

PEMERINTAH
— DAN —
PEMERINTAHAN
DAERAH

REFLEKSI PADA ERA REFORMASI

“ Membaca
Momentum 20 Tahun
Reformasi Indonesia

Perpustakaan Nasional RI:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN DAERAH:
REFLEKSI PADA ERA REFORMASI**

(Membaca Momentum 20 Tahun Reformasi Indonesia)

Penulis:

Yuzuru Shimada,
Bhima Yudhistira Adhinegara, dkk

Editor:

Budy Sugandi & Ali Rif'an

Desain Cover & Layout

Team Aura Creative

Penerbit

AURA

CV. Anugrah Utama Raharja

Anggota IKAPI

No.003/LPU/2013

xviii+ 159 hal : 15.5 x 23.5 cm
Cetakan, Juli 2018

ISBN: 978-602-5636-85-1

Alamat

Jl. Prof. Dr. Soemantri Brojonegoro, Komplek Unila
Gedongmeneng Bandar Lampung
HP. 081281430268

E-mail : redaksiaura@gmail.com

Website : www.aura-publishing.com

Hak Cipta dilindungi Undang-undang

DAFTAR ISI

JALAN TERJAL OTONOMI DAERAH	v
INDONESIA SETELAH 20 TAHUN REFORMASI	viii
PENGANTAR EDITOR.....	xiii
DAFTAR ISI.....	xiv

OTONOMI DAERAH DAN DESENTRALISASI

Pembangunan Otonomi Daerah Jepang dan Hubungan Pusat-Daerah: Satu Perbandingan Dengan Indonesia <i>Profesor Yuzuru Shimada, Graduate School of International Development, Nagoya University,.....</i>	1
Otonomi Daerah Pemicu Ketimpangan <i>Bhima Yudhistira Adhinegara, Institute for Development of Economics and Finance (INDEF)</i>	8
Konflik Agama dan Kapasitas Deliberatif Pemerintah Daerah: Studi tentang Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Resolusi Konflik <i>Adhi Cahya Fahadayna, Northeastern University, Boston.....</i>	14
Pemerintah Daerah dan Politik Tata Ruang: Otoritas dan Ruang sebagai Sumber Daya yang Terbatas <i>M. Fajar Shodiq Ramadlan, Program Studi Ilmu Politik Universitas Brawijaya.....</i>	27
Elaborasi Terhadap Koneksitas antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah: Refleksi UU Pemda Terkait Kebhinnekaan <i>Winda Wijayanti, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi RI.....</i>	36

Rasionalitas Desentralisasi Asimetris dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia <i>Faiz Rahman, Center for Digital Society, Universitas Gadjah Mada</i>	46
--	----

REFORMASI HUKUM DAN POLITIK

Konsistensi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Menjaga Iklim Demokrasi Daerah <i>Hani Adhani, Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum, International Islamic University Malaysia (IIUM), Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi RI</i>	59
---	----

Masihkah Hukum Alam Diperlukan Dalam Reformasi? <i>Tomy Michael, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya</i>	67
--	----

Perihal Pemekaran Wilayah dan Tapal Batas Daerah Yang Menjadi Problematika Konstitusi <i>Bisariyadi, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi RI</i>	73
---	----

Perubahan Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi <i>Pan Mohamad Faiz, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi RI</i>	90
--	----

Quo Vadis Pengujian Perda/Perkada <i>Luthfi Widagdo Eddyono, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi RI, aktif pada Center for Democratization Studies, Insight Indonesia, dan Indonesia Turkey Research Community</i>	98
--	----

Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat <i>Luthfi Widagdo Eddyono, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi RI, aktif pada Center for Democratization Studies, Insight Indonesia, dan Indonesia Turkey Research Community</i>	105
---	-----

REFORMASI BIROKRASI DAN PENYELENGGARAAN

DEMOKRASI

Transparansi Informasi Publik

Andry Simatauw, Institut Agama Kristen Negeri Ambon 113

Pelembagaan, *Check and Balances* dan Korupsi di Daerah Pasca Reformasi

Iqbal Fajar Dwiranda, Pusat Pengkajian Inovasi Kelembagaan dan Pemerintah Daerah (PUSPIDA) 119

Trend Korupsi Pemerintahan Daerah Di Era Reformasi

Oly Viana Agustine, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi RI..... 127

