



Membaca Desentralisasi Asimetris dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Relsan Mandela

Kementerian Dalam Negeri

Email: Relsan5mandela@gmail.com

Article Info

Article history:

Received November 15, 2024

Revised November 29, 2024

Accepted December 20, 2024

Keywords:

*Asymmetric Decentralization,
Democracy, Special Regions*

ABSTRACT

This paper aims to analyze asymmetric decentralization within the framework of the unitary state of the Republic of Indonesia with a qualitative approach, this paper examines the position of asymmetric decentralization as a form of delegation of special/privileged authority. The existence of asymmetric decentralization does not indicate that symmetric decentralization is a failure, but in a broader perspective, the existence of asymmetric decentralization is a complementary component in organizing regional government under certain conditions that require special handling compared to other regions with various considerations. Finally, the existence of asymmetric decentralization is not an end in itself but rather a path towards stability in running a democratic state within a unitary framework.

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license.



Article Info

Article history:

Received November 15, 2024

Revised November 29, 2024

Accepted December 20, 2024

Keywords:

*Desentralisasi Asimetris,
Demokrasi, Daerah Khusus*

ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis desentralisasi asimetris dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia dengan pendekatan kualitatif, tulisan ini mengkaji kedudukan desentralisasi asimetris sebagai wujud pelimpahan kewenangan yang bersifat khusus/istimewa. Keberadaan desentralisasi asimetris tidak mengindikasikan bahwa desentralisasi simetris merupakan sebuah kegagalan, namun dalam perspektif yang lebih jauh keberadaan desentralisasi asimetris merupakan komponen pelengkap dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah pada kondisi tertentu yang membutuhkan penanganan khusus dibandingkan dengan wilayah lain dengan berbagai pertimbangan. Terakhir bahwa keberadaan desentralisasi asimetris bukan merupakan tujuan akhir melainkan sebuah jalan menuju kemapanan dalam menjalankan negara demokratis dalam kerangka kesatuan.

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license.



Corresponding Author:

Relsan Mandela

Kementerian Dalam Negeri

Email: Relsan5mandela@gmail.com



Pendahuluan

Desentralisasi merupakan pilihan yang mudah bagi Indonesia. Dengan wilayah geografis yang terurai dalam puluhan ribu pulau serta memperhatikan masyarakat Indonesia yang sangat heterogen. Secara umum pilihan sentralistik sudah barang tentu bukan pilihan yang bijak dalam mempertahankan kesatuan Indonesia. Namun dewasa ini kritik terhadap desentralisasi yang paling sering digaungkan adalah paradigma uniformitas. Paradigma semacam ini sering kali menafikan fakta keberagaman dan keunikan yang melekat dalam daerah-daerah. Sekaligus menafikan kepentingan nasional diberlakukannya desentralisasi seperti kepentingan menjaga keutuhan negara. Indonesia yang berformat negara kesatuan tampaknya hampir mustahil memaksakan model desentralisasi yang simetris dengan konsep sama dan seragam. Belajar dari pengalaman masa lalu lebih dari 30 tahun di bawah rezim orde baru, kekuasaan yang sentralistik dan seragam bagi daerah-daerah yang beragam bukan hanya menghasilkan integrasi dan stabilitas politik semu, justru mudah disalahgunakan untuk melahirkan otoritarianisme. Sehingga menurut hemat penulis format desentralisasi asimetris sampai hari ini cukup tepat apabila diterapkan dalam NKRI. Desentralisasi asimetris merupakan salah satu mekanisme pemberian wewenang kepada daerah dalam rangka memperhatikan perbedaan, kekhususan, dan keunikan masing-masing daerah sebagai dasar merancang kebijakan desentralisasi.

Desentralisasi merupakan resistensi atas sistem sentralisasi yang cenderung abai terhadap kedaulatan, potensi dan kekhasan daerah beserta masyarakatnya. Cara pandang desentralisasi yang menitikberatkan pada kolektivisme dan kemajemukan masyarakat dari sisi etnis, agama, dan budaya menjadikan desentralisasi sebagai sebuah gagasan fundamental bagi seluruh negara. Tujuannya agar tiap-tiap golongan baik mayoritas dan minoritas mendapatkan hak untuk menentukan nasibnya sendiri. Namun, realitanya semangat dan praktik desentralisasi hanya sampai pada tataran administratif, tanpa mempertimbangkan aspek penunjang keberhasilan desentralisasi itu sendiri. Sehingga tidak jarang implementasi desentralisasi justru berdampak negatif pada demokrasi lokal itu sendiri.

