan Berwawasan Kebangsaan

Partai politik lokal di Provinsi Aceh, harus memenuhi prinsip berikut sebagai prasyarat:

- (1) Partai politik lokal yang berkualitas, beradab, dan berwawasan kebangsaan. Untuk itu, perlu adanya persyaratan kapasitas pendidikan minimal dan kapasitas politik bagi Sumber Daya Manusia (SDM) yang terlibat dalam partai politik lokal;
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) perlu didukung oleh staf ahli yang memiliki keahlian dalam bidang pemerintahan, ekonomi, dan pembangunan;
- (3) Partai politik lokal mampu menjalankan fungsi sebagai pengatur konflik;
- (4) Partai politik lokal harus mengedepankan persaingan dengan cara-cara demokratis, bersih dan beradab;
- (5) Keberadaan partai politik lokal harus mendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)³⁸⁵.

Perbaikan model kelembagaan khusus pada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat tidak hanya berada di Majelis Rakyat Papua/Papua Barat (MRP/PB) tetapi juga Dewan Perwakilan Rakyat Papua/Papua Barat (DPRP/PB). Kursi tambahan di Dewan Perwakilan Rakyat Papua/Papua Barat (DPRP/PB) dari unsur Orang Asli Papua (OAP) sangat

³⁸⁴ *Ibid.* hal-13-14.

³⁸⁵ *Ibid hal. 14.*

kompleks masalahnya. Tidak hanya terkait mekanismenya tetapi juga persoalan legitimasi kedudukannya. Kursi tambahan ini mungkin masih sangat relevan ketika masyarakat asli Papua tidak banyak di parlemen. Namun, situasi saat dimana parlemen didominasi Orang Papua Asli, kursi tambahan ini menjadi pertanyaan serius mengenai masalah keterwakilan. Namun, partai politik lokal tidak dikenal di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021. Jika partai politik lokal hadir di Papua, sebagaimana di Aceh, tentu saja masalah keterwakilan tidak akan menjadi persoalan serius sebagaimana kursi tambahan ini³⁸⁶.

2) Prinsip Umum Sebagai Prasyarat Yang Harus Dipenuhi

a) Aspek Kewenangan Asimetris

Prinsip umum yang harus dipenuhi sebagai prasyarat dari kewenangan pemerintah pusat:

(1) Kewenangan urusan pemerintahan absolut, seperti yang dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa terdapat urusan pemerintahan yang bersifat absolut, dimana urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat³⁸⁷, diantaranya:

(a) Politik luar negeri

“Urusan Politik Luar Negeri” misalnya mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan

³⁸⁶ *Ibid hal. 15.*

³⁸⁷ Undang-Undang 23 tahun 2014 Pasal 9 ayat 2.

kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya³⁸⁸.

(b) Pertahanan dan Keamanan

“Urusan Pertahanan” misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara, dan sebagainya³⁸⁹.

“Urusan Keamanan” misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara, dan sebagainya³⁹⁰.

(c) Yustisi/Peradilan

“Urusan Yustisi” misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional³⁹¹.

³⁸⁸ lihat penjelasan Undang-Undang 23 Tahun 2014 huruf a.

³⁸⁹ lihat penjelasan Undang-Undang 23 Tahun 2014 huruf b.

³⁹⁰ lihat penjelasan Undang-Undang 23 Tahun 2014 huruf c.

³⁹¹ lihat penjelasan Undang-Undang 23 Tahun 2014 huruf d.

- (d) Moneter dan Fiskal Nasional
 “Urusan Moneter dan Fiskal Nasional” adalah kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya³⁹².
- (e) Agama³⁹³
 “Urusan Agama” misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya³⁹⁴.
- (2) Kewenangan urusan pemerintahan umum, yaitu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan³⁹⁵, dimana salah satu aspek dalam pemerintahan umum adalah melakukan koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan³⁹⁶. Dengan pengertian tersebut, maka prinsip yang harus di

³⁹² lihat penjelasan Undang-Undang 23 Tahun 2014 huruf e.

³⁹³ Undang-Undang 23 tahun 2014 Pasal 10 ayat 1.

³⁹⁴ lihat penjelasan Undang-Undang 23 Tahun 2014 huruf f.

³⁹⁵ Undang-Undang 23 tahun 2014 Pasal 9 ayat 5.

³⁹⁶ Undang-Undang 23 Tahun 2014 pasal 25 ayat 1 huruf e.

pegang oleh pemerintah dalam pelaksanaan desentralisasi asimeris adalah:

(a) Pembinaan daerah otonomi khusus;

Dalam pembinaan daerah otonomi khusus, pemerintah perlu melakukan pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 UUD 1945), pelestarian *Bhinneka Tunggal Ika* serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selanjutnya pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa dan pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional. Selain itu, penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan³⁹⁷ yang berlaku.

(b) Pengawasan terhadap daerah otonomi khusus.

Dalam pelaksanaannya presiden melakukan langsung pengawasan secara umum. Selanjutnya Menteri Dalam Negeri dan Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian³⁹⁸ melakukan pengawasan secara teknis.

³⁹⁷ Undang-Undang 23 Tahun 2014 pasal 25 ayat 1.

³⁹⁸ Lihat Undang-Undang 23 tahun 2014 pasal 8.

Prinsip umum yang harus dipenuhi sebagai prasyarat pelaksanaan desentralisasi asimetris dari kewenangan pemerintah daerah, diantaranya:

- (1) Membina pengembangan adat dan budaya setempat;

Dalam hal ini pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam melakukan pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional sehingga dapat mengurangi potensi konflik yang terjadi.

- (2) Kewenangan dalam peradilan tertentu

Yustisi merupakan urusan absolut yang dimiliki oleh pemerintah pusat, namun pemerintah daerah yang diperlakukan secara asimetris memiliki kewenangan dalam peradilan secara adat dan agama. Jika kita lihat kembali, pemberlakuan Syariat Islam di Provinsi Aceh dengan ditetapkannya Qanun Aceh Nomor 6 tahun 2014 tentang Hukum Jinayat dimana bagi masyarakat yang melanggar akan mendapatkan sanksi berupa hukuman cambuk, denda dan penjara. Di provinsi Papua dan Papua Barat juga terdapat hukum adat yaitu aturan atau norma tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat hukum adat yang mengatur, mengikat dan dipertahankan, serta mempunyai sanksi³⁹⁹. Masyarakat yang menjalankan hukum adat ini adalah Masyarakat Hukum Adat yaitu warga masyarakat asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah

³⁹⁹ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 pasal 1 ayat 19.

tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya⁴⁰⁰.

(3) Pendidikan, Kesehatan dan Kesejahteraan

Aspek Pendidikan, Kesehatan dan Kesejahteraan/perekonomian merupakan urusan pemerintahan konkuren pada lingkup urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar⁴⁰¹. Ketiga aspek ini menjadi kewenangan pemerintah Provinsi asimetris guna mendorong percepatan pembangunan daerah dan mendukung pembangunan secara nasional. Dapat kita lihat di Provinsi Papua dan Papua Barat, bahwa penggunaan Dana Otonomi Khusus menurut peraturan perundang-undangan digunakan untuk ketiga kegiatan tersebut. Dimana dana otsus yang besarnya setara dengan 2.25% dari dana alokasi umum nasional, sebesar 1,25% digunakan untuk Pendidikan, Kesehatan dan pemberdayaan ekonomi dengan besaran 30% untuk Pendidikan, 20% untuk Kesehatan⁴⁰².

Prinsip umum yang harus dipenuhi sebagai prasyarat untuk menciptakan harmonisasi kewenangan⁴⁰³, diantaranya:

- (1) Harmonisasi perda, yaitu suatu upaya yang dilakukan untuk menyelaraskan produk hukum daerah dengan produk hukum yang berada di atasnya dan atau setara. Hal ini dilakukan

⁴⁰⁰ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 pasal 1 ayat 20.

⁴⁰¹ Lihat Undang-Undang 23 tahun 2014 pasal 11-12.

⁴⁰² Lihat Undang-Undang 2 tahun 2021 pasal 34 ayat 3 huruf e.

⁴⁰³ Aziz. *Loc.Cit.* hal 16-17.

untuk memperjelas tujuan dan meminimalisir peraturan yang bertolak belakang.

- (2) Penataan peraturan daerah dan peraturan pemerintah, hal ini dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam pelaksanaan proses pemerintahan dengan Lembaga Khusus. Dimana desain dari lembaga khusus ini diatur dengan dengan peraturan daerah. Dengan ini diharapkan peran dari lembaga khusus sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah.
- (3) Perluasan kewenangan pengawasan, yaitu dalam pelaksanaan konsep asimetris diperlukan pengawasan yang cukup luas dengan melibatkan berbagai pihak.
- (4) Keadilan dan keberimbangan dalam pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA), hal ini perlu ditekankan agar daerah dengan konsep asimetris dapat mengelola sumber daya alam wilayahnya untuk mendukung proses pembangunan daerah.

Prinsip umum yang harus dipenuhi sebagai prasyarat dalam melaksanakan pembangunan daerah⁴⁰⁴, diantaranya:

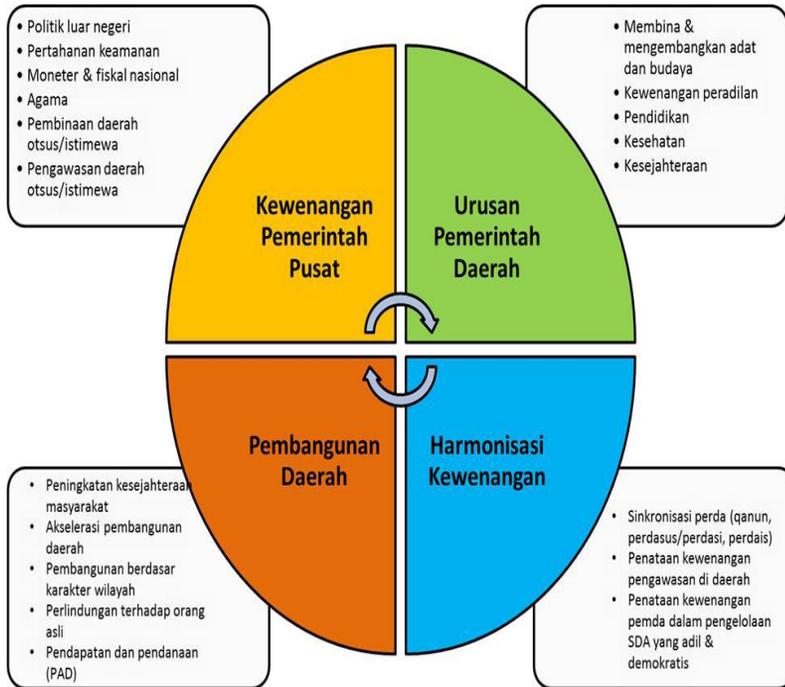
- (1) Pemerataan, prinsip ini diartikan bahwa pembangunan pada daerah asimetris yang telah diberikan dana khusus oleh pemerintah diharapkan dapat memberikan dampak kesejahteraan yang merata bagi seluruh masyarakatnya bukan hanya golongan tertentu yang menikmati dana khusus tersebut.
- (2) Akselerasi pembangunan, percepatan proses pembangunan di daerah asimetris perlu memperhatikan berbagai aspek dalam

⁴⁰⁴ *Ibid.* hal 17-18.

pelaksanaanya diantaranya kondisi social budaya, pembangunan manusia, tata pemerintahan yang baik serta proses pembangunan yang berkelanjutan.

- (3) Ke-khusus-an karakter wilayah, hal ini perlu menjadi perhatian pemerintah dalam melaksanakan proses pembangunan daerah karena karena setiap daerah dalam hal ini daerah asimetris memiliki potensi yang berbeda-beda dengan tetap menghargai kearifan lokal yang ada.
- (4) Perlindungan kultural, hal ini tidak hanya berkaitan dengan hak adat pada masyarakat daerah asimetris, tetapi juga berkaitan dengan bidang politik dan pemerintah sehingga setiap masyarakat diberikan ruang dalam aspek politik dan pemerintahan untuk menyalurkan aspirasinya.
- (5) Peningkatan PAD, dana khusus yang diberikan oleh pemerintah kepada daerah asimetris memiliki jangka waktu tertentu. Hal ini diharapkan dengan waktu yang telah ditetapkan daerah asimetris dapat melaksanakan akselerasi pembangunan sehingga tingkat pembangunannya sama dengan daerah lain. Hingga pada waktunya dana khusus ini dihentikan, daerah asimetris sudah memiliki tingkat ekonomi yang cukup. Selain itu, pemerintah daerah asimetris juga harus mencari sumber baru bagi PAD sehingga pembangunan daerah tidak hanya bergantung pada Dana Otonomi Khusus.

GAMBAR 6.1
MODEL KEWENANGAN ASIMETRIS



Sumber: disusun oleh Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, 2019

b) Aspek Kelembagaan Asimetris

Prinsip umum yang harus dipenuhi sebagai prasyarat dalam pengelolaan kelembagaan asimetris⁴⁰⁵, diantaranya:

- (1) Kedudukan dan Struktur Lembaga Khusus; Lembaga Khusus dapat berkedudukan di dalam struktur pemerintahan daerah yang berfungsi sebagai *support system* atau berada di luar struktur pemerintahan daerah yang berfungsi sebagai pihak yang mengontrol dan menjaga

⁴⁰⁵ *Ibid.* hal 18-19.

keseimbangan untuk mencegah tindakan yang melanggar peraturan perundang-undangan dan konstitusi.

(2) Penetapan syarat dalam rekrutmen anggota Lembaga Khusus

Dalam penerimaan anggota Lembaga Khusus, perlu dilakukan seleksi dengan persyaratan yang telah ditetapkan dimana keterwakilan adat dan perempuan juga menjadi perhatian penting dalam proses seleksinya.

(3) Meningkatkan peran dan fungsi Lembaga khusus;

Dengan menetapkan peran dan fungsi dari Lembaga Khusus diharapkan, setiap lembaga khusus memiliki kejelasan terkait tugas pokok dan fungsinya sehingga tidak akan terjadi tumpang tindih tupoksi. Dengan demikian, antar lembaga khusus dapat saling berkoordinasi sehingga mampu menjadi *support system* sekaligus menjadi pengawas bagi pelaksanaan pemerintahan daerah.

(4) Membangun inovasi dan keterbukaan informasi publik;

Pada *era Society 5.0* dimana antara teknologi dan manusia/masyarakat akan hidup secara berdampingan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas taraf hidup masyarakat secara berkelanjutan, maka dalam pelaksanaan konsep desentralisasi asimetris juga perlu dibangun teknologi informasi yang dapat mendukung kebijakan yang diambil pemerintah, sehingga pemerintah maupun masyarakat dapat dengan mudah melakukan

evaluasi baik secara internal maupun eksternal secara berkala.

GAMBAR 6.2
MODEL KELEMBAGAAN ASIMETRIS



Sumber: disusun oleh Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, 2019

c) Aspek Keuangan

Prinsip umum yang harus dipenuhi sebagai prasyarat dalam pengelolaan keuangan asimetris⁴⁰⁶, diantaranya:

- (1) Menyiapkan rencana induk dan petunjuk teknis pengelolaan keuangan asimeris

⁴⁰⁶ *Ibid.* hal 19-20.