Menyoal Kebijakan Birokrasi salam (Pusaran) Reformasi

Tedi Sudrajat, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto..... 135

Televisi Lokal di Masa Reformasi

Tri Sulistianing Astuti, Center for Democratization Studies dan Insight Indonesia 142

Pelayanan Publik Zaman Now

Vica Jillyan Edsti Saija, Fakultas Hukum Universitas Pattimura..... 149

Rasionalitas Desentralisasi Asimetris dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Faiz Rahman

Center for Digital Society, Universitas Gadjah Mada

A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Secara teoritis, Negara Kesatuan tidaklah tersusun dari beberapa negara, akan tetapi negara tersebut bersifat tunggal, sehingga hanya ada satu negara (Busroh, 1990). Selain itu, dalam Negara Kesatuan hanya terdapat satu pemerintahan yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam lapangan pemerintah, yakni pemerintah pusat. Namun demikian, dalam konteks Negara Kesatuan, setidaknya terdapat dua bentuk, yakni negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (Amryusi, 1987).

Menurut Hans Kelsen (1970), tatanan hukum sentralistis mengandung arti bahwa semua normanya memiliki bidang validitas teritorial yang sama, sedangkan dalam tatanan hukum desentralisasi, terdapat norma-norma yang memiliki bidang validitas teritorial yang berbeda. Apabila melihat kondisi Indonesia sebagai negara kepulauan dengan teritorial yang sangat luas, desentralisasi sejatinya sangat diperlukan. Hal ini sejalan dengan pemikiran Hans Kelsen (1970), yang menyatakan bahwa semakin besar teritorial negara, maka semakin bervariasi kondisi-kondisi sosialnya, sehingga desentralisasi melalui pembagian teritorial akan semakin diharuskan.

Secara historis, Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amandemen menyatakan bahwa bentuk susunan pemerintahan Indonesia ditetapkan dengan undang-undang dengan memperhatikan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Rumusan yang demikian kemudian dituangkan dalam UU No. 18 Tahun 1965 sebagaimana diubah dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-

Pokok Pemerintahan Daerah. Meskipun secara tekstual rumusan Pasal 18 tersebut telah memperlihatkan pengakuan terhadap daerah-daerah dengan ciri khas tersendiri, namun demikian dalam pelaksanaannya terdapat dinamika perubahan politik hukum pemerintahan daerah, terutama dalam konteks otonomi daerah.

Sebagai contoh, pada masa orde baru. Meskipun dalam UU No. 5 Tahun 1974 telah dinyatakan bahwa sistem hubungan pusat dengan daerah didasarkan pada tiga sistem yakni desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Namun dalam penerapannya, justru memperlihatkan bahwa pemerintah pusat memiliki kekuasaan yang sangat besar dan dominan terhadap pemerintah daerah (Rumokoy, 2013), dimana segala sesuatu dalam negara diatur dan diurus langsung oleh Pemerintah Pusat dan daerah-daerah hanya perlu melaksanakan yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat (Amryusi, 1987). Hal ini justru menunjukkan kecenderungan yang sangat sentralistis (Syaukani, et al, 2007), yang mana bertentangan juga dengan konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Rumusan mengenai pemerintahan daerah yang dalam UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amandemen hanya terdiri dari 1 (satu) Pasal, dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 pasca reformasi diubah menjadi 3 (tiga) Pasal yang totalnya memiliki 11 (sebelas) ayat. Formulasi Bab Pemerintah Daerah dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut sejatinya dimaksudkan untuk mengubah paradigma kekuasaan yang bersifat sentralistik menjadi desentralistik serta untuk menguatkan prinsip otonomi daerah di Indonesia. Hal tersebut secara implisit dinyatakan dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali untuk urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Selain itu, dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, menambahkan bahwa Negara juga mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa.

Perubahan paradigma tersebut juga tercermin dalam undang-undang yang melaksanakannya, yakni UU No. 22 Tahun 1999, yang kemudian disempurnakan lagi melalui perubahan undang-undang

tentang pemerintahan daerah yakni UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 12 Tahun 2008, dan yang terakhir UU No. 23 Tahun 2014 *jo.* UU No. 2 Tahun 2015 *jo.* UU No. 9 Tahun 2015. Melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 serta berbagai undang-undang tersebut, daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang telah ditentukan dalam undang-undang. Namun demikian, ternyata dalam penerapannya belum semua daerah dapat memaksimalkan sendiri potensi masing-masing daerah dikarenakan beberapa faktor seperti kesiapan daerah, maupun faktor pemerintah pusat yang belum dapat menjamin terlaksananya otonomi daerah di seluruh wilayah Indonesia. Pelaksanaan yang demikian dalam perkembangannya menimbulkan anggapan adanya sentralistik baru, yang kemudian memunculkan sejumlah tuntutan daerah-daerah seperti pemisahan diri dari Indonesia, referendum, sampai pengusulan bentuk negara federal.

