

PRAKTIK DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA

Rahmi Hayati*, Muhammad Noor Ifansyah*
rahmihayati@stiatabalong.ac.id
mnifansyah@stiatabalong.ac.id

Departemen Administrasi Publik
Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Tabalong
Jl. Komplek Stadion Olah Raga Saraba Kawa Pembataan Tanjung-Tabalong
Kode Pos 71571 Telp./Fax (0526) 2022484

ABSTRAK

Tantangan terbesar dalam praktik demokrasi adalah bagaimana proses pembagian kekuasaan, terutama bagi Negara kesatuan Indonesia. Kurang jelasnya aturan hukum dalam pembagian kewenangan menyebabkan bergolaknya daerah-daerah penghasil sumber daya. Konsep desentralisasi asimetris merupakan salah satu jawaban dalam praktik demokrasi di Indonesia. Melalui pendekatan kajian pustaka, tulisan ini mencoba mengurai sedikit persoalan praktik desentralisasi asimetrik di Indonesia. Tidak dapat dipungkiri bentuk desentralisasi asimetris merupakan konsekuensi logis praktik demokrasi di Indonesia.

Kata kunci: desentralisasi asimetris

=====

ASYMMETRIC DECENTRALIZATION PRACTICES IN INDONESIA

ABSTRACT

The biggest challenge in the practice of democracy is the process of sharing power, especially for the unitary state of Indonesia. The lack of clarity in the rule of law in the distribution of authority causes turbulence in resource-producing regions. The concept of asymmetric decentralization is one of the answers in the practice of democracy in Indonesia. Through a literature review approach, this paper tries to parse a few problems of asymmetric decentralization practices in Indonesia. It cannot be denied that this form of asymmetric decentralization is a logical consequence of democratic practices in Indonesia.

Keywords: asymmetric decentralization



Pendahuluan

Dentuman besar desentralisasi sampai di Indonesia ketika ditandai dengan adanya aksi yang diawali dengan fenomena Reformasi. Begitu juga kondisi politik pasca dimulainya reformasi, politik di daerah mulai menggeliat. Daerah-daerah yang kaya sumber daya alam mulai menuntut hak mereka, terutama berkaitan masalah pembagian hak atas pengelolaan sumber daya alam yang selama ini dianggap belum adil. Merujuk apa yang dipaparkan World Bank (2008), ada empat Negara dari dua puluh Negara yang menjadi mitra kerjanya dalam desentralisasi, yakni: Indonesia, Philipina, Pakistan dan Ethiopia yang melaksanakan “dentuman besar desentralisasi” (*big bang decentralization*). Sementara enam belas negara lainnya melaksanakan desentralisasi secara bertahap.

Pasca Orde baru, demokrasi membuka peluang politik yang mandiri dan pemerintahan yang lebih besar bagi daerah. Bergulirnya Reformasi mengantarkan pada proses amandemen

Undang-undang Dasar 1945 yang selama ini masih belum mengatur secara jelas sifat dan makna desentralisasi. Melalui amandemen kedua konstitusi, bangsa ini mengatur beberapa hal substansi mengenai pemerintahan daerah. Pertama, dalam rangka mendukung otonomi daerah, setiap pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis (tidak disebutkan secara langsung), dan berhak menetapkan peraturan daerah. Kedua, hubungan kekuasaan antar pemerintahan harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, serta hubungan pelaksanaan kewenangan (Tryatmoko, 2012).

Demokratisasi memberikan landasan yang kuat dalam pengaturan desentralisasi dan otonomi daerah, tetapi tidak sebaliknya. Fakta menunjukkan bahwa pengaturan desentralisasi politik belum mendorong perkembangan demokratisasi lokal



Web : <http://jurnal.stiatabalong.ac.id>

yang efektif dan terkonsolidasi dengan baik. Masih terjadi kesenjangan antar daerah yang kemungkinan akan menjadi konflik dalam mempertahankan kesatuan Negara. Persoalan desentralisasi di Indonesia masih berkuat pada pencarian formula hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat (nasional) dan daerah (lokal), hubungan antardaerah, dan penataan struktur pemerintahan daerah. Hubungan kekuasaan dan distribusi kewenangan di setiap tingkatan dan antar tingkatan pemerintahan sulit terkonsolidasi dengan baik. Pola hubungan kekuasaan antara pemerintah nasional dan lokal masih diwarnai oleh persoalan derajat otonomi (Tryatmoko, 2012).