Hal ini dilakukan agar penggunaan dana keuangan asimetris dalam hal ini Dana Otonomi Khusus (Otsus) bagi Provinsi Papua dan Papua Barat, Dana Otonomi Khusus Aceh (DOKA) dan Dana Istimewa bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dipergunakan sesuai dengan tujuan. Dalam penyusunan rencana induk ini perlu dilakukan peningkatan kualitas sumber daya manusia pada lembaga eksekutif dan legislatif melalui bidang pendidikan dan pelatihan yang terkait serta pelaksanaan koordinasi, pembinaan dan pengawasan tentang pengelolaan keuangan yang baik. Selain itu keterlibatan masyarakat dalam penyusunan rencana induk juga perlu diperhatikan sehingga kebijakan yang diambil pada akhirnya akan tepat sasaran dan tepat guna.

- (2) Menyiapkan regulasi tentang pengelolaan keuangan asimetris

Hal ini dilakukan agar kegiatan-kegiatan yang didanai oleh keuangan asimetris memiliki dasar hukum yang jelas.

- (3) Adanya jangka waktu pemberian Dana Otonomi Khusus/Dais.

Hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana *progress* dari pelaksanaan desentralisasi asimetris khususnya dalam pemberian keuangan asimetris yang jumlahnya tidak sedikit. Selain itu juga untuk mengurangi beban pemerintah pusat, sehingga pemerintah pusat tidak harus selalu menanggung keuangan dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris sehingga mengurangi ketergantungan keuangan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

Dengan demikian diharapkan pemerintah daerah asimetris mampu berinovasi guna meningkatkan pendapatan daerah agar pembangunan daerah dapat terus berjalan.

- (4) Memberlakukan mekanisme penyaluran dana
Penyaluran keuangan asimetris ini dilakukan dengan transfer langsung dari pemerintah pusat ke pemerintah provinsi asimetris karena pemerintah provinsi bertindak sebagai wakil pemerintah pusat di daerah sehingga perlu dilakukan penguatan koordinasi pembinaan dan pengawasan di tingkat provinsi yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri agar dana yang ditransfer ke Kabupaten/Kota sesuai dengan kebutuhan.

GAMBAR 6.3
MODEL KEUANGAN ASIMETRIS



Sumber: disusun oleh Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, 2019

d) Aspek Politik

Prinsip umum yang harus dipenuhi sebagai prasyarat untuk menciptakan partai politik lokal yang berkualitas, beradab, berwawasan kebangsaan, dan anti kekerasan⁴⁰⁷, diantaranya:

- (1) Partai politik lokal dengan Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas;

⁴⁰⁷ *Ibid.* hal 21-25.

Partai politik lokal harus memiliki kader yang memiliki kapasitas pendidikan dan pengetahuan politik yang memadai.

- (2) Partai politik lokal sebagai pengatur konflik; Partai politik lokal diharapkan dapat menjadi alat pemersatu pada daerah asimetris yang diberi kewenangan untuk membuat partai politik lokal. Hal ini dikarenakan partai politik lokal menjalankan fungsi sebagai pengatur konflik, mengatasi permasalahan karena adanya berbagai perbedaan suku, budaya dan adat.
- (3) Partai politik lokal yang mengedepankan persaingan dengan cara-cara demokratis dan beradab; Hal yang perlu ditekankan adalah perlu adanya pembatasan pembantuan partai politik lokal karena jika jumlah partai politik lokal terlalu banyak dikhawatirkan akan menimbulkan persaingan dan perpecahan diantara partai politik lokal sendiri.
- (4) Partai politik lokal yang mendukung NKRI; Meskipun dengan label partai politik lokal, tetap harus memiliki jiwa kebangsaan karena tujuan diadakannya partai politik lokal adalah untuk mengakomodir aspirasi masyarakat bukan untuk memecah persatuan.

Prinsip umum yang harus dipenuhi sebagai prasyarat untuk menciptakan pemerintahan lokal yang kapabel, efisien, dan sinergis⁴⁰⁸, diantaranya:

⁴⁰⁸ Ibid, hal. 22.

- (1) Mewujudkan pemerintahan lokal yang cakap melalui penguatan kapasitas sumber daya manusia baik pada lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif.
- (2) Mencegah munculnya lembaga *superbody*. Lembaga *superbody* artinya adalah Lembaga negara yang tidak diawasi dan dikontrol sehingga akan bersikap sewenang-wenang dalam bertindak dan membuat keputusan⁴⁰⁹.
- (3) Mewujudkan struktur kelembagaan pemerintahan lokal yang rasional, fungsional, dan sinergis.

Prinsip umum yang harus dipenuhi sebagai prasyarat untuk menciptakan aktor yang mampu mendorong demokratisasi dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*)⁴¹⁰, diantaranya:

- (1) Aktor politik harus memiliki integritas, kapabilitas dan mengedepankan kepentingan masyarakat;
- (2) Aktor ekonomi yang mengedepankan cara-cara bersih dalam bersaing dan turut serta dalam pembangunan daerah, dengan cara menjadi mitra pemerintah dalam pelaksanaan proyek pembangunan dengan tetap melalui prosedur yang bersih dan sesuai dengan aturan yang berlaku;
- (3) Aktor masyarakat sipil yang memiliki kemampuan mengawasi pemerintahan dan tidak berpihak, dilakukan dengan cara

⁴⁰⁹ Putra, Putu Merta Surya. 2019. Artikel: *Soal Revisi UU KPK, Hendropriyono: Tidak Boleh Ada Lembaga Superbody*. <https://www.liputan6.com/>. Diakses pada 1 Juli 2022.

⁴¹⁰ Aziz. *Loc.Cit.* hal.21-23.

menyalurkan dan mengawal aspirasi untuk kepentingan masyarakat hingga pada akhirnya aspirasi masyarakat dapat diakomodasi oleh pemerintah. Selain itu juga masyarakat dapat mengawasi proses perencanaan dan pelaksanaan kebijakan sehingga kinerja pemerintah dapat terus terpantau.

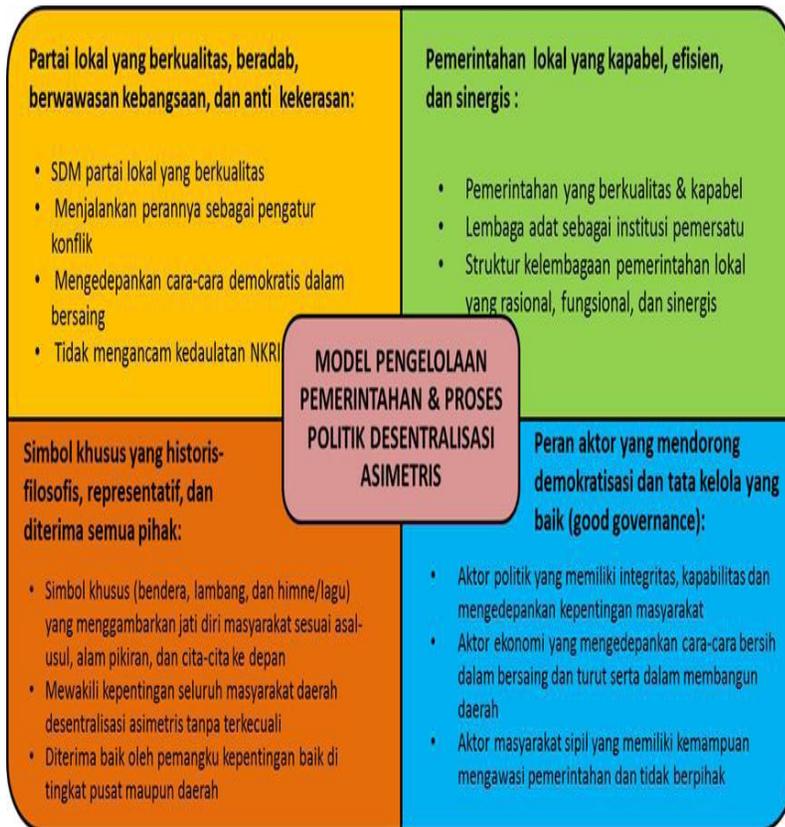
Prinsip umum yang harus dipenuhi sebagai prasyarat dalam penggunaan simbol khusus⁴¹¹, diantaranya:

- (1) Terpenuhinya aspek histori dan filosofi dari simbol tersebut;
Aspek histori harus terpenuhi karena berperan sebagai proses pembentukan jati diri dari masyarakat daerah tersebut, dimana hal tersebut akan berbeda dengan daerah lainnya. Pada aspek filosofis dapat diartikan bahwa simbol tersebut harus mewakili asal-usul, pikiran serta tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakat.
- (2) Keterwakilan;
Hal ini diartikan sebagai keinginan dan kepentingan seluruh warga daerah dengan status asimetris
- (3) Mendapat persetujuan baik dari pemerintah lokal maupun dari nasional
Hal ini diartikan bahwa simbol daerah harus disetujui oleh berbagai pihak. Baik dari sisi pemerintah pusat maupun semua golongan dalam daerah asimetris tersebut. Bentuk persetujuan dapat berupa regulasi yang menjadi

⁴¹¹ *Ibid.* hal 24-25.

dasar hukum penggunaan simbol khusus tanpa melanggar peraturan di atasnya.

GAMBAR 6.4
MODEL POLITIK/PEMERINTAHAN ASIMETRIS



Sumber: disusun oleh Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, 2019

e) Aspek Korbinwas Asimetris

Koordinasi, Pembinaan dan Pengawasan menjadi *point* penting dalam pengelolaan desentralisasi asimetris. Selama ini kegagalan pelaksanaan otonomi khusus dikarenakan tidak

optimalnya pelaksanaan koordinasi, pembinaan dan pengawasan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik pada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota. Oleh sebab itu, prinsip umum yang harus dipenuhi sebagai prasyarat perbaikan aspek koordinasi, pembinaan dan pengawasan adalah sebagai berikut:

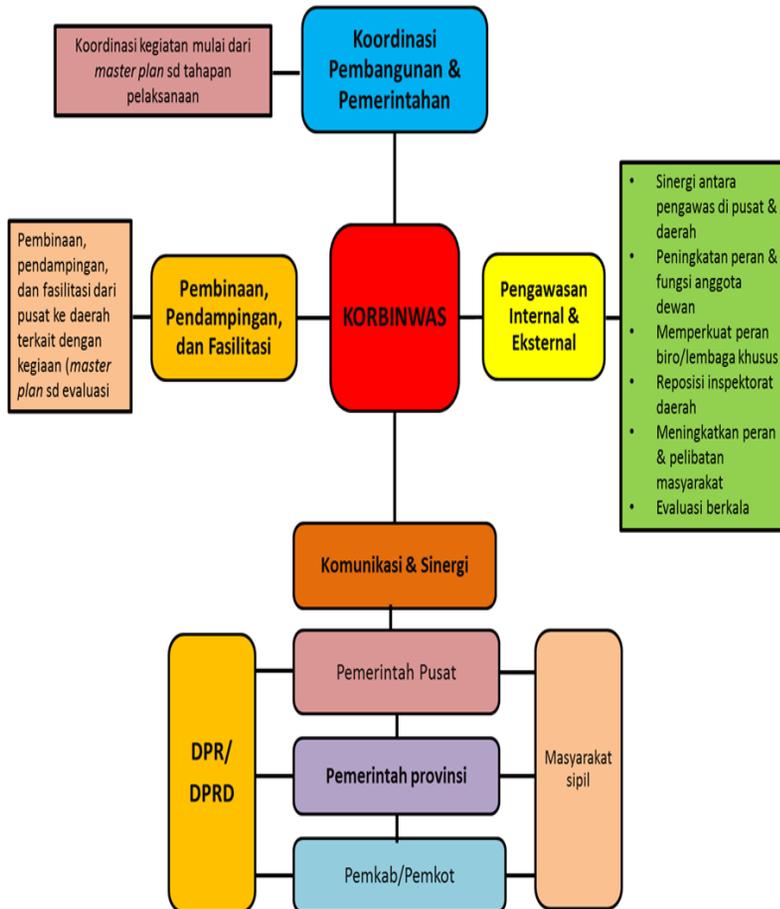
- (1) Melakukan koordinasi pada tahap perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan setrta pemerintahan mulai menyusun dari dokumen rencana induk sampai dengan pelaksanaan hingga laporan evaluasi;
- (2) Melakukan kegiatan pembinaan, pendampingan dan fasilitasi mulai dari proses perencanaan, proses pelaksanaan sampai dengan evaluasi;
- (3) Melakukan pengawasan baik secara internal dan maupun secara eksternal;

Hal ini dilakukan dengan mensinergikan pengawasan yang ada baik di pusat aupun di daerah. Pada pemerintah pusat dilakukan antara Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Keuangan, badan pemeriksa/pengawas. Sedangkan pelaksanaanya di lingkup pemerintahan daerah dilakukan antara Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPKRI) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Selain itu juga melibatkan masyarakat mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi secara berkala sehingga tercipta pemerintahan yang transparan.

- (4) Melakukan komunikasi dan sinergi berjenjang⁴¹² yaitu interaksi yang terjadi (2 arah) antar sesama level pemerintahan, antara pemerintah daerah kabupaten/kota dengan pemerintah provinsi, maupun anatara pemerintah provinsi dengan pemerintah pusat. Selain komunikasi antar Lembaga pemerintah, komunikasi dengan masyarakat juga perlu dilakukan agar aspirasi kebijakan yang di ambil sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian kebijakan-kebijakan yang akan di sahkan akan tepat sasaran, tepat fungsi dan tepat guna. Dengan demikian tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dapat maningkat.

⁴¹² *Ibid.* hal 25-26.

GAMBAR 6.5
MODEL KORBINWAS ASIMETRIS

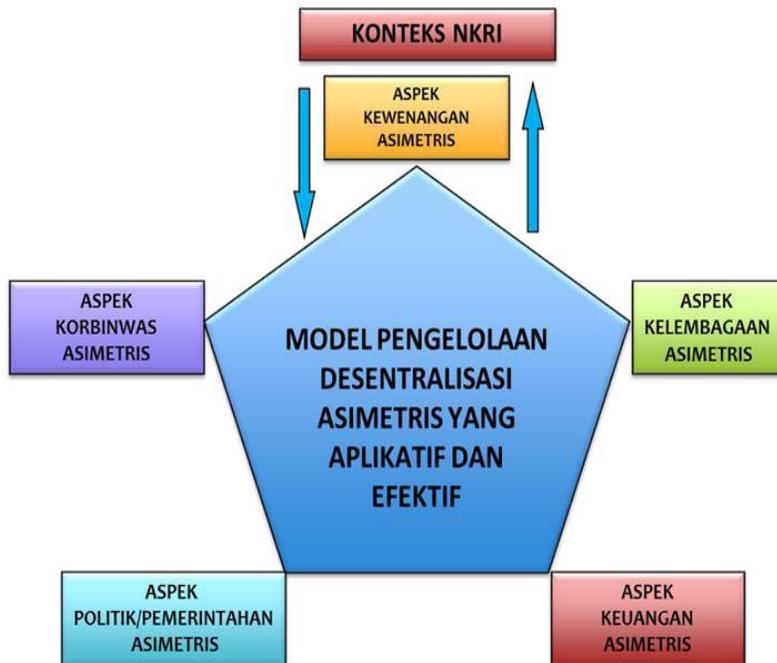


Sumber: disusun oleh Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, 2019

Dari berbagai penjelasan diatas dapat kita simpulkan bahwa penerapan desentralisi asimetris bagi 5 (lima) Provinsi di Indonesia masih belum terlaksana secara optimal. Hal ini disebabkan karena berbagai masalah yang timbul akibat dari diterapkannya konsep desentralisasi asimetris yang pada awalnya dianggap sebagai jalan keluar dari ke-*bhinneka-an* yang ada di Negara Indonesia. Namun, hal yang dianggap

sebagai solusi dari ke-*bhinneka*-an yang ada di Indonesia tersebut justru menimbulkan berbagai masalah baru yang lebih kompleks. Jika dilihat dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim LIPI model pengelolaan desentralisasi asimetris yang aplikatif dan efektif dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) seperti pada gambar dibawah ini :

GAMBAR 6.6
MODEL PENGELOLAAN DESENTRALISASI
ASIMETRIS
YANG APLIKATIF DAN EFEKTIF DALAM KONTEKS
NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA



Sumber: disusun oleh Tim Otonomi Daerah P2P LIPI, 2019

Dari gambar diatas dapat kita lihat bahwa terdapat 5 (lima) aspek yang menjadi landasan utama dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris yaitu aspek kewenangan asimetris, aspek kelembagaan asimetris, aspek keuangan asimetris, aspek

politik/pemerintahan asimetris dan aspek koordinasi, pembinaan dan pengawasan asimetris.