Kesepakatan menjadikan Indonesia sebagai negara kesatuan rupanya menimbulkan tarik ulur hubungan pusat-daerah penuh dengan pertimbangan politis dan ekonomi (Kurniadi, 2012). Kehadiran desentralisasi yang asimetris sendiri tidak terlepas dari adanya pertimbangan politik dan ekonomi. Secara empiris, Indonesia telah melaksanakan desentralisasi asimetris di Nanggrou Aceh Darussalam (NAD), Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Salah satu pertimbangan adanya desentralisasi yang bersifat asimetris ini adalah mencegah adanya disintegrasi. Sebagai contoh, Aceh yang diberikan status daerah istimewa dan Papua yang diberikan otonomi khusus, yang mana salah satu pertimbangan pemberian status tersebut adalah untuk mempertahankan kedua daerah tersebut dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian status istimewa dan otonomi khusus dapat dilihat sebagai bentuk asimetrisme dalam rangka mencegah terjadinya disintegrasi yang mengancam kedaulatan bangsa Indonesia. Namun demikian, pada dasarnya asimetrisme ini tidak hanya berupa pemberian status istimewa, khusus, atau pemberian otonomi khusus kepada daerah tertentu. Pemberian otonomi seluas-luasnya dengan mempertimbangkan keragaman dan kekhasan daerah masing-masing sejatinya dapat dikatakan sebagai bentuk dari asimetrisme kepada masing-masing daerah. Namun demikian, muncul pertanyaan lebih

lanjut mengenai apakah dengan adanya pemberian otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah ini justru akan menderogasi sifat dari negara kesatuan itu sendiri. Berdasarkan seluruh uraian di atas, menjadi menarik untuk kemudian mengelaborasi rasionalitas adanya desentralisasi asimetris dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Rasionalitas Desentralisasi Asimetris di Indonesia

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 pasca reformasi telah menunjukkan semangat keberagaman yang dimiliki Indonesia. Sebagaimana diketahui, secara geografis, Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan lebih dari 17.000 pulau dengan luas perairan yang mencapai 5,8 juta km². Indonesia sebagai negara kepulauan pun telah diamini dalam Pasal 25A UUD NRI Tahun 1945. Konstruksi geografis yang demikian menimbulkan konsekuensi logis dari adanya perbedaan sosial budaya dan adat istiadat dari masing-masing daerah. Dengan memperhatikan luas geografis dan konstruksi geografis tersebut, maka bentuk desentralisasi secara asimetris adalah yang tepat diterapkan di Indonesia, mengingat ciri khas dari berbagai daerah baik dari sumber daya alam, sosial budaya, maupun adat istiadat. Hal ini sejalan dengan pendapat Kelsen (1990) di atas yang menyatakan perlunya desentralisasi dalam negara dengan teritorial yang besar.

Selain pertimbangan geografis dan luas wilayah, perlu dipertimbangkan pula mengenai konstruksi hukum pemerintahan daerah di Indonesia, khususnya dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai *staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara. Sebagaimana diketahui, Indonesia sebagai Negara Kesatuan – yang sejak pembentukannya hanya terdiri dari 1 (satu) negara – berbeda dengan model negara federal yang berangkat dari satu asumsi dasar bahwa negara federal dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah yang independen, yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada masing-masing negara atau wilayah tersebut, untuk kemudian bersepakat membentuk sebuah federal (Huda, 2014).

Secara teoritis, prinsip negara kesatuan ialah bahwa pemegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi kepada pemerintah daerah (Lubis, 1983), sehingga dalam hal ini pemerintah pusat memiliki kewenangan

dan tanggung jawab atas tugas-tugas pemerintahan. Namun demikian, dalam konteks Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 secara implisit telah mengamanatkan adanya desentralisasi dan otonomi daerah, sehingga terdapat tugas-tugas pemerintahan tertentu yang diurus sendiri oleh daerah, yang konsekuensinya menimbulkan hubungan timbal balik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan (Huda, 2014).