Sebagai suatu fondasi Negara "*In het staatsrecht is een constitutie de grondslag van een staat*", maka Undang – Undang Dasar sebagai "*Constitutie is de hoogste wet*" menempati tata urutan peraturan perundang-undangan tertinggi dalam negara sebagai hukum dasar yang memiliki derajat filosofis yuridis dalam suatu sistem penyelenggaraan bernegara. Pilihan konstitusional atas bentuk Negara kesatuan (*eenheidstaat*) membawa akibat yuridis di dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah sebagaimana ditetapkan pada ketentuan Pasal 18



perubahan UUD 1945 secara *letterleucht vertaling* sebagai berikut : ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Kemudian selanjutnya pada ayat (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dan ayat (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Ketentuan Pasal 18 B ayat (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Sehingga selain wujud desentralisasi simetris terdapat pula wujud desentralisasi asimetris. Keberadaan desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralisation*) adalah pemberlakuan pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan pada daerah - daerah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam konteks menjaga eksistensi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pijakan dasar (*basic rule*) penerapan kebijakan Desentralisasi asimetris dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan keistimewaan dan kekhususan guna memberikan kesempatan kepada daerah untuk bisa berkembang sesuai dengan potensi yang mereka miliki dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah maupun harmonisasi integrasi bangsa dalam konteks kepentingan nasional. Para ahli teori klasik menyarankan tata pemerintahan yang didesentralisasi memiliki banyak keuntungan, terutama (i) untuk partisipasi, perwakilan, dan demokratis akuntabilitas; (ii) untuk kebijakan publik dan efektivitas pemerintahan; dan (iii) untuk representasi dan akomodasi perbedaan etnis, budaya, dan bahasa berdasarkan wilayah. Otonomi daerah dan desentralisasi justru merupakan jawaban atas adanya ancaman kedaulatan dalam struktur masyarakat yang majemuk meskipun harus dipahami desentralisasi dan otonomi daerah tidak mungkin menyelesaikan segala persoalan begitu saja (Lay, 2003 : 28).

Desentralisasi khususnya desentralisasi asimetris di beberapa wilayah di Indonesia merupakan jawaban atas adanya ketimpangan pembangunan antar wilayah yang terjadi. Pembangunan yang dipusatkan di Jawa menjadi pemicu dalam menghadirkan keresahan sosial selama rezim Orde Baru, yang mewujudkan kuasa yang sentripetal, yakni berat sebelah memihak pusat bukan pinggiran (Emmerson, 2001 : 122-181). Kehadiran desentralisasi asimetris pada praktiknya dalam kasus Indonesia merupakan tanggapan atas gerakan di sub-



entitas nasional yang menuntut pengakuan yang lebih besar dalam teritorial tertentu. Tuntutan pokok dibalik motivasi ini adalah pengakuan derajat yang lebih tinggi.

Fakta sosiologis bahwa komponen masyarakat Indonesia bersifat *fragmented* dan didukung terdapatnya pluralitas yang tinggi (Furnivall, 1939), seolah menegaskan bahwa keseragaman dalam praktik desentralisasi simetris menjadi sulit diterapkan. Khususnya dalam mempertahankan keutuhan suatu unit politik dalam sebuah negara. Kasus Papua dan Aceh setidaknya menggambarkan hal tersebut (Trijono, 2007: 109- 171), adanya dorongan pemisahan diri dari Indonesia adalah bagian ketidakberhasilan pemerintah pada masa lalu dalam mengelola konflik yang bersifat horizontal dan vertikal di daerah tersebut. Paradigma ketidakadilan dan tidak meratanya pembangunan disertai dengan terpinggirkannya entitas lokalitas, akibat pendefinisian yang seragam mengakibatkan terdapat daerah yang bergejolak dan menuntut memisahkan dari Indonesia.