2. Format Baru Desentralisasi Asimetris

Seperti yang telah dibahas pada bab sebelumnya bahwa pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia telah dilaksanakan sejak awal kemerdekaan Indonesia hingga saat ini. Dalam pelaksanaannya dapat kita lihat pada beberapa provinsi yang diberikan perlakuan khusus oleh pemerintah guna menjaga keutuhan NKRI. Dalam perjalanannya pemerintah telah menetapkan beberapa peraturan perundang-undangan dengan beberapa perubahan yang telah dilakukan guna memperjelas status daerah yang bersifat asimetris ini, diantaranya:

- a. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh;
- b. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta; dan
- d. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Selain dari peraturan perundang-undangan diatas, pemerintah Indonesia juga memberikan ruang kepada daerah-daerah selain kelima provinsi (Provinsi Aceh, Provinsi Jakarta, Provinsi Yogyakarta, provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat) diatas melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah agar setiap daerah dapat mengelola sumber daya daerah sesuai dengan potensi yang dimilikinya.

Seiring dengan perkembangan zaman dan tuntutan kebutuhan masyarakat yang semakin tinggi, muncul berbagai gagasan terkait format baru dari konsep desentralisasi asimetris di Indonesia, diantaranya:

a. Desentralisasi Asimetris berdasarkan Karakteristik dan Kebutuhan Masyarakat Setempat (*Special Autonomous Base on The Characteristic and The Needs of Local Community*)⁴¹³

Penelitian ini dilakukan oleh Rossy Lambelanova dan Ngadisah pada Tahun 2018 dengan alat analisis berdasarkan pendapat dari Djojoseokarto, dkk (2012) mengenai *Nilai-Nilai Dasar Orang Papua dalam Mengelola Tata Pemerintahan (Governance) Studi Refleksi Antropologis*, yang terdiri dari 6 (enam) pilar yaitu: Modal, kerja, hubungan sosial, waktu, tanah, dan jaminan social.

Hasil penelitian tersebut menyampaikn bahwa pelaksanaan otonomi khusus melalui pendekatan antropologis di Propinsi Papua belum dilaksanakan secara mengakar dan komprehensif dalam sendi-sendi kehidupan Masyarakat Orang Asli Papua, yaitu dengan mengadopsi nilai-nilai dasar yang dimiliki oleh Orang asli Papua (OAP) tersebut belum teraktualisasi secara konkrit dalam kehidupan masyarakat maupun sistem pemerintahan di Provinsi Papua. Hal ini terlihat pada uraian sebagai berikut:

1. Modal

Melimpahnya Sumber Daya Alam yang merupakan modal pembangunan masyarakat/ Orang Asli Papua belum dibarengi dengan pendayagunaan Sumber Daya Alam atau modal-modal pembangunan tersebut. Hal ini

⁴¹³ Rossy Lambelanova, dan Ngadisah, Op.Cit.

karena Masyarakat/ Orang asli Papua begitu dimanjakan oleh Sumber Daya Alam (SDA) yang melimpah. Keadaan tersebut menjadikan masyarakat/ Orang asli Papua tidak tertantang dalam meningkatkan derajat kehidupan mereka dan kurang produktif dalam rangka memenuhi kebutuhan mereka, sehingga suatu hal yang ironis melihat kenyataan di lapangan banyak masyarakat/ Orang Asli Papua (OAP) yang berada pada garis kemiskinan bila dikaitkan dengan modal yang cukup melimpah di Bumi Papua.

Berdasarkan fenomena tersebut, sebelum pemerintah memberikan edukasi atau penyuluhan-penyuluhan untuk menambah pengetahuan dan keterampilan dalam mengelola dan memberdayakan SDA bagi peningkatan kualitas hidup mereka, perlu dilakukan program ketahanan pangan bagi masyarakat/ Orang Asli Papua (OAP) yang tinggal di pedalaman, hal ini karena OAP akan mengikuti penyuluhan-penyuluhan, sosialisasi atau program peningkatan pengetahuan, kemampuan/ *skills* mereka apabila kebutuhan akan pangan (kebutuhan perut) sudah terpenuhi, yaitu dengan memberikan bantuan pangan yang cukup serta membuat lumbung-lumbung pangan di setiap desa yang berada di pedalaman

2. Kerja

Orang Asli Papua pada dasarnya termasuk orang yang giat/ rajin bekerja, dimana semata-mata tidak hanya memenuhi kebutuhan ekonomi tetapi orang yang bekerja mempunyai martabat yang cukup dipandang di lingkungannya, namun kurang *fight*, tekun, dan ulet dalam belajar dan berupaya, padahal kemauan awal

untuk bekerja ini merupakan nilai positif yang bisa dijadikan modal awal untuk mengarahkan mereka.

Berdasarkan fenomena tersebut, maka yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah sbb:

- a) Memberikan edukasi/ pendidikan yang berbasis komunitas baik kepada orang tua dan anak-anak. Yaitu Pendekatan atau cara yang dilakukan terhadap Orang Asli Papua harus mengikuti kebiasaan-kebiasaan mereka terlebih dahulu untuk membangun kesadaran akan pentingnya pendidikan dan kegiatan pada bidang-bidang lain seperti kesehatan dan peningkatan mata pencaharian atau bekerja.
- b) Pendidikan/edukasi kepada orang tua/ masyarakat golongan umur dewasa dilakukan dengan melakukan sosialisasi, penyuluhan-penyuluhan serta dialog-dialog untuk membuka ruang komunikasi mengenai apa yang dibutuhkan oleh masyarakat dan ;
- c) Diperlukan pendamping yang militan serta mempunyai rasa kepedulian yang tinggi terhadap proses dan kemajuan masyarakat/ OAP, sehingga mereka dapat merancang/ merencanakan pekerjaan sesuai dengan potensi SDA yang dimilikinya serta mendayagunakannya secara arif untuk meningkatkan pendapatan atau mata pencaharian mereka

3. Hubungan sosial

Hubungan sosial pada umumnya belum dikelola sepenuhnya dengan baik sehingga kurangnya pemahaman masyarakat khususnya yang berada di pedesaan/ kampung-kampung terhadap pelaksanaan otonomi khusus Papua, serta persepsi masyarakat/ Orang Asli Papua terhadap pelaksanaan otonomi khusus bukanlah pelaksanaan pembangunan melainkan pemberian dana atau uang yang harus dibagi-bagi untuk

masyarakat kampung atau suku-suku yang ada di wilayah tersebut. Selain itu jarak yang relative cukup jauh antara kota dan kampung menyebabkan interaksi hubungan sosial kemasyarakatan yang kurang antar penduduk, sehingga menyebabkan masih tingginya ketimpangan antara kota dan kampung, serta disebabkan pula karena masih rendahnya akses terhadap layanan dasar dan pemenuhan kebutuhan dasar di kampung.

Berdasarkan fenomena tersebut maka langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut:

- a) Hubungan sosial tidak hanya dilakukan di dalam/ intern satu suku saja tapi juga dikembangkan dengan berbagai suku yang berada di wilayah tersebut melalui program pemberdayaan masyarakat sesuai dengan mata pencaharian masing-masing (*empowering people base livelihood*), artinya bahwa program pemberdayaan masyarakat bukan berdasarkan program yang dibuat berdasarkan *top down planning*, tetapi berdasarkan kondisi empirik mata pencaharian yang dilakukan oleh Masyarakat Papua (OAP), sehingga *terjadi* penguatan dan pengembangan ekonomi berbasis komoditas lokal.
- b) Sosialisasi pelaksanaan kebijakan otonomi khusus beserta program-programnya secara luas secara terprogram dan berkelanjutan di daerah pedesaan atau di kampung-kampung,
- c) Pembangunan karakter, moral/ *capacity building* bagi masyarakat/ Orang Asli Papua khususnya bagi anak-anak sebagai generasi muda mengingat adanya budaya yang kurang baik di masyarakat/ Orang Asli Papua. (dilakukan baik di dalam kurikulum pendidikan formal maupun di dalam pendidikan berbasis agama yang dilakukan oleh misionaris

agama nasrani, kolaborasi antara pihak gereja dan pihak pemerintah daerah.)

4. Waktu

Pemanfaatan waktu bagi masyarakat/ Orang Asli Papua masih belum maksimal, diantaranya terlihat bahwa pada umumnya pelaksanaan otonomi khusus di Papua belum sepenuhnya terlaksana bukan karena kekurangan dana bagi pelaksanaan pembangunan tetapi karena masih belum dibuatnya peraturan daerah (perdasus/ perdasi) di tingkat Propinsi Papua yang berakibat terhambatnya pelaksanaan pembuatan juklak/ juknis di tingkat kabupaten/ kota sebagai dasar bagi pelaksanaan pembangunan.

Terkait dalam peraturan regulasi tersebut peran LMA (Lembaga Masyarakat Adat) sebagai representasi masyarakat adat selain Dewan Adat yang merupakan bentukan dari pemerintah daerah belum diperankan secara optimal dalam menyampaikan aspirasi masyarakat, padahal LMA merupakan bentukan asli masyarakat Papua itu sendiri mempunyai dasar hukum yang kuat dalam UU otonomi Khusus Papua. Akibat hal tersebut perencanaan pembangunan tidak mengakar atau masyarakat/ Orang Asli Papua merasa terasing dengan pola-pola, cara-cara dalam pelaksanaan pembangunan khususnya dalam pembangunan Sumber Daya Manusia, karena pemerintah daerah kurang mengadopsi norma-norma atau budaya luhur dari masyarakat/ Orang asli Papua itu sendiri, dan pemerintah daerah kurang melaksanakan sosialisasi dalam pelaksanaan pembangunan, dimana pada kenyataannya masyarakat di pedesaan atau di pedalamam pada umumnya tidak tahu apa itu otonomi khusus. Kondisi empirik yang terjadi adalah pelaksanaan pembangunan secara fisik

sudah berjalan namun belum merata sampai ke pelosok-pelosok pedalaman.

Berdasarkan fenomena tersebut maka Langkah yang harus dilakukan adalah sebagai berikut:

- a) Pemerintah Propinsi Papua harus segera membuat berbagai peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat baik di bidang pendidikan, kesehatan dan perekonomian dalam jangka waktu dan jadwal yang ditentukan/di sepakati sesuai dengan urgensi fenomena permasalahan yang berkembang di lapangan (perencanaan sosial yang matang), sehingga seluruh pemerintah kabupaten/ kota di Propinsi Papua dapat segera menindaklanjutinya dengan membuat perdasus atau juklak/ juknis yang disesuaikan dengan potensi daerah, kepentingan dan kebutuhan masyarakat di daerah masing-masing dan tidak terjadi stagnansi dalam pelaksanaan operasional kegiatan baik di bidang pendidikan, kesehatan dan perekonomian
- b) Agar dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam membuat regulasi maka sudah sewajarnya pemerintah menggandeng LMA sebagai *partner* dalam pelaksanaan pembangunan yang berakar berdasarkan pada norma-norma budaya yang luhur masyarakat/ Papua (pembangunan yang berbasis budaya), serta melakukan kolaborasi dan kontrol dengan melibatkan *private sector* dan masyarakat, artinya bahwa perencanaan pembangunan, pelaksanaan dan evaluasi hasil-hasil pembangunan harus berdasarkan pada norma-norma budaya yang mengakar, diakui dan dimiliki oleh masyarakat/ Orang Asli Papua itu sendiri, sehingga ketika pemerintah menstimulus pelaksanaan pembangunan, masyarakat akan

mempunyai rasa memiliki dan berpartisipasi aktif dalam memelihara hasil-hasil pembangunan.

Peningkatan peran LMA ini menjadikan masyarakat sebagai mitra pemerintah dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan. Masyarakat bukan sekedar obyek pasif penerima manfaat kebijakan pemerintah, tetapi sebagai aktor atau subyek yang aktif menentukan kebijakan.⁴¹⁴ Dengan peningkatan peran dari Lembaga Masyarakat adat maka peran pemerintah daerah akan lebih terbantu dalam membina masyarakat khususnya dalam menjaga integrasi bangsa, karena LMA mampu menyentuh atau melakukan pembinaan kepada suku-suku di Tanah Papua yang begitu banyak jumlah dan aneka ragam adatnya

5. Tanah

Orang Asli Papua (OAP) memegang teguh status tanah ulayat yang menggambarkan identitas mereka dengan filosofi dari tanah ulayat/ tanah adat di Papua adalah “Oh La Nokh Lah “, artinya: Kamu di sebelah, aku di sebelah, jangan melewati/ melanggar batas. Makna dari filosofi tersebut adalah bahwa setiap tanah walaupun seperti tidak bertuan dan tidak ada penghuninya tetapi setiap suku adat sudah memiliki tanah tersebut atau tanah adat suatu suku dibatasi oleh tanah adat suku yang lain, dan nama tanah tersebut mencerminkan nama suatu suku adat.

Filosofi adat tersebut ternyata belum sejalan dengan kondisi empirik masyarakat/ Orang Asli Papua (OAP)

⁴¹⁴ Munandar, A. dkk. (2011). *Mendahulukan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Laporan Penelitian Kerjasama Pusat penelitian Ekonomi LIPI dan Pusat Kajian Kebijakan dan Hukum Setjen DPD RI.*. Jakarta: LIPI (unpublished)

yang belum begitu memahami atau menghargai keberadaan atau arti penting dari tanah itu sendiri, dalam arti bahwa tanah sebagai nilai antropologis Orang Asli Papua di sini belum dimaknai sebagai alat dalam meningkatkan kesejahteraan karena masyarakat cenderung lebih berpikir instant atau ingin mendapatkan hasil dengan cara mudah tanpa melalui proses atau usaha yang memerlukan waktu ditambah dengan alam yang memanjakan kehidupan mereka, dimana tanah yang cukup subur dan sumber daya yang melimpah, sehingga masyarakat/ khususnya orang asli Papua merasa berada di zona aman/ *comfort zone*, hal ini terlihat dari banyaknya tanah yang dijual oleh Orang Asli Papua (OAP) kepada masyarakat pendatang atau masyarakat transmigran, dengan maksud mendapatkan *income* secara cepat tanpa harus bersusah payah bekerja, sehingga OAP yang memiliki tanah menjadi berkurang guna kelangsungan hidupnya. Selain itu pemerintah daerah dalam hal ini Pemda Kabupaten Merouke sudah memberikan/ menyiapkan pemukiman rumah sederhana bagi Orang Asli Papua/ OAP untuk ketertiban kelangsungan hidupnya tetapi malah diperjualbelikan kepada penduduk pendatang.