Sejalan dengan pencarian formula yang terbaik dalam pelaksanaan desentralisasi terjadi perubahan dasar hukum yang memayunginya. Sampai saat ini formula yang dianggap paling mutakhir adalah bentuk Desentralisasi asimetris yang mulai diberlakukan dengan payung hukum Undang-undang Nomor

9 Tahun 2015. Dalam tulisan ini penulis berupaya memaparkan praktik implementasi Desentralisasi Asimetri yang saat ini dianggap formula yang baru dalam praktik desentralisasi. Penulis juga mengkaitkan praktik desentralisasi asimetris dengan konsep modern yang sedang terjadi di Indonesia.

Pembahasan

1. Desentralisasi

Pada saat era reformasi, muncul keinginan kuat untuk merombak secara total berbagai kebijakan yang dijalankan oleh Orde Baru, termasuk terhadap UU Nomor 5 Tahun 1974. Sebagai kontra-konsep terhadap UU yang lama, perubahan pertama pada UU Nomor 22 Tahun 1999 menggunakan dasar filosofi keanekaragaman dalam kesatuan (Wasistiono, 2010). Merupakan konsep dasar terselenggaranya otonomi daerah di Indonesia. Dasar filosofi ini sejalan dengan pesan yang terkandung dalam “Bhineka Tunggal Ika”. Konsekuensi logisnya, isi dan bentuk otonomi yang



Web : <http://jurnal.stiatabalong.ac.id>

berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Tantangan yang terjadi dalam praktik desentralisasi dan otonomi daerah saat ini adalah bagaimana menerapkan praktik administrasi yang seragam ditengah keberagaman baik variasi latar belakan sosial budaya, kemampuan ekonomi dan kemampuan administratif (Jaweng, 2011). Munculnya praktik otonomi yang sarat politik di daerah-daerah memperumit persoalan desentralisasi.

Indonesia memiliki empat konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia dengan perbedaan yang sangat signifikan. Dalam UUD 1945 yang berlangsung 1945-1949 dan 1959 sampai saat ini, bentuk negara Indonesia adalah kesatuan (unitarian), bentuk pemerintahannya adalah presidensial dengan dua bodi di parlemen. Pada UU RIS (1949-1950) bentuk negara adalah serikat (federal), bentuk pemerintahannya semi presidensial dan dua bodi di parlemen tanpa posisi wakil presiden. Sedangkan UUDS 1950 yang berlaku 1950-1959

membagi Indonesia dalam bentuk kesatuan, sistem parlementer dengan satu bodi parlemen (Budiardjo,2009). Pada dasarnya pemerintah Indonesia telah melakukan pencarian formulasi yang terbaik sejak Indonesia merdeka sebagai landasan utama penyelenggaraan pemerintahan termasuk didalamnya praktik desentralisasi.

Desentralisasi merupakan bentuk relasi pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, seluruh bagian negara dikelola oleh pemerintah pusat. Karena luas wilayah dan karakter daerah yang luas, disamping keterbatasan pemerintah pusat untuk menangani seluruh urusan pemerintahan yang menjamin pelayanan publik, maka beberapa urusan diserahkan ke pemerintahan daerah (Kurniadi, 2009). Jadi, desentralisasi pada dasarnya adalah pola relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Di dalam pola relasi tersebut mengatur hubungan yang berkaitan dengan kewenangan, kelembagaan, keuangan dan kontrol.

Ilmuwan desentralisasi Indonesia senior membagi desentralisasi menjadi tiga hal: kewenangan, keuangan dan kontrol (Kaho 2012).

Masalahnya kemudian dalam realitasnya kita menerapkan model desentralisasi yang berdasarkan sisi konstitusi memang keadaannya diatur sebagai bentuk pengakuan atas satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus/istimewa, hingga pemerintah belum memiliki desain kebijakan yang jelas menata dan mengelola keberagaman lokalitas dalam rangka desentralisasi.

Dalam hal ini, kita memiliki berbagai pilihan model pengelolaan keragaman, dan salah satunya yang banyak didiskusikan pada level akademik dan kebijakan saat ini adalah desentralisasi asimetris. Model ini menjadi pilihan dalam format pengaturan Negara bagian (federal) atau daerah (Unitarian), dengan muatan substansi asimetri beragam (Jaweng, 2011). Di Indonesia ini diadopsi menjadi beberapa bentuk daerah

otonomi khusus (otsus) daerah khusus/istimewa, kawasan khusus.