Belajar dari kasus negara lain, yakni Kanada. Pengalaman Kanada yang secara berulang selalu dihadapkan pada ancaman Quebec melepaskan diri dari Kanada yang sudah terjadi sejak 1774 melalui referendum. Namun pada referendum 1995 akhirnya terjadi sebuah kesepakatan yang memutuskan adanya bentuk kekhususan yang diberikan kepada Quebec, implikasinya meredam gejolak tersebut. Tuntutannya masyarakat lokal Quebec adalah menempatkan bahasa Perancis setara dengan bahasa Inggris dalam keseluruhan dokumen negara yang resmi, serta diikuti kewajiban penggunaannya oleh semua birokrasi pemerintahan (Beland & Lecours, 2006 : 82-85). Selain bahasa, desentralisasi asimetris yang diberikan Pemerintahan Kanada adalah reformasi kebijakan sosial di Kanada dengan menjadikan kekhasan masyarakat Quebec sebagai contoh karena dianggap lebih progresif, egaliter dan berbelas kasih (Beland & Lecours, 2006: 92 - 93) “*specific social policies were said to exemplify the distinctiveness of a Que’bec society deemed more progressive, egalitarian and compassionate than the rest of Canada*”. Kasus Quebec di Kanada merupakan salah satu contoh bahwa desentralisasi asimetris berguna dalam rangka mitigasi konflik dan pembangunan perdamaian. Pengaturan asimetris dapat memenuhi klaim otonomi (relatif) dan penentuan nasib sendiri, melawan gerakan separatistis, dan tekad konflik antara pemerintah pusat dan unit lokal (daerah). Sementara di pada saat yang sama akan berdampak pada kuatnya integritas negara secara keseluruhan, karena potensi pergolakan di unit lokal dapat diminimalisir. Dalam negara majemuk seperti Indonesia yang dicerminkan dengan keragaman agama, etnis, atau bentuk lain dari warisan budaya, desentralisasi asimetris juga dapat berguna. Sebagai langkah untuk menanggapi tuntutan masyarakat (komunitas) khusus untuk status khusus, dalam rangka memenuhi kebutuhan mereka yang khas dan unik.



Hal ini merupakan penghargaan terhadap keberagaman dari seluruh sektor, dengan tetap memperhatikan kaidah-kaidah yang termaktub dalam konstitusi negara secara universal.

Dalam negara majemuk seperti Indonesia yang dicerminkan dengan keragaman agama, etnis, atau bentuk lain dari warisan budaya, desentralisasi asimetris juga dapat berguna. Sebagai langkah untuk menanggapi tuntutan masyarakat (komunitas) khusus untuk status khusus, dalam rangka memenuhi kebutuhan mereka yang khas dan unik. Hal ini merupakan penghargaan terhadap keberagaman dari seluruh sektor, dengan tetap memperhatikan kaidah-kaidah yang termaktub dalam konstitusi negara secara universal. Tema desentralisasi asimetris pada awalnya ditujukan bagi negara-negara penganut federalisme dalam tata kenegaraannya, namun seiring perkembangan zaman dan pembelajaran bahwa konsep dan penerapan atas kebijakan desentralisasi asimetris dirasa cocok dan mulai diadopsi di negara kesatuan (*unitary state*). Hal ini disebabkan meskipun dalam negara kesatuan meskipun setiap daerah memiliki sistem hubungan politik yang sama dengan pemerintah nasional keberagaman daerah tetaplah merupakan suatu hal yang tidak dapat dinafikan baik dalam hal sejarah, budaya, ekonomi, dan sebagainya. Akibatnya, kemudian bermunculan beberapa kontekstual asimetrisme yang termasuk didalamnya turut pula berkembang gagasan desentralisasi asimetris (*asymetric decentralization*).

Keberadaan *asymetric decentralization* tidak dapat dikategorikan sebagai wujud “kegagalan” desentralisasi simetris namun merupakan upaya serius yang dilakukan untuk menciptakan demokrasi lokal yang efisien dan efektif dalam roda pemerintahan. Artinya pemberlakuan desentralisasi asimetris pada sebuah daerah tertentu tidak berarti daerah yang bersangkutan gagal dalam melakukan desentralisasi simetris sebagaimana berlaku di daerah lainnya, tetapi merupakan sebuah upaya sengaja yang didesain dan dirumuskan untuk mengakomodasi kebutuhan daerah sesuai dengan kearifan lokal. Dengan demikian desentralisasi asimetris tetap memberi penjelasan bahwa secara konseptual merupakan proses lanjutan terhadap evaluasi desentralisasi simetris.