Berdasarkan fenomena tersebut maka langkah-langkah yang harus diambil adalah sebagai berikut:

- a) Dibuat regulasi untuk mengatur keberadaan tanah di Papua khususnya tanah yang di miliki OAP, sehingga tanah tidak mudah dipindah tangankan tetapi di dayagunakan menjadi modal bagi peningkatan kesejahteraan.
- b) Melakukan kolaborasi antara pihak relawan/LSM/ perguruan tinggi dengan pemerintah dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat yang disesuaikan potensi lingkungan setempat, dengan

melakukan sosialisasi/ penyuluhan-penyuluhan dengan program-program yang disesuaikan dengan kebutuhan komunitas OAP itu sendiri.

- c) Membangun sarana dan prasarana yang berbasis komunitas di kampung-kampung, artinya disesuaikan dengan kebiasaan, kenyamanan dari masyarakat OAP itu sendiri tanpa mengesampingkan kelayakan dan kualitas infrastruktur tersebut, contoh: membangun bangunan sekolah tidak seragam dengan bangunan/ gedung sekolah seperti di Pulau Jawa tetapi disesuaikan dengan bangunan yg berkarakter/ berciri/sifat dan kenyamanan OAP yang masih menyatu dengan alam. Dengan memperhatikan karakter tersebut masyarakat asli Papua bisa menetap, mengikuti proses Pendidikan, dll dan tidak mudah memperjualbelikan tanah dan rumah yang sudah diberikan oleh pemerintah daerah.

6. Jaminan Sosial

Orang Asli Papua sudah mempunyai modal sosial yang cukup baik yaitu solidaritas sosial yang tinggi yang merupakan modal sosial bagi pelaksanaan pembangunan disamping modal kapital yang berupa Sumber Daya Alam (SDA) yang sangat melimpah di Tanah Papua, namun belum terarah sesuai dengan perencanaan dan kebutuhan, dan terkadang modal sosial yang secara konkritnya adalah berupa materi yang diberikan kepada orang lain, bisa habis begitu saja dalam satu waktu tanpa ada pemanfaatan atau nilai guna bagi jangka waktu yang akan datang.

Berdasarkan fenomena yang terjadi maka diperlukan langkah- langkah dengan membangun kesadaran dan mengarahkan masyarakat agar modal sosial (jaminan sosial) digunakan sesuai dengan koridor,

aturan-aturan yang berlaku, artinya bahwa modal sosial yang secara konkritnya adalah berupa materi yang diberikan kepada orang lain, tidak habis begitu saja dalam satu waktu tetapi dikelola sesuai dengan perencanaan penggunaan (melakukan perencanaan sosial). Perencanaan yang efektif dilakukan melalui kegiatan-kegiatan informal yang secara langsung perencana melakukan kontak dengan masyarakat melalui dialog personal guna mengakomodasi aspirasi masyarakat, nilai dan perilaku, serta kerjasama dan semangat saling berbagi pengetahuan dan pengalaman, dan peran perencana disini bertindak sebagai *fasilitator*.

Perencanaan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus Papua ini harus memperhatikan kondisi manusia dan lingkungan masyarakat Papua itu sendiri, apakah yang dibutuhkan masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas hidup mereka, khususnya disesuaikan dengan mata pencaharian masyarakat itu sendiri, apakah sebagai petani, nelayan, pedagang, dll, sehingga hal ini dapat diterima dan menjadi stimulus bagi masyarakat/ OAP untuk ikut aktif berperan/ terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pelaksanaan kegiatan untuk kepentingan keberlangsungan hidupnya.

Membangun kesadaran Orang Asli Papua memerlukan waktu atau proses yang tidak pendek serta kesabaran dan kemilitanan dari para pendamping dan pelaksana program/ aparat pemerintah daerah yang disesuaikan dengan karakteristik dan budaya Orang Asli Papua itu sendiri.

Berdasarkan pembahasan di atas konsep yang dapat direkomendasikan bagi kemajuan pelaksanaan otonomi

khusus di Papua adalah Konsep Otonomi Khusus Berbasis Karakter dan Kebutuhan Masyarakat Lokal (*Special Autonomy based on The Character and The Needs of Local Communities*), terdiri dari:

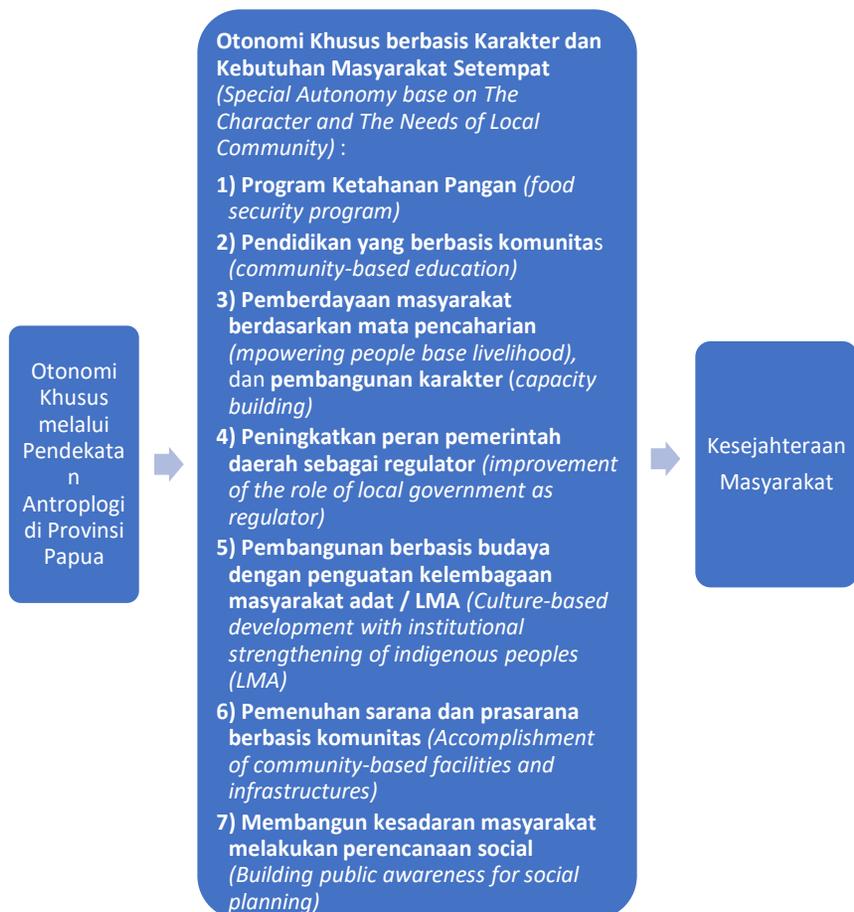
- 1) Melakukan **program ketahanan pangan** bagi masyarakat/ Orang Asli Papua (OAP) yang tinggal di pedalaman yaitu dengan memberikan bantuan pangan yang cukup serta membuat lumbung-lumbung pangan di setiap desa yang berada di pedalaman
- 2) Memberikan edukasi/ **pendidikan yang berbasis komunitas** baik kepada orang tua dan anak-anak didampingi **pendamping yang militan serta mempunyai rasa kepedulian yang tinggi terhadap proses dan kemajuan masyarakat/ OAP.**
- 3) Program pemberdayaan masyarakat sesuai dengan mata pencaharian masing-masing (*empowering people base livelihood*), serta **pembangunan karakter, moral/ capacity building** bagi masyarakat/ Orang Asli Papua **khususnya bagi anak-anak sebagai generasi penerus bangsa.**
- 4) **Meningkatkan peran pemerintah daerah sebagai regulator** dalam rangka menindaklanjuti kekurangan regulasi baik di tingkat Propinsi maupun Kabupaten/ Kota (pembentukan Perdasus/ Perdasi) sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam jangka waktu dan jadwal yang ditentukan.
- 5) Melakukan **pembangunan yang berbasis budaya dengan meningkatkan peran atau penguatan kelembagaan**, yaitu dengan meningkatkan peran dan porsi Lembaga Masyarakat Adat (LMA) selain Dewan Adat sebagai representasi masyarakat/ Orang Asli Papua dalam membawa dan memperjuangkan aspirasi.

- 6) **Pemenuhan sarana dan prasarana yang berbasis komunitas** di kampung-kampung artinya disesuaikan dengan kebiasaan, kenyamanan dari masyarakat OAP
- 7) **Membangun kesadaran masyarakat melakukan perencanaan sosial** sehingga penggunaan modal sosial dapat dilakukan secara berkesinambungan dan berdaya guna bagi peningkatan kesejahteraan mereka.

Dengan memperhatikan karakteristik masyarakat Orang Asli Papua diharapkan pelaksanaan otonomi khusus dengan menitikberatkan pada pembangunan kapasitas Orang Asli Papua itu sendiri dapat berjalan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat Papua yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Konsep di atas dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 6.7

Otonomi khusus berdasarkan Karakter dan Kebutuhan Masyarakat Setempat (*Special Autonomy base on The Character and The Needs of Local Community*)



b. Desentralisasi Asimetris Kawasan Perkotaan

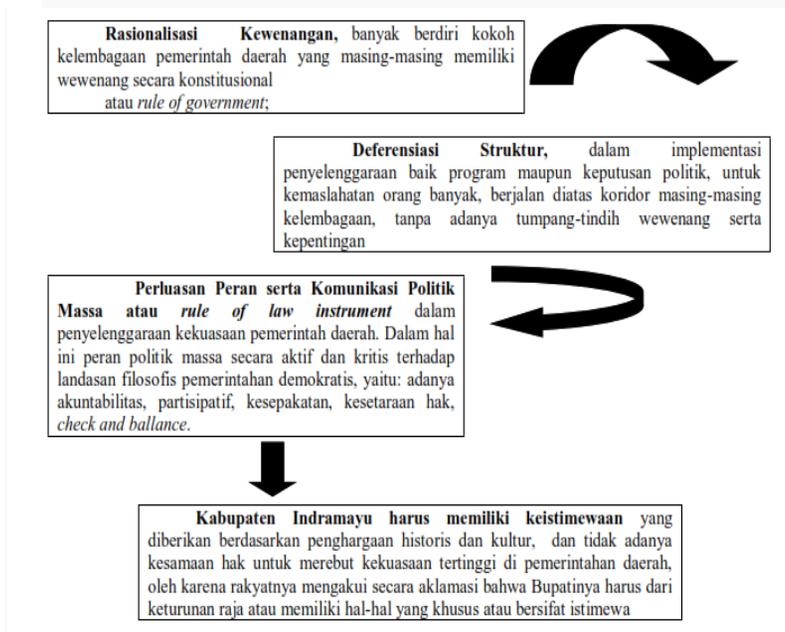
Penelitian terkait desentralisasi asimetris daerah perkotaan yang dilakukan oleh Rinny Dewi Anggraeni dari Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) dan Aradea Mochammad Akbar Maulana dari Unniversitas Maranatha dengan judul Pengembangan Model Desentralisasi Asimetris Kawasan Perkotaan (studi di Kabupaten Indramayu Provinsi Jawa Barat)⁴¹⁵. Mendapatkan hasil bahwa saat ini Kabupaten Indramayu dalam kapasitasnya menjadi kawasan strategis Provinsi Jawa Barat, yang merupakan pusat perdagangan dan pertemuan strategis 2 (dua) wilayah, yaitu Kabupaten Sumedang dan Kabupaten Kuningan. Kabupaten Indramayu yang dulunya bercirikan kawasan agraris, seiring perkembangan jaman berubah menjadi kawasan perkotaan. Oleh karena itu, dalam kebijakan desentralisasi ini harus diarahkan menjadi suatu kajian kebijakan yang dapat mengakomodir berbagai perbedaan karakteristik dan kondisi masing-masing daerah. Kajian terkait perkembangan desentralisasi asimetris di Indonesia khususnya di Kabupaten Indramayu adalah: bagaimana kondisi eksisting implementasi kebijakan desentralisasi asimetris di kabupaten Indramayu; dan bagaimana model desentralisasi asimetris di Indramayu sebagai kawasan perkotaan yang dapat dijadikan alternatif untuk meminimalkan hubungan daerah pusat dan daerah pinggiran, serta untuk meningkatkan daya saing daerah dalam upaya percepatan pencapaian kesejahteraan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pengembangan Model Desentralisasi Asimetris di Indramayu harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

⁴¹⁵ Rinny Dewi Anggraeni dan Aredea Mochammad Akbar Maulana, *Pengembangan Model Desentralisasi Asimetris Kawasan Perkotaan (Studi di Kabupaten Indramayu Provinsi Jawa Barat)*, Decision: Jurnal Administrasi Publik Vol.1 No.2, 2019.

- (1) Rasionalisasi kewenangan,
artinya harus banyak lembaga pemerintah daerah yang kuat, yang masing-masing memiliki kewenangan konstitusional atau *rule of government*;
- (2) Pembedaan struktur,
artinya di dalam tubuh masing-masing kewenangan instansi pemerintah daerah harus memiliki kualitas dan ruang lingkup kewenangan yang tidak saling bersaing, menuntut, dan lempar tanggung jawab;
- (3) perluasan peran serta komunikasi politik massa atau *rule of law instrument* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah,
dalam hal ini, peran politik masyarakat secara aktif dan kritis terhadap landasan filosofis pemerintahan yang demokratis, yaitu: akuntabilitas, partisipasi, kesepakatan, persamaan hak, *checks and balances*.

Gambar 6.8
Model Konsep Pengembangan
Model Desentralisasi Asimetris
Kabupaten Indramayu Provinsi Jawa Barat



Sumber: Rinny dan Aradea (2019)

Dalam menerapkan model desentralisasi asimetris, seperti di Kabupaten Indramayu, harus ada perbedaan perlakuan antara satu daerah dengan daerah lain dengan mempertimbangkan keragaman serta potensi daerah. Hal ini akan membantu memobilisasi sumber daya lokal dan sumber daya pemerintah agar lebih efisien untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah tersebut. Oleh karena itu, hakekat desentralisasi dan otonomi daerah yang dibangun di Indonesia pasca era reformasi menerapkan jenis-jenis otonomi yang ada di Indonesia (otonomi simetris dan otonomi asimetris) yang menjadi bukti empiris dan dapat dijadikan landasan diadopsinya konsep otonomi daerah desentralisasi

asimetris. Selain itu berdasarkan hasil penelitian tersebut membuka ruang diskusi apakah memungkinkan terjadinya perubahan ruang lingkup desentralisasi asimetrik yang selama ini berdasarkan aspek teoritik dan aspek legalistik berada di tingkat provinsi menjadi diimplementasikan di tingkat kabupaten atau kota di Indonesia, tentunya hal ini memerlukan kajian yang lebih mendalam.

c. Desentralisasi Asimetris Wilayah Perbatasan

Penelitian terkait desentralisasi asimetris Wilayah Perbatasan yang dilakukan oleh Mexsasai Indra dari Fakultas Hukum, Universitas Riau dengan judul Gagasan Desentralisasi Asimetris dalam Pengelolaan Wilayah Perbatasan Provinsi Kepulauan Riau dalam Mewujudkan Kepulauan Riau Sebagai Poros Maritim dan Menjaga Kedaulatan Negara⁴¹⁶ dengan hasil sebagai berikut : bahwa letak Provinsi Kepulauan Riau yang strategis yaitu di daerah perbatasan, dimana secara geografis Provinsi Kepulauan Riau membentang dari Selat Malaka ke Laut Cina Selatan (Natuna) dan secara langsung berbatasan dengan negara Vietnam, Malaysia, Kamboja dan Singapura sebagai pusat perdagangan dunia, Provinsi Kepulauan Riau juga memiliki peran penting dalam lalu lintas perdagangan dunia dan memiliki potensi untuk dikembangkan secara ekonomi pada basis maritim, tetapi selain potensi ekonomi, situasi ini juga merupakan ancaman jika dilihat dari aspek kedaulatan negara, oleh karena itu diperlukan kebijakan desentralisasi yang asimetris berupa pemberian status khusus melalui otonomi khusus dengan pendekatan topografi, bukan politik.