Berkaitan dengan kaitan antara konsep negara kesatuan dengan otonomi daerah, Ni'matul Huda (2014) Menjelaskan bahwa pada prinsipnya negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi, yang mana berdasarkan landasan tersebut dikembangkan berbagai aturan yang mengatur mengenai mekanisme yang kemudian menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan ekonomi, sehingga terdapat kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut. Kendati demikian, dari kondisi tarik menarik tersebut, terdapat sisi positif bahwa kondisi *spanning* tersebut menjadi suatu kondisi alami dan merupakan dinamika dalam perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Selain itu, adanya isu yang muncul mengenai usulan perubahan bentuk negara dari kesatuan menjadi federal pasca orde baru, menurut Adnan Buyung Nasution (2000) disebabkan karena kenyataan telah terdistorsinya konsep “kesatuan” (*unitary*) menjadi “persatuan dan kesatuan”, yang lebih dekat dengan “penyeragaman” (*uniform*). Konsekuensinya, pelaksanaan pemerintah cenderung terlihat sentralistik, atau apabila telah terdapat desentralisasi, maka desentralisasi tersebut diterapkan secara simetris dengan menyamaratakan kondisi seluruh daerah di Indonesia. Adanya penerapan desentralisasi secara asimetris ini sejatinya secara implisit terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945, terutama Pasal 18 ayat (5) yang menyatakan pemerintah daerah memiliki otonomi seluas-luasnya, Pasal 18A ayat (1) yang mengamanatkan adanya hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan daerah yang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, serta Pasal 18B ayat (1) yang secara tegas memberikan pengakuan terhadap satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Adanya frasa-frasa seperti “menjalankan otonomi seluas-luasnya” dan

“memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”, secara tidak langsung menunjukkan adanya desentralisasi yang bersifat asimetris.

Apabila dilihat secara historis, rupanya desentralisasi yang bersifat asimetris ini sudah ada sejak pertama kali UUD NRI Tahun 1945 dibentuk. Hal tersebut dapat ditunjukkan dalam penjelasan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amandemen yang menyatakan sebagai berikut:

“Dalam terroir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgetneenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah tersebut akan mengingat hak asal-usul daerah tersebut.”

Adanya pengakuan terhadap perbedaan daerah-daerah tersebut menunjukkan bahwa Negara Indonesia hadir dengan semangat persatuan yang mengakomodir berbagai perbedaan yang terdapat di wilayahnya dalam rangka kehidupan berbangsa dan bernegara. Frasa “segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah tersebut akan mengingat hak asal-usul daerah tersebut” menunjukkan adanya asimetrisme.

Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara (Djojosoekarto, 2008). Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang disentralisasikan, maupun format pengaturan federatif. Lebih lanjut, terdapat 3 (tiga) jenis asimetri dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu *political asymmetry*, *administrative asymmetry*, dan *fiscal asymmetry* (Huda, 2014). *Political asymmetry*, diterapkan terutama untuk alasan non ekonomi dan alasan politik di sebuah negara di mana didalamnya terdapat unit-unit lokal dengan kapasitas yang berbeda-beda atau berbeda dalam hal tanggungjawabnya, adapun *administrative asymmetry* dapat dicapai kesepakatan antara pusat dan daerah di mana kapasitas disetujui

dengan mempertimbangkan kapasitas administratif dari kekuasaan lokal, *fiscal asymmetry* dalam konteks kedua model sebelumnya harus diikuti dengan dimensi finansial (Huda, 2014).

Desentralisasi yang bersifat asimetris ini sejatinya tidak serta merta menderogasi sifat negara kesatuan yang pada prinsipnya kekuasaan pemerintahan terdapat di pemerintah pusat. Melalui desentralisasi, kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh pemerintah pusat tersebut, dibagi menjadi urusan-urusan pemerintahan yang untuk selanjutnya diurus sendiri oleh pemerintah daerah masing-masing di luar urusan pemerintah pusat. Dengan demikian, pemberian kewenangan atau urusan tersebut tetap bersifat *top-down* dan bukan *bottom-up* seperti halnya pada konsep negara federal.