2. Desentralisasi Asimetris

Sukirno dan Kuncahyo (2015) menyatakan eksistensi pemerintahan daerah pada Negara Kesatuan merupakan hasil dari penerapan asas pemencaran kekuasaan atau pembagian kekuasaan (sharing of power) secara vertikal. Pemencaran kekuasaan oleh Pemerintah Pusat menjadi beberapa daerah pada umumnya dilakukan karena alasan-alasan kondisi geografis negaranya yang sangat luas, warga masyarakatnya yang pluralistis, dan permasalahan yang dihadapi semakin kompleks, sehingga tidak mungkin semua kegiatan pemerintahan dijalankan dan dikendalikan secara langsung oleh Pusat.

Salah satu tantangan serius yang menyertai perjalanan desentralisasi dan otonomi daerah hari ini terletak pada ketersediaan kerangka administrasi yang mampu mengelola segala keragaman lokal baik yang tercermin pada variasi latar sosial budaya, potensi



Web : <http://jurnal.stiatabalong.ac.id>

ekonomi, kapasitas administrasi hingga yang terekspresikan dalam muatan politik tertentu. Menurut Wasistiono (2010) keragaman tersebut menghadirkan lingkungan persoalan yang rumit dan seringkali "sarat politik" sehingga dari sudut analisis sistem tentu semakin sulit untuk dikelola secara seragam (*one size fits all*).

Berbeda dalam pelaksanaan desentralisasi, organisasi pemerintah daerah memegang peran penting karena ketergantungan masyarakat daerah pada pemerintah daerah di berbagai tempat masih sangat tinggi. Menurut Wasistiono (2010) pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, digunakan model efisiensi structural (*structural efficiency model*). Pada masa ini kepala daerah yang karena jabatannya adalah juga kepala wilayah sehingga memegang peran dominan dibandingkan institusi lainnya.

Penerapan prinsip otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

{Pasal 18 ayat (5)} diwujudkan dalam otonomi yang berbeda (asimetris), yaitu otonomi seluas-luasnya bagi Kabupaten/Kota, otonomi terbatas untuk daerah provinsi (UU No. 23 Tahun 2014), otonomi khusus untuk Provinsi Papua (UU No. 21 Tahun 1999), Provinsi Aceh (UU No. 18 Tahun 2001 jo. UU No. 11 Tahun 2006), dan otonomi khusus DKI Jakarta (UU No. 29 Tahun 2007), serta keistimewaan untuk Daerah Istimewa Yogyakarta (UU No. 12 Tahun 2013).

Penerapan desentralisasi asimetris diharapkan menjadi strategi akselerasi pencapaian kesejahteraan rakyat melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien sesuai dengan potensi dan karakter masing-masing daerah. Pola otonomi yang digunakan juga berubah dari simetris menjadi asimetris. Pada masa ini lahir UU Nomor 21 Tahun 2000 tentang Otonomi Khusus Papua, dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), yang isi otonominya jauh berbeda dengan isi otonomi daerah lainnya di



Web : <http://jurnal.stiatabalong.ac.id>

Indonesia. Kebijakan ini diteruskan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999.

Perbedaan inti antara desentralisasi biasa (simetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan sistem pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetris ditandai oleh *"the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component unit."* Di sini hubungan simetris antara tiap unit lokal dengan Pemerintah Pusat didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama (Jaweng, 2011).

Desentralisasi asimetris bukanlah pelimpahan kewenangan biasa yang berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Aspek lain juga menjadi

pertimbangan dilimpahkannya kewenangan tersebut. Pemberian status khusus kepada Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) lebih ditekankan pada aspek historisnya. Keberadaan DKI Jakarta dalam sejarah perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia tidak bisa lepas dari dipilihnya Jakarta sebagai tempat diselenggarakan peristiwa-peristiwa besar bangsa Indonesia (Pratama, 2015).