⁴¹⁶ Mexsasai Indra, *Gagasan Desentralisasi Asimetris dalam Pengelolaan Wilayah Perbatasan Provinsi kepulauan Riau dalam Mewujudkan Kepulauan Riau Sebagai Poros Maritim dan Menjaga Kedaulatan Negara*, Riau Law Journal. Vol. 5 No.2, 2021.

Dalam penelitian ini dijelaskan bahwa Provinsi Kepulauan Riau harus menjadi salah satu poros maritim⁴¹⁷ Indonesia, dengan alasan:

- 1) Provinsi Kepulauan Riau memiliki potensi kelautan yang melimpah. Tidak hanya potensi perikanan tetapi juga biota laut yang kaya. Selain itu, kekayaan tambang gas alam dan minyak bumi juga menjadi potensi bagi provinsi Kepulauan Riau. Jika dalam bidang ekonomi, pertahanan, kemaritiman, dan ketahanan wilayah merupakan sektor yang sangat strategis, maka potensi bidang kelautan dan pertambangan juga memerlukan pertahanan dan keamanan karena itu merupakan pintu masuk ke Indonesia karena provinsi Kepulauan Riau adalah kawasan perbatasan terdepan yang memiliki luas perairan dan garis pantai yang panjang.
- 2) Provinsi Kepulauan Riau memiliki Kota Batam yang menjadi sebuah kawasan ekonomi yang berkembang yang pesat, dan memiliki keistimewaan sebagai kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas (*free trade zone/FTZ*). Selain memiliki infrastruktur ekonomi kemaritiman yang cukup memadai. Kota Batam telah dianggap sebagai Singapura-nya Indonesia atau Hongkong-nya Indonesia.
- 3) Provinsi Kepulauan Riau, dengan kemampuan dana pembangunan yang terbatas dan kebijakan terkait kemaritiman yang belum konsisten telah mampu menciptakan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi yang berbasis maritim.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa pembangunan daerah dengan bentuk geografis kelautan dan kepulauan cenderung mengalami kegagalan yang disebabkan oleh beberapa faktor,

⁴¹⁷ Poros maritim adalah sebuah konsep operasional yang dilaksanakan untuk menjamin terhubungnya antar pulau, pengembangan bidang perikanan dan industry perkapalan, perbaikan bidang transportasi laut dan focus pada aspek keamanan maritim.

diantaranya:

- 1) Kebijakan maritim yang belum menyentuh aspek strategis yang mampu mengikat dan memayungi instrumen ekonomi kelautan, sebagai contohnya: sektor pertambangan, perikanan, dan energi lepas pantai, transportasi laut, pariwisata bahari, dan pelabuhan serta sumber daya manusia di wilayah kepulauan dan perbatasan.
- 2) Kebijakan maritim tidak menjadi payung politik bagi pembangunan ekonomi maritim, maka kelembagaan yang terlibat dalam sektor maritim juga akan mengalami disorientasi.
- 3) Terjadinya *backwash effect* secara masif yang menempatkan sektor maritim khusus perikanan pada sektor pengurusan atau pemborosan. Kecenderungan ini berpengaruh terhadap tingkat kebocoran sektoral atau *sectoral leakages* yang justru membuat sektor-sektor maritim menjadi tidak berkembang.
- 4) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) diharapkan menjadi saluran kemakmuran secara adil, nampaknya masih sulit diwujudkan karena APBN yang *continental oriented*.

Dari penjelasan diatas dapat kita lihat bahwa daerah-daerah dengan basis wilayah kepulauan (maritim) dan pulau-pulau kecil terpinggirkan dalam pembagian, baik sarana maupun prasarana pembangunan. Hal ini memperjelas bahwa implementasi otonomi daerah yang selama ini dilakukan hanya berlandaskan pada wawasan daratan (*continental oriented*). Sementara daerah-daerah dengan karakteristik kepulauan dan perbatasan merasa tidak diperhatikan dan dalam proses pelaksanaan pembangunan sehingga pembangunan menjadi tidak merata. Salah satu jalan keluar adalah dengan mengubah pola pikir tentang otonomi daerah bahwa sebagai

upaya pembangunan daerah yang optimal dan sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing, dengan tujuan agar pelaksanaan proses pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan di daerah dapat lebih merata, perlu sebuah tinjauan ulang terhadap daerah-daerah yang memiliki bentuk kepulauan dan berperan sebagai daerah perbatasan seperti:

- a. Provinsi Kepulauan Riau;
- b. Provinsi Bangka Belitung;
- c. Provinsi NTB;
- d. Provinsi NTT;
- e. Provinsi Sulawesi Utara;
- f. Provinsi Maluku Utara; dan
- g. Provinsi Maluku.

Dari ketujuh provinsi kepulauan diatas dapat dikembangkan menjadi satu kesatuan ekonomi yang bersifat khusus, dimana dalam pengembangannya diperlukan evaluasi secara menyeluruh terkait sistem pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan yang mengatur keberadaannya.

Namun, jika bentuk dan susunan kelembagaan serta peraturan perundang-undangan yang digunakan sama dengan bentuk kelembagaan dan perangkat sistem yang mengatur pemerintahan daerah yang berlaku pada umumnya di seluruh Indonesia, maka ke-khusus-an yang dimiliki oleh ketujuh kepulauan tersebut tidak akan dapat dimanfaatkan secara maksimal untuk kepentingan percepatan pembangunan nasional. Hal tersebut disebabkan oleh perlunya evaluasi secara menyeluruh mengenai struktur kelembagaan dan sistem pada peraturan perundang-undangan yang mengatur dan berlaku selama ini.

Berdasarkan penjelasan di atas, konsep daerah asimetris bagi wilayah perbatasan telah terbuka dan peluang bagi Provinsi Kepulauan Riau untuk menjadi salah satu daerah dengan status otonomi khusus (Otsus) melalui kebijakan

desentralisasi asimetris dengan alasan:

1. Letak dari Provinsi Kepulauan Riau yang strategis dan memiliki karakteristik khusus yaitu daerah yang memiliki ke-khusus-an berupa wilayah perairan atau kepulauan dan langsung berbatasan dengan negara lain.
2. Mendukung visi Pemerintahan pusat saat ini yang menghendaki agar Indonesia menjadi poros maritim dunia.
3. Letak Provinsi Kepulauan Riau yang berada pada wilayah perbatasan dengan negara tetangga, sehingga memiliki potensi terjadinya ancaman terhadap kedaulatan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Oleh sebab itu, diperlukan kebijakan yang bersifat khusus untuk menetapkan kebijakan desentralisasi asimetris berupa otonomi khusus, yang berdasarkan pada pendekatan topografi bukan pendekatan politik.

d. Desentralisasi Asimetris Wilayah Kepulauan

Penelitian terkait desentralisasi asimetris Wilayah Kepulauan yang dilakukan oleh Murdiyati Rahmatunnisa, Reginawanti Hindersah dan Tri Hanggono Ahmad dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran dengan judul *Why Regions with Archipelagic Characteristics in Indonesia Also Need Asymmetric Decentralization?*⁴¹⁸, dengan hasil sebagai berikut:

Indonesia telah melaksanakan konsep desentralisasi simetris dan asimetris selama beberapa dekade. Kajian ini meyakini bahwa desentralisasi asimetris seharusnya tidak hanya terjadi pada 5 (lima) provinsi (Jakarta, Yogyakarta,

⁴¹⁸ Murdiyati Rahmatunnisa, Reginawanti Hindersah dan Tri Hanggono Ahmad, *Why Regions with Archipelagic Characteristics in Indonesia Also Need Asymmetric Decentralization?*, Jurnal Bina Praja Kementerian Dalam Negeri, 2018.

Aceh, Papua, dan Papua Barat). Jika pertimbangan politik dan efektivitas serta efisiensi pemerintahan yang menjadi tujuan, maka desentralisasi asimetris menjadi pilihan yang diperlukan bagi banyak daerah lain di Indonesia. Termasuk di dalamnya daerah otonom yang memiliki karakteristik kepulauan (*archipelagic region*). Oleh karena itu, kajian ini akan membahas terkait beberapa alasan mengapa wilayah kepulauan juga membutuhkan penataan secara asimetris. Tujuan yang ingin dicapai adalah untuk memperkuat kapasitas pemerintah dalam proses pemerintahan dan pembangunan yang lebih efektif, keunikan dan berbagai persoalan yang spesifik dihadapi oleh daerah kepulauan menjadi alasan utama penerapan konsep desentralisasi asimetris ini.

1) Alasan Desentralisasi Asimetris untuk Daerah Kepulauan

(a) Kondisi Saat Ini Dengan Konsep Desentralisasi Simetris

Indonesia telah dianggap sebagai negara kepulauan terbesar di dunia kondisi ini menjadikan sumber daya pesisir dan laut memiliki arti strategis bagi Negara, baik peluang dari sisi ekonomi maupun politik sekaligus menjadi tantangan. Sumber daya pesisir dan laut menyediakan berbagai sumber daya alam hayati dan nonhayati yang memiliki nilai ekonomis dan ekologis yang bernilai tinggi, yang dapat mendukung pembangunan nasional. Sumber daya kelautan dan perikanan memiliki potensi besar untuk dijadikan sebagai penggerak utama pembangunan ekonomi berbasis sumber daya alam (SDA).

Secara politik, dengan wilayah laut yang luas dan terletak di tengah 2 (dua) samudera yang menghubungkan 2 (dua) benua, Indonesia berperan penting dalam menjaga stabilitas wilayah. Menjaga dan mengelola wilayah telah menjadi masalah penting

bagi pemerintah Indonesia. Sayangnya, harus diakui, bahwa hingga saat ini potensi wilayah pesisir dan laut di Indonesia belum dimanfaatkan secara optimal untuk kemajuan, kemakmuran, dan kedaulatan bangsa. Salah satu yang menjadi sorotan sejak era reformasi adalah belum optimalnya pengelolaan potensi strategis tersebut di wilayah yang bercirikan kepulauan (*archipelagic region*) sebagai bagian penting dari Indonesia yang berbentuk negara kepulauan. Selama ini banyak yang mengakui bahwa kegiatan pembangunan lebih terfokus pada daratan yang hanya menempati 12% dari total wilayah Indonesia secara keseluruhan. Pada saat ini, berbagai permasalahan pelik yang dihadapi oleh daerah-daerah yang memiliki karakteristik kepulauan, yang secara garis besar dapat dibagi menjadi lima permasalahan pokok, yaitu:

1. Sebagian besar pulau terbelakang atau tidak berpenghuni dan tidak diberi nama.
2. Keterbatasan pelayanan penyelenggaraan pemerintahan, infrastruktur komunikasi dan transportasi laut antar pulau serta lemahnya pemberdayaan ekonomi dan sosial budaya.
3. Penangkapan ikan secara ilegal dan tidak ramah lingkungan (pencemaran dan kerusakan fisik habitat ekosistem pesisir) sehingga telah merusak lingkungan dan memicu kelangkaan ikan.
4. Ketimpangan wilayah (pola distribusi dan investasi).
5. Permasalahan keterbatasan sumber dana pembangunan, rendahnya kualitas sumber daya manusia, kemiskinan masyarakat pesisir, kurangnya koordinasi antar pelaku pembangunan dan lemahnya penegakan hukum

Salah satu wujud nyata dari 5 (lima) masalah utama tersebut dapat dilihat dari perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sebagai indikator ekonomi makro yang menunjukkan kondisi perekonomian daerah setiap tahunnya terlihat bahwa tingkat kesejahteraan dan perkembangan ekonomi wilayah kepulauan yang relatif rendah dibandingkan dengan provinsi “daratan” lainnya. sebaran PDRB provinsi kepulauan yaitu Kepulauan Bangka Belitung, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Maluku dan Maluku Utara yang relatif rendah dibandingkan dengan provinsi “daratan” lainnya.

Tabel 6.1
PDRB Menurut Provinsi

No	Propinsi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>
1	Aceh	1.48	1.38	1.32	1.26	1.2	1.11	1.08
2	Sumut	4.82	4.82	4.81	4.89	4.89	4.91	4.96
3	Sumbar	1.53	1.52	1.52	1.53	1,54	1,54	1.55
4	Riau	5.66	6.21	6.44	6.32	6.36	5.6	5.39
5	Jambi	1.32	1.32	1.33	1.35	1.36	1.33	1.36
6	Sumsel	2.83	2.9	2.92	2.92	2.87	2.86	2.81
7	Bengkulu	0,41	0,41	0,42	0,42	0,42	0,43	0,44
8	Lampung	2.19	2.17	2.16	2.13	2.16	2.17	2.22
9	Kep. Babel	0,52	0,52	0,52	0,52	0,53	0,52	0,51
10	Kep. Riau	1.62	1.62	1.67	1.7	1.69	1.71	1.71
11	DKI Jakarta	15.66	15.64	15.79	16.1	16,5	17.07	17.2
12	Jawa Barat	13.21	13.06	13.01	13.11	12.97	13.08	13.06
13	Jawa Tengah	9.08	8.85	8.7	8.64	8.64	8.68	8.63

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>
14	DI Yogyakarta	0,94	0,91	0,89	0,88	0,87	0,87	0,87
15	Jawa Timur	14.43	14.32	14.4	14.39	14.4	14.53	14,65
16	Banten	3.95	3.91	3.9	3.93	4.01	4.11	4.08
17	Bali	1.37	1.34	1.36	1.4	1.46	1.52	1,54
18	NTB	1.02	0,87	0.8	0,77	0,76	0,89	0,92
19	NTT	0,64	0,62	0.63	0,64	0,64	0,65	0,66
20	Kalbar	1.25	1.24	1.23	1.24	1.24	1.26	1.28
21	Kalteng	0.82	0,84	0,85	0,85	0,84	0,86	0,89
22	Kalsel	1.24	1.26	1.23	1.21	1.2	1.18	1.16
23	Kaltim	6.09	6.58	6.35	5.4	4.94	4.32	4.01
24	Kaltara	-	-	-	0,55	0,55	0,53	0,53
25	Sulut	0,75	0,73	0,74	0,74	0,76	0,78	0,79
26	Sulteng	0,75	0,78	0.8	0.83	0,84	0,92	0,95
27	Sulsel	2.5	2.53	2.63	2.69	2.79	2.92	3
28	Sulteng	0,71	0,71	0,75	0,74	0,74	0,75	0,77
29	Gorontalo	0,23	0,22	0,23	0,23	0.24	0.24	0,25
30	Sulbar	0,25	0,26	0,26	0,26	0,28	0,28	0,28
31	Maluku	0,27	0,27	0,28	0,29	0,3	0,29	0,29
32	Maluku Utara	0,22	0,22	0,22	0,22	0,23	0,23	0,23
33	Papua Barat	0.6	0,57	0,55	0,55	0,54	0,54	0,53
34	Papua	1.61	1.38	1.3	1.28	1.25	1.3	1.41

Sumber: Murdiyati, dkk (2018)

Selain itu, indikator strategis lainnya dapat dilihat dari perbedaan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dimana data IPM menunjukkan tren positif dari tahun ke tahun baik secara nasional maupun provinsi, namun kesenjangan antar provinsi di Indonesia cukup tinggi. Hal tersebut terjadi pada mayoritas daerah dengan

karakteristik kepulauan yang memiliki nilai IPM dibawah angka nasional.