Metode

Penulis menggunakan metode studi kasus eksplanatoris dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini dipilih karena kekuatan dari studi kasus eksplanatoris untuk menjelaskan fenomena sosial secara lebih dalam (Cresswell, 1998) yang kadang kala fenomena tersebut tidak mampu dijelaskan melalui statistik semata. Perpaduan studi kasus eksplanatoris dan pendekatan kualitatif akan digunakan penulis sebagai katalisator untuk menjadi panduan dalam



mengeksplorasi kedudukan desentralisasi asimetris dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hasil dan Pembahasan

Perbedaan mendasar antara desentralisasi simetris dan asimetris terletak pada derajat otonomi kekuasaan tentang muatan kewenangan (Tarlton, 1965). Paradigma desentralisasi asimetris merupakan upaya dalam mengakomodasi terhadap adanya keragaman budaya, hal ini yang kemudian melengkapi paradigma desentralisasi simetris yang hanya berfokus ada transfer kewenangan (pengalihan otoritas politik) semata. Desentralisasi asimetris pada hakekatnya dapat pula dimaknai sebagai adanya perhatian khusus, yang tertuju pada daerah-daerah yang tidak memiliki kapasitas yang memadai (*incapacity*). Atapun daerah-daerah yang belum siap dari sisi kemandirian untuk men-*delivery* pelayanan publik.

Tantangan kedepan salah satu faktor keberhasilan dalam diberlakukannya desentralisasi asimetris ketika ada pemetaan secara objektif atas potensi sumber daya dan daya dukung daerah. Dengan demikian implementasi desentralisasi asimetris tidak hanya berujung otonomi khusus atau otonomi sangat luas, melainkan juga otonomi luas dan otonomi terbatas. Pada akhirnya desentralisasi asimetris bukan merupakan sebuah jalan final dalam bentuk ketatanegaraan Indonesia. Pola desentralisasi asimetris sejatinya dapat diterapkan untuk jangka waktu tertentu sebagai bagian dari transisi untuk mencapai kondisi tertentu seperti stabilitas politik dan penguatan kapasitas pemerintahan lokal tertentu. Pemberlakuan asimetrisme sejatinya memperkuat eksistensi dari desentralisasi sebagai sarana (bukan tujuan akhir) untuk mendekatkan negara dengan masyarakat. Desentralisasi asimetris merupakan salah satu jawaban untuk memperkuat harapan kepada masyarakat daerah bahwa, tujuan diberlakukannya desentralisasi adalah mewujudkan kesetaraan politik (*political equality*) (Smith, 1985 : 24). Namun lebih daripada itu desentralisasi asimetris juga turut memperhatikan kearifan lokal dari kultur dan budaya masyarakat daerah setempat. Sehingga daerah tidak kehilangan keindonesiaannya ketika memikirkan kepentingan nasional, dan kesaksamaan pemerintah nasional memperhatikan daerah memberikan peluang meningkatnya kecintaan mereka terhadap eksponen nasional.

Urgensi keberadaan desentralisasi asimetris sejatinya ditujukan untuk mengakomodir fakta bahwa daerah-daerah di Indonesia memiliki imajinasi yang berbeda. Masing-masing daerah dengan karakter yang berbeda memiliki kebutuhan yang beraneka ragam dan semestinya diperlakukan secara berbeda pula. Imajinasi dalam pengelolaan daerah tidak dapat diseragamkan. Sejatinya daerah harus diberikan keleluasaan untuk mengelola kepentingan



publik sesuai dengan karakter masing-masing daerah (Bayo, Santoso, & Samadhi, 2018 : 459). Tantangan ke depan salah satu faktor keberhasilan dalam diberlakukannya desentralisasi asimetris ketika ada pemetaan secara objektif atas potensi sumber daya dan daya dukung daerah. Dengan demikian implementasi desentralisasi asimetris tidak hanya berujung otonomi khusus atau otonomi sangat luas, melainkan juga otonomi luas dan otonomi terbatas. Pada akhirnya desentralisasi asimetris bukan merupakan sebuah jalan final dalam bentuk ketatanegaraan Indonesia. Pola desentralisasi asimetris sejatinya dapat diterapkan untuk jangka waktu tertentu sebagai bagian dari transisi untuk mencapai kondisi tertentu seperti stabilitas politik dan penguatan kapasitas pemerintahan lokal tertentu. Pemberian asimetrisme seperti yang dicontohkan dari “Yogyakarta Untuk Indonesia Adalah Bagian Dari Strategi”. Daerah tidak kehilangan keindonesia-annya ketika memikirkan kepentingan nasional, dan kesaksamaan pemerintah nasional memperhatikan daerah kiranya akan menambah kecintaannya terhadap eksponen nasional. Perbedaan antara “Lokal” dan “Nasional” tidak harus didasari cara berpikir hierarkis, sehingga yang lokal berkonotasi remeh atau dengan kata lain mulailah dengan mengkapanyekan bahwa demokratisasi itu berlangsung di daerah-daerah, dari daerah-daerah untuk indonesia atau dengan kata lain sebagai agenda asimetris desentralisasi sebagai konsep bottom-up dengan prinsip bhinneka tunggal ika (Santoso, 2018).