Pemberian Otonomi Khusus (Otsus) Papua diatur dalam UU No. 21 Tahun 2001 dan mulai diberlakukan pada 1 Januari 2002. Dasar kebijakan Otsus berangkat dari fakta bahwa berbagai bentuk disparitas serta ketimpangan berbagai sektor di Papua. Ketimpangan ini dapat dilihat dari tingkat kesejahteraan yang rendah, pelayanan publik yang buruk, jaringan infrastruktur yang memprihatinkan, sampai rendahnya kualitas sumber daya manusia. Titik berat Otsus Papua terdiri atas perlindungan dan penghargaan terhadap moral dan etika, memperhatikan hak-hak dasar penduduk Papua, ditegakkannya



Web : <http://jurnal.stiatabalong.ac.id>

supremasi hukum, perlindungan HAM, serta mengutamakan persamaan kedudukan sebagai warga negara.

Pemberian status keistimewaan kepada Yogyakarta ada sedikit kemiripan dengan pemberian status istimewa kepada DKI Jakarta. Aspek historislah yang menjadi pertimbangan yang vital bagi pemberian status keistimewaan kepada Yogyakarta. Sebelum kemerdekaan RI, Yogyakarta sudah memiliki kedaulatan penuh sebagai kerajaan yang dipimpin Sri Sultan Hamengkubowono IX (HB IX) dan Sri Paku Alaman XIII (PA XIII) sehingga berdirinya NKRI tidak bisa dilepaskan dengan berdirinya DIY.

Sementara itu keistimewaan Aceh diatur melalui UU RI No.8 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Hal yang medasar dari UU ini adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber

daya alam dan sumber daya manusia, menumbuhkembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh, memfungsikan secara optimal DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat (Huda, 2014:238-239).

Kesimpulan

Pelaksanaan desentralisasi asimetris merupakan sebuah konsekuensi logis dalam praktek demokrasi di Indonesia. Bentuk daerah istimewa dalam desentralisasi memberikan kewenangan bagi daerah sebagai apresiasi nilai historis sebuah daerah. Selain itu bentuk otonomi khusus yang diberikan kepada Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam diharapkan sebagai jawaban atas ketertinggalan ekonomi, dan



Web : <http://jurnal.stiatabalong.ac.id>

kesenjangan pembangunan sumber daya manusia.

Tetapi praktiknya tidaklah mudah karena di Indonesia muncul bayang-bayang Negara kerajaan yang takut kehilangan wilayah hegemoninya. Ini mengakibatkan ada beberapa pemikiran yang khawatir dalam pemberian otonomi yang lebih besar kepada daerah. Pada pemerintah daerah dikhawatirkan akan muncul separatism, selanjutnya akan memunculkan pemerintahan yang lemah secara politik, ekonomi maupun administratif.

Daftar Pustaka

- Budiardjo, Miriam. 2009. *Dasar-dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- Huda, Ni'matul. 2014. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otsus*. Nusa Media. Bandung
- Labolo, M. 2014. *Catatan Desentralisasi Asimetrik Di Indonesia, Peluang, Tantangan dan Recovery*.
- Jaweng, Robert Endi. 2011. *Kritik Terhadap Desentralisasi Di Indonesia*. Analisis CSIS. Vol. 20: 2. Hal. 160-176
- Kaho, J. R. 2012. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Polgov JPP Fisipol UGM. Yogyakarta
- Kurniadi, B. D. 2009. "Yogyakarta in Decentralised Indonesia: Integrating Traditional Institution into Democratic Transition". *Jurnal Sosial Politik* 13(3)
- Pratama. 2015. *Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi*. *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. Th. 28 No. 1. Hal: 6-14
- Sukirno dan Kuncahyo, Dwi. 2015. *Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa*



Web : <http://jurnal.stiatabalong.ac.id>

Yogyakarta Sebagai Basis
Otonomi Bagi Terwujudnya
Kesejahteraan Rakyat,
Cakrawala Hukum, Vol. XI No.
1, Hal: 120-151

The World Bank. 2008.
Decentralization in Client
Countries – An Evaluation of
World Bank Support.
Independent Evaluation Group
1999-2007. Hal: 10-11.

Tryatmoko, Mardyanto Wahyu. 2012.
Problem Desentraslisasi
Asimetris Pasca Orde Baru.
Masyarakat Indonesia. Vol. 38:
2. Hal: 269-296

Wasistiono, Sadu. 2010. Menuju
Desentralisasi
Berkeseimbangan. Jurnal Ilmu
Politik. Edisi 21. Hal: 31-53