Gambar 6.2

IPM PER PROVINSI

No	Propinsi	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Aceh	67.81	68.3	68.81	69,45	70	70.6
2	Sumut	67.74	68.36	68.87	69,51	70	70.57
3	Sumbar	68.36	68.91	69.36	69,98	70.73	71.24
4	Riau	69.15	69,91	70.33	70.84	71.2	71,79
5	Jambi	66.94	67,76	68.24	68.89	69.62	69.99
6	Sumsel	65,79	66.16	66.75	67.46	68.24	68.86
7	Bengkulu	66.61	67.5	68.06	68.59	69.33	69,95
8	Lampung	64.87	65.73	66.42	66.95	67.65	68.25
9	Kep. Babel	67.21	67.92	68.27	69,05	69,55	69.99
10	Kep. Riau	72.36	73.02	73.4	73,75	73,99	74,45
11	DKI Jakarta	77,53	78.08	78.39	78,99	79,6	80,06
12	Jawa Barat	67.32	68.25	68.8	69.5	70,05	70.69
13	Jawa Tengah	67.21	68.02	68.78	69.49	69,98	70.52
14	DI Yogyakarta	76.15	76.44	76,81	77.59	78.38	78,89
15	Jawa Timur	66.74	67.55	68.14	68,95	69,74	70.27
16	Banten	68.92	69.47	69.89	70.27	70.96	71.42
17	Bali	71.62	72.09	72.48	73.27	73,65	74.3
18	NTB	62.98	63,76	64.31	65.19	65.81	66.58
19	NTT	60.81	61.68	62.26	62.67	63.13	63,73
20	Kalbar	63.41	64.3	64.89	65.59	65.88	66.26
21	Kalteng	66.66	67.41	67.77	68.53	69.13	69,79
22	Kalsel	66.68	67.17	67.63	68.38	69,05	69.65
23	Kaltim	72.62	73.21	73,82	74.17	74.59	75.12

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
24	Kaltara	-	67,99	68.64	68.76	69.2	69,84
25	Sulut	69,04	69.49	69,96	70.39	71,05	71,66
26	Sulteng	65	65,79	66.43	66.76	67.47	68.11
27	Sulsel	67.26	67.92	68.49	69.15	69,76	70.34
28	Sulawesi Tenggara	67.07	67.55	68.07	68,75	69.31	69.86
29	gorontalo	64.16	64.7	65.17	65,86	66.29	67.01
30	Sulbar	61.01	61,53	62.24	62.96	63.6	64.3
31	Maluku	65.43	66.09	66.74	67.05	67.6	68.19
32	Maluku Utara	63.93	64.78	65.18	65,91	66.63	67.2
33	Papua Barat	60.3	60.91	61.28	61.73	62.21	62,99
34	Papua	55.55	56.25	56,75	57.25	58.05	59.09
	Indonesia	67.7	68.31	68.9	69,55	70.18	70.81

Sumber: Murdiyati, dkk (2018)

Di sisi lain, potensi wilayah pulau-pulau kecil sangat tinggi baik dari segi ekonomi, sosial, politik maupun pertahanan keamanan Indonesia, khususnya pulau-pulau kecil di wilayah perbatasan. Sumber daya alam seperti terumbu karang, mangrove, perikanan, dan wisata bahari di nusantara dapat menjadi aset pembangunan bagi pembangunan daerah. Permasalahannya, selama ini adalah kurangnya upaya untuk menggali dan memanfaatkan potensi pembangunan pada pulau-pulau kecil tersebut. Dalam konteks ini, harus diakui bahwa keberadaan wilayah kepulauan di Indonesia belum sepenuhnya menjadi perhatian pemerintah.

(b) Alasan Penerapan Konsep Desentralisasi Asimetris

Mencermati berbagai capaian dari provinsi dengan karakteristik kepulauan pada bagian sebelumnya, diyakini bahwa ada masalah serius dalam hal

pemerintahan dan pembangunan. Permasalahan tersebut terkait dengan ketidakakuratan model desentralisasi yang digunakan saat ini. Dengan mempertimbangkan berbagai aspek dan permasalahan spesifik yang dihadapi oleh daerah, beberapa kondisi yang berbeda seperti keragaman ekonomi, demografi, dan sosial memberikan alasan strategis untuk menerapkan desentralisasi asimetris. Sehingga jika dikatakan satu konsep cocok untuk semua daerah jelas tidak dapat dibenarkan untuk desentralisasi. Instrumen yang berbeda mungkin memiliki efek yang sangat berbeda dalam keadaan yang berbeda, selain kinerja dari pemerintah provinsi kepulauan yang dinilai “rendah” selama ini, tentu sulit dipungkiri bahwa wilayah kepulauan di Indonesia memang memiliki keunikan dan kekhasan yang perlu diperhatikan, antara lain:

1. Luas laut lebih besar dari luas daratan.
2. Populasinya biasanya relatif kecil, dan persebarannya tidak merata.
3. Segi sosial budaya, masyarakatnya dipisahkan menurut wilayah suatu pulau. Oleh karena itu, pada umumnya berimplikasi pada rasa keterikatan yang kuat dengan pulau, gaya hidup di pulau-pulau kecil dan senang menyatu dengan alam atau lamban dalam menerima perubahan.
4. Segi sosial ekonomi, kegiatan ekonomi, jenis dan derajat dinamika ekonomi umumnya terbatas dan berskala kecil, serta belum didukung oleh jaringan distribusi dan pemasaran yang memadai.
5. Segi lingkungan, sumber daya pada lingkup yang lebih kecil, rentan terhadap perubahan, rawan bencana alam (gelombang di permukaan laut, didominasi oleh gelombang gravitasi yang

dihasilkan oleh angin; arus laut yang disebabkan oleh dua faktor yaitu musim hujan dan pasang surut)

Mengingat keunikan karakter serta potensi dan permasalahan pada daerah kepulauan, maka hal tersebut tentu menjadi “prasyarat” dalam penerapan konsep asimetris. Perlu dicatat di sini, tidak seperti kasus pada Provinsi Aceh dan Provinsi Papua, bahwa untuk pengaturan asimetri wilayah dengan karakteristik kepulauan bukanlah untuk tujuan politik. Sebaliknya, ini karena alasan kapasitas untuk proses pemerintahan yang lebih efektif melalui penerapan transfer fiskal dan sumber daya manusia yang spesifik untuk unit-unit konstituen yang berbeda.

2) Produk Perundang-Undangan Sebagai Langkah Awal Transformasi dalam Mewujudkan Pembangunan dan Kesejahteraan

Memperhatikan kinerja pemerintah daerah yang memiliki karakteristik kepulauan merupakan bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah perlu memberikan perhatian serius, memfasilitasi jaminan konstitusional yang kuat. Berbagai kebijakan pemerintah di bidang pembangunan dan pemerintahan belum sepenuhnya mengakomodir berbagai kebutuhan masyarakat pada daerah otonom yang berciri kepulauan. Secara *de jure*, pemerintah mengakui keberadaan daerah yang bercirikan kepulauan, dimana perlakuan khusus terhadap keberadaan masyarakat, termasuk pengelolaan sumber daya alam dan kewenangan pemerintah serta hak dan kewajiban tertentu. Hal ini perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah. Langkah terpenting selanjutnya adalah mewujudkannya dalam bentuk produk hukum yang representatif. Apa yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinilai belum memenuhi asas kepastian hukum

pengelolaan wilayah laut dan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kepulauan, serta dianggap belum cukup untuk mengakomodir berbagai kepentingan dan jawaban atas permasalahan wilayah daerah kepulauan dalam mengejar ketertinggalan pembangunan, pelayanan, ekonomi dan pengembangan sumber daya manusia.

Dalam rancangan Peraturan Pemerintah (PP) tentang Provinsi yang Bercirikan Pulau dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 terdapat prioritas pembangunan yaitu pembangunan berbasis maritim dan kawasan timur. Namun, hingga saat ini realisasi kebijakan tersebut masih mengalami kebuntuan. Sehubungan dengan permasalahan tersebut di atas, diperlukan berbagai kebijakan yang sesuai dengan kondisi wilayah kepulauan sebagai wujud pengakuan kewenangan dan perlakuan khusus berdasarkan karakteristik wilayah kepulauan (ruang, urusan dan pendanaan). Dalam pengaturan asimetris semacam ini, ada konstitusi yang secara eksplisit mengatur konsep asimetris yang bertujuan untuk mengakui variasi yang signifikan pada ukuran geografis, populasi dan situasi ekonomi atau pada komposisi sosial dan budaya. Selain itu, kebijakan tersebut perlu mengadopsi pengaturan fiskal tertentu. Selain itu, alokasi kekuasaan perpajakan dan sumber pendapatan yang asimetris juga perlu diterapkan untuk menyesuaikan perbedaan tanggung jawab.

3) Potensi dan Tantangan dalam Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris untuk Daerah Kepulauan

Meski diakui secara luas memiliki potensi dan manfaat yang positif, penerapan konsep asimetris bukan tanpa masalah. Beberapa ahli telah menuliskan berbagai masalah yang mungkin dihadapi ketika proses asimetris dilakukan. Dengan mengacu pada pengalaman Rusia, Martinez Vasquez (2007), misalnya, menjelaskan bahwa federalisme asimetris di Rusia

telah menimbulkan banyak masalah, mulai dari tidak adanya disiplin fiskal, pertumbuhan ekonomi yang stagnan, dan sejenisnya. Hal ini terkait dengan implikasi desentralisasi asimetris yang menyebabkan ketidakmampuan Pemerintah Federal untuk menegakkan peraturan di semua negara bagian. Martinez Vazquez lebih lanjut menambahkan potensi permasalahan lain dari desentralisasi asimetris, diantaranya:

- a) Tidak adanya persamaan hak antar daerah;
- b) Menghilangkan kemampuan pemerintah pusat untuk mencapai tujuan nasionalnya, seperti mobilisasi pendapatan untuk menyediakan layanan di tingkat nasional, atau kemampuannya untuk menerapkan pemerataan di tingkat daerah; dan
- c) Sering dikaitkan dengan transparansi yang lemah dan hubungan administratif antara tingkat pemerintahan yang kompleks.

Kritik pada desentralisasi asimetris sebenarnya mirip dengan desentralisasi simetris sebagai konsep dasarnya. Meskipun desentralisasi simetri atau asimetri telah diterapkan secara global di banyak negara dan secara intensif diadvokasi oleh beberapa lembaga donor internasional, laporan yang menunjukkan kegagalan pelaksanaan desentralisasi tidak kalah dengan kritik konseptual yang dilontarkan oleh banyak ahli. Desentralisasi mengandung banyak kekurangan yang dapat menyebabkan kesenjangan antar daerah, ketidakstabilan ekonomi dan pemborosan. Permasalahan tersebut ditemukan dalam sistem desentralisasi dimana pemerintah pusat tidak lagi bertanggung jawab untuk mendistribusikan kembali program atau memiliki kekuasaan penuh untuk mengawasi pajak dan pengeluaran. Selanjutnya, para pendukung desentralisasi gagal menyadari bahwa dalam banyak kasus keterbatasan kapasitas lokal dan/atau pemerintahan yang tidak responsif dan korup telah menyebabkan pemborosan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

Mencermati berbagai kritik tersebut di atas, pelaksanaan desentralisasi asimetris di wilayah kepulauan di Indonesia harus mempertimbangkan sejumlah permasalahan yang ada yang dihadapi oleh daerah. Permasalahan tersebut antara lain:

- a) Pengelolaan administrasi pemerintah daerah yang tidak efektif dan efisien;
- b) Alokasi anggaran pembangunan tidak mendukung wilayah kepulauan agar berdampak nyata terhadap proses pembangunan dan kesejahteraan rakyat;
- c) Kurangnya investasi untuk membangun infrastruktur dan sarana komunikasi;
- d) Sistem pendidikan yang belum mendukung pemberdayaan sumber daya manusia karena keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan;
- e) Masalah kesehatan masyarakat akibat dari keterbatasan sarana dan prasarana yang pada gilirannya melemahkan upaya pemberdayaan sumber daya manusia;

Sehingga pada akhirnya, permasalahan yang ada dapat menjadi tantangan dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris. Oleh karena itu, selain secara *de jure* dan secara *de facto* desentralisasi asimetris, adalah keharusan bagi para pemimpin daerah untuk mengatasi masalah yang ada di atas sebagai prasyarat yang diperlukan untuk pelaksanaan desentralisasi asimetris yang efektif.

Desentralisasi asimetris atau desentralisasi federalisme asimetris telah lama dilakukan oleh banyak negara di dunia, termasuk Indonesia. Ada dua alasan utama di balik penerapan pengaturan asimetris, yaitu alasan politik dan kapasitas. Berbeda dengan provinsi lain di Indonesia yang telah menerapkan desentralisasi asimetris, tuntutan daerah kepulauan lebih pada keinginan untuk memiliki kapasitas yang lebih baik dan lebih kuat dalam melaksanakan proses pembangunan dan pemerintahan. Menyusul pengaturan

asimetris yang ada di tingkat provinsi, pengaturan serupa juga dapat diterapkan di provinsi-provinsi dengan karakteristik kepulauan. Simetris mengakibatkan lemahnya kapasitas wilayah kepulauan. Akibatnya muncul berbagai macam permasalahan yang dihadapi daerah dan kinerja yang tidak maksimal. Keunikan permasalahan dan aspek spesifik seperti geografi, demografi, sosial budaya dan sosial ekonomi, menjadi alasan utama munculnya tuntutan terkait pentingnya pelaksanaan desentralisasi asimetris. Meninjau kebijakan yang ada atau merumuskan kebijakan tertentu akan memberikan kepastian dan dasar secara *de jure* dan *de facto* dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris. Harus mempertimbangkan berbagai aspek unik daerah agar kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Desentralisasi asimetris menjanjikan berbagai potensi keuntungan. Namun demikian, implementasinya tidak serta merta memfasilitasi manfaat tersebut. Potensi tersebut akan terancam jika berbagai permasalahan yang ada terutama terkait dengan kelemahan kapasitas tidak ditangani secara serius. Tujuan dari desentralisasi asimetris tentu akan tergantung pada desain kebijakan. Oleh karena itu, desain kebijakan desentralisasi asimetris perlu diperhatikan secara cermat dan objektif, sehingga dapat memfasilitasi hasil yang optimal dari penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

e. Desentralisasi Asimetris Wilayah Pengembangan Ekonomi

Penelitian terkait desentralisasi asimetris Wilayah Pengembangan Ekonomi yang dilakukan oleh Gunawan A. Tauda dari Fakultas Hukum Universitas Khairun dengan judul Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan

Republik Indonesia⁴¹⁹, dengan hasil sebagai berikut : Daerah-daerah yang secara geografis memiliki peluang untuk menjadi daerah khusus ekonomi yaitu daerah atau Kawasan tertentu yang memiliki keunggulan geoekonomi⁴²⁰ dan geostrategis⁴²¹ wilayahnya serta diberikan fasilitas dan insentif khusus sebagai daya tarik investasi seharusnya dikembangkan agar memiliki daya saing ekonomi tinggi. Daerah seperti Kota Batam dapat dikembangkan dan dibentuk agar dapat menjadi saingan negara Singapura. Alokasi kekhususan misalnya terkait bea masuk dan pengembangan infrastruktur serta pengembangan ekonomi seperti pembangunan pelabuhan dan tata sistem pelabuhan. Pelabuhan terbesar di Negara Indonesia saat ini, adalah Tanjung Priok yang berlokasi di Provinsi DKI Jakarta, dimana fungsinya lebih untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri karena letak geografisnya. Berbeda dengan Kota Batam, jika dikembangkan dengan konsep pelabuhan modern dan sistem yang baik, tidak mustahil akan mampu mengambil potensi pelabuhan di Singapura yang memiliki keterbatasan ruang. Detail tentang asimetrism pengembangan ekonomi masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

⁴¹⁹ Gunawan A. Tauda, *Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, *Administrative Law and Governance Journal* Vol. 1 Edisi 4, Fakultas Hukum Universitas Khairun, 2018, hal. 417-418.