Pembentukan Pemerintah Daerah Khusus merupakan manifestasi yang dijamin dalam UUD Republik Indonesia, oleh karenanya Tidak ada konsistensi penggunaan kapan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa ataupun daerah khusus. Namun, penjelasan terkait kekhususan setidaknya dapat di klasterisasi dari beberapa hal di antaranya:

- a. Daerah Istimewa adalah daerah yang terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Daerah Khusus adalah suatu daerah yang ditetapkan jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.

Lebih lanjut bahwa jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa hanya bisa dilakukan dengan pemberlakuan Undang-Undang yang bersifat khusus atau sering dikenal dengan istilah “*Lex Specialis Derogat Legi Generali*” dalah sebuah asas dalam hukum yang berarti "hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum. Penetapan kekhususan dan/atau keistimewaan erat kaitannya dengan:

- a. hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup;



- b. latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Pemberlakuan kekhususan/keistimewaan akibat adanya ketimpangan dari sisi pembangunan, derajat pembangunan sumber daya manusia, dan pengakuan terhadap adanya kekhasan masyarakat lokal (masyarakat adat) yang membutuhkan penanganan yang sifatnya tidak universal.

Dengan memperhatikan tiga kriteria tersebut, hak asal-usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin dan tidak dapat diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam Undang-Undang. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan. Artinya bahwa pemberian kekhususan terhadap suatu daerah merupakan manifestasi terhadap kebutuhan dan tuntutan zaman, dan wujud serta derajat kekhususan dan/atau keistimewaan dikembalikan haknya secara penuh kepada pembuat Undang-Undang sebagaimana amanat Ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk undang-undang, namun kekuasaan membentuk undang-undang DPR tersebut tidak bersifat tunggal melainkan dibahas dan memerlukan persetujuan bersama dengan Presiden (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945), selain itu Presiden juga berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945).

Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya, berangkat dari perspektif tersebut bahwa pemberlakuan kriteria khusus perlu memperhatikan beberapa kriteria multidimensional seperti:

- a. Efektivitas administrasi hubungan Pusat-Daerah;
- b. Mengakomodir keragaman dan rekonsiliasi pasca keadaan luar biasa;
- c. Mengejar ketertinggalan pembangunan akibat adanya ketimpangan pembangunan dengan daerah lain;
- d. Akselerasi pemenuhan nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, Hak Asasi Manusia, supremasi



hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara;

- e. Menjaga warisan budaya dan kearifan lokal; dan
- f. Pengelolaan wilayah yang kompleks;

Kondisi *existing* bahwa belum terdapat mandat khusus dalam Peraturan Perundang-Undang di Indonesia terkait mekanisme pemberian status kekhususan yang memiliki pakem variabel yang baku, artinya keberadaan pemerintahan daerah yang bersifat dan khusus tidak dapat dipandang sebagai sebuah keharusan sebab keberadaan Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralisation*) adalah pemberlakuan pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan pada daerah - daerah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam konteks menjaga eksistensi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pijakan dasar (*basic rule*) penerapan kebijakan Desentralisasi asimetris dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan keistimewaan dan kekhususan guna memberikan kesempatan kepada daerah untuk bisa berkembang sesuai dengan potensi yang mereka miliki dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah maupun harmonisasi integrasi bangsa dalam konteks kepentingan nasional. Poin-poin pembelajaran dari negara lain, baik yang berhasil maupun gagal menggunakan desentralisasi asimetris sebagai desain kebijakan untuk mengelola konflik, harus diperhatikan dan diperlakukan secara serius. Pada level yang lebih instrumental-material, desentralisasi asimetris harus mampu menjawab kebutuhan atau persoalan kongkrit keseharian seperti pelayanan publik atau pembangunan.

Lebih lanjut, pemahaman terhadap maksud kata “dibagi” dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 tersebut adalah untuk menekankan yang ada lebih dahulu adalah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. UUD 1945 dengan sengaja mengambil kata “dibagi” karena untuk menghindari kata “terdiri dari” atau “terdiri atas”. Tujuannya adalah untuk menghindari konstruksi hukum bahwa wilayah provinsi/ kabupaten/kota eksistensinya mendahului dari eksistensi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemaknaan terhadap kata dibagi selain merujuk pada konteks administratif (luas dan batas wilayah) maka, dapat juga di ambil sebagai rujukan dalam pembagian status kewenangan dan status tata pemerintahan berlangsung. Artinya refleksi atas hadirnya negara melalui pembentukan unit kerjanya dalam wujud Pemerintah Daerah dapat diberikan hak khusus/Istimewa sesuai dengan kebutuhan dan



kebijakan negara, yang sifatnya merupakan manifestasi atas jawaban dan alternatif dalam menjawab urgensi kondisi pada suatu konteks tertentu.