Lebih lanjut, berkaitan dengan konsep desentralisasi dalam konteks negara kesatuan, Ni'matul Huda (2014) memberikan pandangan bahwa dalam perkembangannya, dalam negara kesatuan pun, meski daerah memiliki hubungan politik yang sama dengan pemerintah pusat, keberagaman yang ada merupakan suatu hal yang tidak dapat dinafikan baik dari sisi historis, budaya, ekonomi, dan sebagainya. Akibatnya, muncul beberapa kontekstual asimetrisme, termasuk di dalamnya asimetrisme dalam konteks desentralisasi yang kemudian dikenal dengan istilah desentralisasi asimetris (*asymetric decentralization*) (Huda, 2014). Kemudian, berdasarkan riset yang dilakukan oleh Bank Dunia sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda (2009), dari 116 negara yang termasuk dalam kategori negara berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 di antaranya memiliki bentuk kesatuan. Selain itu, Cohen dan Peterson mengemukakan bahwa "sistem negara kesatuan tidak perlu didesentralisasikan secara hukum, namun sebagian besar dilakukan melalui pemberian yurisdiksi geografis tertentu pada pemerintah daerah, serta adanya pembagian urusan pemerintahan terkait pelayanan publik yang didesentralisasikan ke pemerintah daerah" (Wasistiono, 2004).

Dalam implementasinya, pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada pembagian urusan pemerintahan, yang mana dalam UU No. 23 Tahun 2014 dibagi menjadi 3 (tiga), yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Dari ketiga jenis urusan pemerintahan tersebut,

dasar pelaksanaan otonomi daerah berkaitan dengan urusan pemerintahan konkuren, yakni urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pembagian urusan pemerintahan konkuren ini ditentukan dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014. Lebih lanjut, guna menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, maka Daerah yang bersangkutan membentuk peraturan daerah sebagai dasar hukum otonomi daerah, dengan menyesuaikan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut (Lihat Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014).

Berdasarkan hal tersebut, pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk mengakomodir ciri khas daerah, sepanjang hal tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal tersebut secara tidak langsung menunjukkan adanya keinginan negara dalam menjaga keanekaragaman yang terdapat di dalamnya dalam kerangka negara kesatuan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengaturan mengenai desentralisasi dalam peraturan perundang-undangan sejatinya telah menggunakan konsep desentralisasi asimetris dikarenakan setiap daerah diberikan kesempatan untuk berinovasi dalam mengembangkan potensi daerah melalui pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud di atas.

Dalam pelaksanaannya, dalam konteks desentralisasi asimetris, selain istilah daerah istimewa, daerah khusus, dan otonomi khusus, juga dikenal istilah kawasan perdagangan bebas dan kawasan ekonomi khusus. Kawasan perdagangan bebas sebagaimana diatur dalam UU No. 36 Tahun 2000 terdiri dari daerah yang termasuk dalam kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas. Saat ini terdapat beberapa daerah yang masuk kategori ini, yakni Batam, Sabang, Bintan, dan Karimun. Keempat daerah tersebut ditunjuk berdasarkan Keputusan Presiden. Sedangkan kawasan ekonomi khusus, diatur dalam UU No. 39 Tahun 2009. Beberapa daerah yang termasuk dalam kawasan ekonomi khusus antara lain Tanjung Lesung (sektor pariwisata), Sei Mangkei (pusat industri kelapa sawit yang terintegrasi), Palu (industri pertambangan), Bitung (sektor industri perikanan), Morotai (sektor industri pengolahan ikan), Tanjung Api-api (sektor industri karet dan kelapa sawit, serta petrokimia), Mandalika (sektor pariwisata), dan

Maloy Batuta Trans Kalimantan (sektor industri kelapa sawit dan logistik).

Dengan beberapa contoh daerah di atas, serta konsep pengaturan yang ada, tidak menutup kemungkinan bagi daerah-daerah lain di Indonesia untuk dapat mengeksplorasi dan mengembangkan potensi daerah sesuai dengan ciri khas masing-masing, sehingga *output* dari pengembangan daerah tersebut adalah terciptanya kesejahteraan masyarakat dan pemerataan pembangunan nasional. Meskipun desentralisasi asimetris dapat memunculkan permasalahan politik mengenai kebutuhan atas hukum yang memperlakukan seluruh komponen secara serupa dalam realitas di mana terdapat perbedaan di antara berbagai daerah tersebut yang harus diakomodir (Lityack, 1998), desentralisasi asimetris dapat dikatakan sebagai *win-win solution* dalam memecahkan berbagai permasalahan yang terjadi di daerah agar tidak terjadi separatisme dalam suatu negara (Utomo, 2009).