⁴²⁰ Adalah suatu kajian terkait aspek ruang dan waktu serta politik dalam bidang ekonomi dan sumber daya. Faktor ekonomis dan geografis yang berpengaruh pada perdagangan internasional.

⁴²¹ Adalah konsep turunan dari geopolitik yang dalam implementasinya merupakan jenis kebijakan luar negeri yang diarahkan oleh faktor-faktor geografi.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

- Abdullah, Rozali. 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Aditjondro, George Junus. 2000. *Cahaya Bintang Kejora*. Jakarta: ELSAM.
- Amin, Mr. S.M. 1978. *Kenang-kenangan dari Masa Lampau*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Andrianto, Tuhana Taufiq. 2001. *Mengapa Papua Bergolak?*. Yogyakarta: Gama Global Media, Cet-II.
- Bahl, R. dan J. Martinez-Vazquez. 2005. *Sequencing Fiscal Dessentralization*.
- Boadway, R. dan S. Dougherty. 2019. *Desentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities*. in *Fiskal Desentralisation and Inclusive Growth in Asia*, Paris: OECD Publishing.
- Budiardjo, Miriam. 2007. *Dasar-Dsar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- _____. 1981. *Partisipasi Politik di Negara Sedang Berkembang*. Jakarta: Rajawali Press.
- D. Olowu and J. S. Wunsch. 2004. *Local Governanc in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Djaenuri, A. ; E. 2011. *Sistem Pemerintahan Daerah (Local Governance System)*. Jakarta: Universitas Terbuka.

- Djojosoekarto, Agung, dkk. 2012. *Nilai-Nilai Dasar Orang Papua dalam Mengelola Tata Pemerintahan (Governance) Studi Refleksi Antropologis*. Yogyakarta: Centre for Learning and Advancing Experimental Democracy, Indonesia Forestry and Governance Institute.
- Djohan, Djohermansjah. 2005a. *Otonomi Daerah Masa Kemerdekaan Hingga Demokrasi Terpimpin*, dalam Soetandyo Wigjosoebroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa 100 Tahun*. Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan TYFA.
- _____. 2005b. *Sejarah Kebijakan Otonomi Khusus*, dalam Soetandyo Wigjosoebroto, dkk. *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa 100 Tahun*. Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan TYFA.
- Djojosoekarto, Agung, dkk. 2012. *Nilai-Nilai Dasar Orang Papua dalam Mengelola Tata Pemerintahan (Governance) Studi Refleksi Antropologis*. Yogyakarta: Centre for Learning and Advancing Experimental Democracy, Indonesia Forestry and Governance Institute.
- Dwipayana, Ari dan Sutoro Eko. 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- E. Aspinall and G. Fealy. 2003. *Introduction: Decentralization, Democratization, and The Rise of The Local' In Aspinall and Fealy, Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*. Singapore: Institute of South East Asian Studies.

- El Ibrahimy, M. Nur. 1986. *Teungku Muhammad Daud Beureuh*, Jakarta: Gunung Agung.
- Faguet, Jean Paul. 2006. *Decentralizing Bolivia: Local Government in the Jungle, Decentralization and Local Governance in Developing Countries-A Comparative Perspective*. The MIT Press.
- Frederickson, H George et al. 2012. *Public Administration*, United States.
- Gadjong, Agus Salim Andi. 2007. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Garrison, Ray H. Eric H. Noreen, dan Peter C. Brewer. 2006. *Akuntansi Manajerial. Edisi Kesebalas*, (Diterjemahkan oleh: Nuri Hinduan dan Edward Tanujaya). Jakarta: Salemba Empat.
- Gunawan, Ary H. 2000. *Sosiologi Pendidikan Suatu Analisis Sosiologi tentang Pelbagai Problem Pendidikan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Hamid, Ahmad Farhan. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. 2009. *Hukum Tata negara Indonesia, Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Harahap, Sunarji. 2018. *Studi Kelayakan Bisnis: Pendekatan Integratif*. Cetakan Pertama. Sumatera Utara : Medan Febi UIS-SU Press. Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri.
- Haris, Syamsuddin. 2003. *Pendahuluan*, dalam Syamsuddin Haris, dkk. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI*. Jakarta:

Pusat Penelitian LIPI dan Partnership for Governance Reform.

- Haryanto, Ignatius. 1999. *Kejahatan Negara Telaah tentang Penerapan Delik Keamanan Negara*. Jakarta: ELSAM.
- Hasjmy, A. 1985. *Semangat Merdeka*, Jakarta: Bulan Bintang.
- Hidayat, Syarif. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Orde Baru (1966-1998)*, dalam Soetandyo Wigjosoebroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa 100 Tahun*. Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan TYFA.
- Hoessein, B. 2000. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan sebagai Tanggap terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Globalisasi*. Jakarta.
- Hosio, Jusach Eddy. 2009. *Papua Barat dalam Realitas Politik NKRI*. Yogyakarta: LaksBang Mediatama.
- Imam, Hidrajat. 2009. *Teori-Teori Politik*. Malang: Setara Press.
- Iry, Ans Gregory da. 2009. *Dari Papua Meneropong Indonesia: Darah Mengalir di Bumi Cenderawasih Catatan dan Pikiran Seorang Wartawan*. Jakarta: Grasindo.
- Ismawati. 2002. *Budaya dan Kepercayaan Jawa*. Yogyakarta: Gama Media.
- Jaweng, Robert Edi. 2004. *Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya (1903-2004)*. Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan TYFA.
- Kausar. 2008. *Perjalanan Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia*. Jakarta.

- Kertapraja, E. Koswara. 2001. *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Pariba.
- Kistanto, Nurdien Harry. *Tentang Konsep Kebudayaan*. Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro.
- Kuncoro, Mudrajad. 2014. *Otonomi Daerah Menuju Era Pembangunan Daerah Edisi 3*. Yogyakarta: Erlangga.
- Liang Gie, The. 1993. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I. Yogyakarta: Liberty.
- _____. 1994. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II. Yogyakarta: Liberty.
- Litvack, Jennie and Jessica Seddon. 1999. *Decentralization-Briefing Notes*, Word Bank Institute.
- Maddick, Henry. *Desentralisasi dalam Praktek*. Yogyakarta: Tim Pustaka Kendi.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. 2005. *Panduan Permusyawaratan UUD Negara RI Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Maruf, Muhammad Farid. 2020. *Bunga Rampai Isu Otonomi Daerah; Memahami Jakarta Secara Khusus: Sebuah Deskripsi Praktik Otonomi Khusus di Provinsi DKI Jakarta*. Surabaya: Unesa University Press.
- Meheret, Ayenew. 2007. *A Rapid Assessment of Woreda Decentralization in Ethiopia, Decentralization in Ethiopia*, In: TayeAssefa and Tegegne Gebere Egziabher.

- Musa'ad, Mohammad Abdul. 2012. *Quo Vadis Otsus Papua: Diantara Tuntutan Rekonstruksi dan Referendum*. Thafa Media, Cet-II.
- Muslimin, Amran. 1948. *Ikhtisar Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggungjawab*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nurcholis, Hanif. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- _____. *Modul 1 Administrasi Pemerintahan Daerah: Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, Universitas Terbuka.
- O'Neill, Kathleen. 2005. *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. New York: Cambridge University Press.
- Peorkoesoemo, KPH, MR. Soedarisman. 1984. *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press,
- Philips, David L. 2003. *Komisi untuk Indonesia: Perdamaian dan Perkembangan di Papua*. New York: The Council on Foreign Relation, Inc.
- Pigay, Decki Natalis. 2000. *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah Konflik Politik di Papua*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Polyando, Petrus. 2020. *Jalan Tengah Desentralisasi Bagi Daerah Otonom Berkarakteristik Kepulauan di Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Prasojo, Eko. 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, DIA FISIP UI.

- Pratikno. 1999. *Hubungan Pusat-Daerah Gelombang Ketiga: Sosok Otonomi Daerah Di Indonesia Pasca Soeharto*, Jakarta: UNUSIA.
- Rosidin, Utang. 2010. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung: CV. Pustaka Setia.
- S. White. 2011. *Government Decentralization in the 21st Century: A Literature Review. A Report of The CSIS Program of Crisis, Conflict and Cooperation*. Washington: Centre for Strategic and International Studies.
- Sirajuddin, dkk. 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang: Malang Setara Press.
- Smith, Brian C. 1985. *Dezentralization The Territorial Dimension of The State*. London: George Allen and Unwin.
- Smoke, Paul. 2011. *Decentralization in Africa: Goals, dimension, Mith and Challenges, Post Conflict Countries*.
- Sodiq, Amirus. 2016. *Konsep Kesejahteraan Dalam Islam, Equilibrium3*.
- Subchi, Imam. 2018. *Pengantar Antropologi*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sujamto. 1988. *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Sujamto. 1948. *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sulardi dan Cekli S Pratiwi, *Mengukuhkan Negara Kesatuan*, Penebitan Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2002, hlm. 54-57

- Sumule, Agus. 2003. *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Surianingrat, Bayu. 1979. *Pemerintahan di Daerah*, Jakarta: IIP.
- Suryadi, Budi. 2012. *Pengantar Antropologi*. Banjarmasin: P3AI Universitas Lambung Mangkurat.
- Syafiie, Inu Kencana. 2000. *Ilmu Politik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tarigan, H. G. 2015. *Berbicara sebagai Suatu Keterampilan Berbahasa*. Bandung: Angkasa.
- Tim Peneliti Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi. 2006. *Konteks, Historis Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, Kerjasama Yappika, Jakarta: Partnership Kemitraan dan Uni Eropa.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. 2008. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Turner, Mark and David Hulme. 1997. *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. London: Macmillan Press Ltd.
- Van Dijk, C. 1983. *Darul Islam Sebuah Pemberontakan*. Jakarta: Grafiti Pers.

- Wasistiono, Sadu dan Petrus Polyando. 2017. *Politik Desentralisasi di Indonesia Edisi Revisi yang Diperluas*. Sumedang: IPDN Press.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 2005. *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda; Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Malang: Bayumedia Publishing, Cet-II.
- Wilson, R. H. 2006. *Decentralization and Intergovernmental Relations In Social Policy : A Comparative Perspective of Brazil , Mexico and the US*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Yamin, Muhamad dan Sebastian Matengkar. 2006. *Intelegen Indonesia Towards Profesional Intelegent*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada Press.
- Yudho, Winarno, dkk. 2006. *Analisis Sosio-Yuridis dan Politik: Implementasi Otonomi Khusus Papua Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI bekerjasama Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Cet-I.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

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

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penetapan Presiden RI Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama.

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 15/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Ulama.

Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana bagi Hasil Minyak dan gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus.

JURNAL:

A. Solikhin. 2017. *Menimbang Pentingnya Desentralisasi Partai Politik di Indonesia*, Journal of Governance, 2 (1).

Akbar, Khairil, dkk. 2021. *Sistem Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Dampaknya terhadap*

Pemberantasan Korupsi. Jurnal Antikorupsi: INTEGRITAS, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), 7 (1).

Allain-Dupre, Dorothee, Isabelle Chatry, Antti Moisio. 2020. *Asymetric Decentralisation: Trends, Challenges and Policy Implications*. OECD Regional Development Papers No. 10.

Anggraeni, Rinny Dewi dan Aredea Mochammad Akbar Maulana. 2019. *Pengembangan Model Desentralisasi Asimetris Kawasan Perkotaan (Studi di Kabupaten Indramayu Provinsi Jawa Barat)*. Decision: Jurnal Administrasi Publik Vol.1 No.2.

Aritonang, Dinoroy Marganda. 2015. *Pola Distribusi Urusan Pemerintah Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah*. Jurnal Legislasi Daerah Vol. 13 No. 01.

Asir, Ahmad. 2014. *Agama dan Fungsinya dalam Kehidupan Umat Manusia*. Universitas Islam Madura (UIM) Pamekasan, Jurnal Penelitian dan Pemikiran Islam Vol.1 No.1.

Bermeo, N. 2002. *The Import of Institutions*. Journal of Democracy, Vol. Volume 13/Number 2.

Djohan, Djohermansyah. 2013. *Desentralisasi Asimetris Aceh dan Permasalahannya*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Edisi 42.

Fatmawati, Nur Eka. 2018. *Desentralisasi Asimetris: Alternatif Bagi Masa Depan. Pembagian Kewenangan di Indonesia*, Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan Vol. 10 No. 3.

- Firmansyah, Eka Kurnia dan Nuruna Dyah Putrisari. 2017. *Sistem Religi dan Kepercayaan Masyarakat Kampusng Adat Kuta Kecamatan Tambaksari Kabupaten Ciamis*. Fakultas Ilmu Budaya Universitas Padjadjaran, Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat Vol.1 No.4.
- Hartono, Y. dan C. Kastowo. 2021. *Perwujudan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris melalui Perda dan Perdais di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jurnal Hasil Kajian Penelitian Hukum, 5 (1).
- Indra, Mexsasai. 2021. *Gagasan Desentralisasi Asimetris dalam Pengelolaan Wilayah Perbatasan Provinsi kepulauan Riau dalam Mewujudkan Kepulauan Riau Sebagai Poros Maritim dan Menjaga Kedaulatan Negara*. Riau Law Journal. Vol. 5 No.2.
- Isra, Saldi. *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Kajian Dari Aspek Konstitusi*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 42, MIPI, Jakarta.
- Istanti, Dilla Janu, Anita Febriani dan Netty Ariani. 2021. *Desentralisasi Asimetris dalam Resolusi Konflik Separatisme Aceh dan Papua*, Jurnal Moderat Volume 7 Nomor 2 Universitas Lampung.
- Jafar, Muhammad. 2016. *Asas Demokrasi dan Partai Politik Lokal di Provinsi Aceh*. Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Vol. 2 No. 1.
- Jaweng, Robert Endi. 2011. *Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. Jurnal Analisis CSIS (Politik Kekerabatan di Indonesia) Vol. 40 No. 2. Jakarta.
- Lambelanova, Rossy. 2017. *Implementasi Kebijakan otonomi Daerah Bidang Pendidikan, Kesehatan, dan*

Perekonomian di Kabupaten Bandung Barat. Jurnal Sosiohumaniora, Vol. 19, No. 2.

_____, dan Ngadisah. 2018. *Special Autonomy through Antropological Approach in Papua Province*. 3rd Journal of Government and Politics International Conference, 30 Oktober 2018, dimuat dalam Jusuf Kalla School of Government's-Website: <http://jksg.umy.ac.id/proceeding-of-3rd-jgp-ic-2018/>.

_____. 2019. *Transfer of Secondary Education Management Functions in Central Java Province*. Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah, Vol. 11 No. 2.

_____, dkk. 2022. *Transfer of Management Authority for Marine Affairs from Banyuwangi Regency Government to East Java Provincial Government (Study of Existing Conditions in 2019)*. The Croatian International Relations Review (CIRR) 28 (90), 77-100.

M. Bird, Richard and Robert D. Ebel. 2005. *Fiscal Federalism and National Unity Brilantes Jr., Decentralization Imperatives, Lessons from Some Asian Countries*, Journal of International Cooperation Studies, Vol. 12 No. 1.

McGarry, John. 2007. *Asymmetry in Federations, Federacies, and Unitary State*, Journal of Ethnopolitics Vol. 6 No. 1.

Mukhtar, Sidratahta. 2011. *Keamanan nasional: Antara Teori dan Prakteknya di Indonesia*, Jurnal Sociae Polites Edisi Khusus.

- Nasution, I. K. 2016. *The Challenge of Decentralization in Indonesia, Symmetrical and Asymmetrical Debate*. International Journal of Social Science and Humanity, 6 no 9.
- Nivada, Aryos. 2018. *Desentralisasi Asimetris: Politik Aceh dan Papua*, dalam Gunawan A. Tauda, *Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Administrative Law & Governance Journal, Vol. 1 Edisi 4.
- Pratama, Andhika Yudha. 2015. *Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi* Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Th. 28 No. 1.
- Rahman, Marlis, dkk. 2000. *Reformulasi Hubungan Pusat dan Daerah dalam Membangun Indonesia Baru*, Jurnal Yustisia, No. 9 Thn VII, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.
- Rahmatunnisa, Murdiyati. 2015. *Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia pada Era Reformasi*, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 2 No. 3. Padjadjaran.
- _____, Reginawanti Hindersah dan Tri Hanggono Ahmad. 2018. *Why Regions with Archipelagic Characteristics in Indonesia Also Need Asymmetric Decentralization?.* Jurnal Bina Praja Kementerian Dalam Negeri.
- Ramses M, Andy. 2013. *Otonomi Khusus Papua dan Masalahnya*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 42, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI).

- Rode, M., H. Pitlik, dan M. Borella Mas. 2018. *Does Fiskal Federalism Deter or Spur Secessionist Movements? Empirical Evidence from Europe*. Publius, Vol. 48/2.
- Sanur L., Debora. 2020. *Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh*. Jurnal Politica, Vol. 11, No. 1.
- Sukirno, Dwi Kuncahyo. 2015. *Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan DIY sebagai Basis Otonomi bagi Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat*, Jurnal Cakrawala Hukum, Vol. XI No.1.
- Tauda, Gunawan A. 2018. *Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Administrative Law & Governance. Journal Fakultas Hukum Universitas Khairun, Vol. 1 Edisi 4.
- Tryatmoko, Mardiyanto Wahyu. 2012 *Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pasca Orde Baru*, Jurnal Masyarakat Indonesia Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Vol. 38 No. 2.
- Wardani, Welly Kusuma. *Jurnal: Implementasi Program Wajib Belajar 12 Tahun di Provinsi DKI Jakarta (Studi Kota Administrasi Jakarta Timur)*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, Semarang.
- Waris. Irwan. 2012. *Pergeseran Paradigma dari Sentralisasi ke Desentralisasi dalam Mewujudkan Good Governnance*. Jurnal Kebijakan Publik, Vol 3, No 1.

INTERNET:

- Adryamarthanino, Verelladevanka. 2021. *Kesepakatan Helsinki: Latar Belakang, Isi, Proses dan*

Pelaksanaan. Artikel. <https://www.kompas.com/>. Diakses pada tanggal 14 Juni 2022.

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Sejarah Keistimewaan Yogyakarta. <https://www.bpkp.go.id>. Diakses pada tanggal 31 Mei 2022.

BBC News Indonesia, 9 Desember 2021, *Pemekaran wilayah di Papua, apa bisa jadi solusi permasalahan yang ada*, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-59496244>, diakses 15 juni 2022.

BPS Provinsi Papua, Berita Resmi Statistik No 68/ 12/ Th VI, 1 Desember 2021.

BPS Provinsi Papua Barat, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua Barat Tahun 2021.

Capaian Indikator Utama Pembangunan, Indeks Pembangunan Manusia, <https://simreg.bappenas.go.id>, diakses pada tanggal 6 Juli 2022 pukul 10.54 WIB.

Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus Republik Indonesia. <https://kek.go.id/>. Diakses pada tanggal 31 Mei 2022.

Fadhil. *Pertumbuhan Ekonomi Batam 2021*, Artikel. <https://batam.pikiran-rakyat.com>. Diakses pada tanggal 3 Juni 2022.

Is, Bakaruddin. 2015. *Yogya Menggugat Referendum, Kenegarawanan SBY Dipertanyakan: Bagian Kedua*. Artikel. <https://www.kompasiana.com/>, Diakses pada tanggal 14 Juni 2022.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia. *Mengelola Wilayah Perbatasan NKRI*.

<https://www.esdm.go.id>. Diakses pada tanggal 3 Juni 2022.

Kementerian PPN/Bapenas. 2019. *Konferensi Pembangunan Papua 2019: Bappenas Rumuskan Terobosan Baru Akselerasi Pembangunan Papua*. <https://bappenas.go.id>. Diakses pada tanggal 3 Juni 2022.

Koesmawardhani, Nograhani Widhi. *Benarkah Indonesia Dijajah Belanda Tak Selama 350 Tahun?*. <https://news.detik.com>. Diakses pada tanggal 13 Mei 2022, pukul 14.53 WIB.

Laeli Nur Azizah, *Sosial Budaya: Pengertian Budaya, Ciri, Fungsi, Unsur dan Contohnya*, <https://gramedia.com/>, diakses pada tanggal 5 Juli 2022.

Purwanto, Antonius. 2021. *Provinsi DKI Jakarta: Ibu Kota Negara dan Pusat Perekonomian Nasional*. Artikel. <https://kompaspedia.kompas.id>. Diakses pada tanggal 3 Juni 2022.

Putra, Putu Merta Surya. 2019. Artikel: *Soal Revisi UU KPK, Hendropriyono: Tidak Boleh Ada Lembaga Superbody*. <https://www.liputan6.com/>. Diakses pada 1 Juli 2022.

Wahyono. 2019. Artikel: *Sejumlah Gerakan Separatis di Indonesia*. <https://nasional.sindonews.com>. Diakses pada tanggal 31 Mei 2022.

World Bank. *Decentralization, Fiscal Systems, and Rural Development*. <http://www.ciesin.org>. Diakses pada tanggal 13 Mei 2022, pukul 13.53 WIB.

<https://kbbi.web.id/>, diakses pada tanggal 6 Juli 2022.

<https://www.prakerja.go.id/>, *Tentang Kartu Prakerja*, dikases pada tanggal 4 Juli 2022.

<https://bps.go.id/>, diakses pada tanggal 5 Juli 2022

<http://maa.acehjayakab.go.id/> , diakses pada tanggal 28 Juni 2022.

<https://kepuustakaan-presiden.perpusnas.go.id/>, diakses pada tanggal 28 Juni 2022.

LAIN-LAIN:

Alisjahbana, Armida S. 1999. *Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Platform untuk Masa Depan Ekonomi Indonesia, Bandung.

Aloysius Soni BL De Rosari (Editor). “*Monarki Yogya*” *Inkonstitusional?*. Kompas Media Nusantara, Jakarta, Maret 2011.

Aziz, Nyimas Latifah Letty, dkk. 2019. *Policy Paper: Model Pengelolaan Desentralisasi Asimetris dalam KONteks NKRI*. LIPI: Jakarta.

Bird, R. 2003. *Assymmetric Fiscal Desentralization: Glue or Solvent?*. Working Paper, No. 03-09. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies.South African Financial and Fiscal Commission. 2012. *Submission for the 2012/13 Division of Revenue*.

Cornelis, I. 2009. *Pengembangan Assymetrical Decentralization sebagai Model Pengelolaan Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM.

- Fedelino, A. dan T. Ter-Minassian. 2010. *Making fiscal decentralisation work: cross-country experiences*. Occasional Paper, No. 271, International Monetary Fund.
- Ferrazi G. 2000. *Using the "F" word: Federalism in Indonesia's Decentralization Discourse*. Oxford Journals 30(2): 63-85.
- Green, A. 2018. *Developing more local strategies for a changing labour market* (unpublished manuscript).
- Jaweng, Robertus Na endi. 2012. *Analisis Kewenangan Khusus Jakarta Sebagai Ibukota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia*. Jakarta: Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Universitas Indonesia.
- Kaho, Joseph Riwu. 2012. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Polgov JPP Fisipol UGM.
- Krisnapati, Bayu. 2012. *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Tesis. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia Magister Hukum.
- Kurniadi, Bayu Dardias. 2012. *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. Makalah disampaikan pada Seminar di LAN Jatinangor.
- Laporan Komisi Independen yang disponsori oleh Council on Foreign Relation & Center fo Preventive Action.
- Manan, Bagir. 1990. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Desertasi. Bandung: UNPAD.

- Mohammad Fajrul Falaakh. “*Monarki Yogya*” *Inkonstitusional?*. Kompas, 1 Desember 2010.
- Munandar, A. dkk. 2011. *Mendahulukan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Laporan Penelitian Kerjasama Pusat penelitian Ekonomi LIPI dan Pusat Kajian Kebijakan dan Hukum Setjen DPD RI*. Jakarta: LIPI (unpublished).
- OECD. 2012. *OECD Territorial Reviews: Skane, Sweden 2012*. OECD Territorial Reviews, Paris: OECD Publishing.
- _____. 2014. *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*. OECD Territorial Reviews, Paris: OECD Publishing.
- _____. 2017. *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*. OECD Multi-level Governance Studies, Paris: OECD Publishing.
- _____. 2017. *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*. OECD Territorial Reviews, Paris: OECD Publishing.
- _____. 2019. *Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia*.
- _____. 2019. *Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles*.

Papua dalam Konflik Berkepanjangan: Mencari Akar Penyelesaian Masalah Konflik Papua. Laporan Penelitian Pusat Studi Jepang Universitas Indonesia, Januari 2004.

Rahardjo, Mudjia. 2015. *Materi Kuliah Sociolinguistik Bahasa itu apa?*. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

Sanchez-Serra, D. 2016. *Functional Urban Areas in Colombia.* OECD Regional Development Working Papers, No. 2016/8, Paris: OECD Publishing.

Santoso, Purwo, dkk. 2011. *Decentralized Governance: Sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan, Kesejahteraan Dan Demokrasi.* Laporan Penelitian. Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta.

Tim Peneliti LIPI. 2021. *Pembenahan Otonomi Khusus untuk Penyelesaian Konflik Papua.* Policy Paper, Kedeputan Bidang Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (IPSK-LIPI).

BIODATA PENULIS



Dr. Rossy Lambelanova, AP, S.IP, M.Si, lahir di Bandung pada tanggal 16 November 1976. Menyelesaikan Pendidikan Diploma IV di STPDN tahun 1998. Melanjutkan pendidikan S1 pada Fisip/Ilmu Politik Universitas Langlangbuana Bandung dan lulus pada tahun 2000. Meraih gelar Magister (Strata 2) pada Pasca Sarjana IPDN tahun 2007 dan meraih gelar

Doktor Ilmu Pemerintahan Universitas Padjadjaran tahun 2015. Dr. Rossy Lambelanova, AP, S.IP, M.Si mengawali karier sebagai staf di Kecamatan Regol Kota Bandung pada Tahun 1998, kemudian diangkat menjadi Lurah di Kelurahan Ciateul Kecamatan Regol Kota Bandung tahun 1999. Pada tahun 2001 diangkat menjadi kasi Pemerintahan di Kecamatan Cicadas Kota Bandung. Tahun 2007 menjadi Kasi Pemerintahan Kecamatan Antapani Kota Bandung. Tahun 2010 menjadi Staf Subag Tata Usaha pada Bagian Umum Biro Adm. Umum dan Keuangan IPDN Kampus Jatinangor.

Kemudian tahun 2011 diangkat menjadi dosen pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri dan saat ini telah menduduki jabatan Lektor Kepala pada Fakultas Politik Pemerintahan IPDN. Pada Tahun 2013 pernah diangkat menjadi Sekretaris Program Studi Adminduk Capil pada Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN. Tahun 2015 menjadi Sekretaris Program Doktor pada Program Pasca Sarjana IPDN. Tahun 2016 menjadi Ketua Program Studi Magister pada Program Pasca Sarjana IPDN. Tahun 2018 menjadi Wakil Direktur Bidang Kemahasiswaan Pasca Sarjana IPDN. Tahun 2020 menjadi

Wakil Dekan Bidang Administrasi Fakultas Politik Pemerintahan IPDN. Kemudian Tahun 2021 sampai dengan sekarang menjadi Wakil Dekan Bidang Akademik Fakultas Politik Pemerintahan IPDN. Sejak tahun 2011 telah banyak menulis, baik pada jurnal nasional, internasional, nasional terakreditasi, internasional bereputasi di bidang pemerintahan serta lebih fokus pada desentralisasi.



Riyan Jaelani, S.STP, M.Tr.I.P, dilahirkan di Kabupaten Bandung, pada 24 Januari 1990. Setelah menyelesaikan Pendidikan Diploma IV pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri pada tahun 2013, lalu memulai kariernya di Fakultas Politik Pemerintahan Kampus IPDN Jatinangor sebagai Analis Data sambil meneruskan Pendidikan Strata 2 pada Program Pasca Sarjana IPDN dan

lulus pada tahun 2018. Dan pada tahun 2021 diangkat menjadi dosen tetap pada Fakultas Politik Pemerintahan IPDN Kampus Jatinangor.



Vinda Verina KDP, S.STP, M.Tr.I.P, dilahirkan di Kabupaten Boyolali, pada 27 Januari 1991. Setelah menyelesaikan Pendidikan Diploma IV pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri pada tahun 2014, lalu memulai kariernya di Fakultas Politik Pemerintahan Kampus IPDN Jatinangor sebagai Analis Data dan Informasi sambil meneruskan

Pendidikan Strata 2 pada Program Pasca Sarjana IPDN dan lulus pada tahun 2018. Dan pada tahun 2021 diangkat menjadi dosen tetap pada Fakultas Politik Pemerintahan IPDN Kampus Jatinangor.