Berdasarkan seluruh pemaparan di atas, terlihat bahwa kedaulatan tertinggi negara tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Sehingga, konsekuensi logisnya adalah organ-organ yang berada di bawah Pemerintah Pusat secara hirarkis haruslah tunduk kepada pemerintah pusat, yang mana hal tersebut dibatasi oleh undang-undang. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa sejatinya bentuk desentralisasi asimetris ini adalah konstitusional dan tidaklah serta merta menderogasi sifat negara kesatuan yaitu kedaulatan berada di tangan pemerintah pusat, bukanlah negara bagian atau pemerintah daerah.

C. Kesimpulan

Rasionalitas adanya desentralisasi asimetris dalam konteks negara kesatuan, dalam hal ini Negara Kesatuan Republik Indonesia pada dasarnya mempertimbangkan beberapa aspek yakni dari geografis, historis, politik, dan ekonomi. **Pertama**, dari aspek geografis, adanya desentralisasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa negara Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari berbagai macam daerah yang memiliki ciri khasnya masing-masing, sehingga dibutuhkan adanya perlakuan yang berbeda pula antara satu daerah dengan daerah lain. **Kedua**, dari aspek historis, sejatinya adanya asimetrisme ini dapat terlihat dari Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang

Dasar sebelum amandemen yang menyatakan bahwa di dalam wilayah Indonesia terdapat daerah-daerah yang mempunyai susunan yang asli dengan ciri khasnya masing-masing. **Ketiga**, aspek politik. Bahwa adanya desentralisasi asimetris ini ditujukan untuk menjaga keutuhan wilayah NKRI agar tidak ada wilayah yang melepaskan diri dari NKRI. Hal ini seperti yang diterapkan pada Aceh dan Papua. **Keempat**, aspek ekonomi. Pengembangan daerah-daerah tertentu dilaksanakan guna meningkatkan perekonomian daerah yang juga menunjang perekonomian nasional seperti adanya Kawasan Ekonomi Khusus dan Kawasan Perdagangan dan Pelabuhan Bebas. Berdasarkan rasionalitas tersebut, juga dapat disimpulkan bahwa dengan adanya desentralisasi asimetris ini adalah konstitusional dan tidak serta merta menderogasi sifat dari negara kesatuan yakni kedaulatan yang berada di tangan pemerintah Pusat, bukan di tangan pemerintah daerah. Dikarenakan daerah bertanggungjawab kepada pemerintah pusat dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris.

Referensi:

- Abdurrahman. (1987). *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*. Jakarta: Media Sarana Press.
- Busroh, A. D. (1990). *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus. (2015). *Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia*. Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus. [daring] Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus. Tersedia di: <http://kek.ekon.go.id/kek-di-indonesia/> [diakses 29 April 2018].
- Djojosoekarto, A., et al. (2008). *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia: Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta*. Jakarta: Kemitraan.
- Huda, N. (2005). *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Huda, N. (2009). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media.
- Huda, N. (2014). *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*. Bandung: Nusa Media.
- Isjwara, F. (1974). *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Binacipta.
- Kelsen, H. (1971). *General Theory of Law and States*. New York: Russel and Russel.

- Kurniadi, B. D. (2012). Desentralisasi Asimetris di Indonesia. *Makalah*, Seminar dengan Tema Desentralisasi Asimetris di Indonesia, Lembaga Administrasi Negara, Bandung, 27 September 2012.
- Lay, C. (2010). Desentralisasi Asimetris Bagi Indonesia. *Makalah*, Seminar Nasional Menata Ulang Desentralisasi dari Perspektif Daerah, Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik Fisipol UGM, Yogyakarta, 25 Januari 2010.
- Lembaga Ketahanan Nasional. (2012). Penataan Pengamanan Wilayah Maritim Guna Memelihara Stabilitas Keamanan dalam Rangka Menjaga Kedaulatan NKRI. *Jurnal Kajian Lemhannas RI*, Edisi 14, Desember 2012.
- Litvack, J. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington DC: The World Bank.
- Lubis, M. S. (1983). *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*. Bandung: Alumni.
- Nasution, A. B., et al. (2000). *Federalisme Untuk Indonesia*. Jakarta: Kompas.
- Rumokoy, P. O. (2013). Politik Hukum Desentralisasi Fiskal di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum Universitas Sam Ratulangi*, Vol. XXI, No. 33, April-Juni 2013.
- Syaukani, et al. (2007). *Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Amandemen.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3037).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
- Utomo, Tri. W. W. (2009). *Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States*. Graduate School of International Development, Nagoya.
- Wasistiono, S. (2004). Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan). *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Vol. 1, Edisi Kedua, 2004.