Berdasarkan amanat UUD 1945 pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) pada intinya bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Makna mengakui dan menghormati tidak menjelaskan bahwa pembentukan daerah yang bersifat khusus atau istimewa menjadi sebuah keniscayaan dan kewajiban yang dimandatkan dalam dasar kedudukan tertinggi dalam sistem hukum di Indonesia. Artinya, tidak ada kekosongan hukum yang secara spesifik dapat menjelaskan bahwa keberadaan pemerintah daerah khusus menjadi sebuah *verplichting* (keharusan) atau *noodzakelijk* (mendesak) dalam tata pemerintahan dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Pemberian status kekhususan atau keistimewaan merupakan manifestasi yang melibatkan multidimensional aktor, kepentingan, dan pertimbangan sosial, kultural, hingga epistemologi, sehingga proses legal formal yang kelak mengatur mekanisme tata beracara pembentukan daerah khusus atau Istimewa justru menghilangkan esensi dari berbagai pertimbangan dan faktor tertentu dari kasus kontekstual yang ada. Sebab jika hal tersebut diatur dalam hukum formal maka akan menjadi sebuah tujuan yang harus dicapai, sebagai bagian dari implementasi peraturan perundang-undangan. Sedangkan negara dalam konstitusi tertingginya telah memberikan batasan yakni, Negara berkewajiban memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat adat serta hak adat tradisionalnya, frasa tersebut tidak memberi penjelasan dan berkedudukan untuk memerintah negara agar berkewajiban dalam membentuk Pemerintahan Daerah Khusus atau Istimewa.

Konsekuensi logis atas pemikiran keberadaan desentralisasi simetris/desentralisasi asimetris adalah keniscayaan berlakunya cara pandang desentralisasi itu sendiri sebagai sebuah “perjanjian” antara pemerintah pusat dan daerah diantaranya melalui wakil-wakil rakyat di daerah, kebebasan daerah dalam menggali potensi kekayaannya, legitimasi daerah dalam urusan pengelolaan pelayanan publik kepada masyarakat dengan memperhatikan kearifan dari komunitas/masyarakat yang ada dilokal. Memperhatikan kearifan lokal akan menghasilkan kepercayaan ditataran lokal, kepercayaan muncul manakala komunitas di masyarakat lokal membagikan sekumpulan nilai-nilai moral sebagai jalan untuk menciptakan pengharapan umum. Hal ini erat kaitannya mendorong partisipasi masyarakat dan menciptakan kejujuran, yang akan menaikkan kredibilitas pemerintahan daerah bahwasanya mereka dapat dipertanggungjawabkan. Disamping itu, asosiasi dan jaringan lokal sungguh-sungguh



mempunyai dampak positif bagi peningkatan kesejahteraan ekonomi dan pembangunan lokal serta memainkan peranan penting dalam manajemen lingkungan (Fukuyama, 1995).

Idealnya paket kebijakan desentralisasi selain peningkatan kesejahteraan, keadilan dan pemberdayaan adalah keterlibatan masyarakat dalam memilih pemimpinnya sendiri termasuk wakil-wakilnya dalam majelis/parlemen. Melalui paradigma tersebut justru memudahkan tujuan mulia desentralisasi sebagai sebuah kebijakan yang menyebarluaskan dan memperkuat demokrasi lokal (Diamond, 1999). Keberhasilan desentralisasi dalam memperkuat dan menyebarluaskan demokrasi lokal salah satunya dicapai melalui, diberikannya saluran-saluran akses dalam pengisian pos-pos kekuasaan dilokal. Pos-pos kekuasaan tersebut diperuntukkan bagi kelompok-kelompok yang secara historis dan keadaan termarginalkan. Dengan tujuan meningkatkan representativitas demokrasi lokal itu sendiri. Sehingga jikapun pemilihan desentralisasi simetris dan/atau asimetris dapatlah kita letakkan bahwa salah satu derajat keberhasilannya adalah terjadinya responsivitas di tataran demokrasi lokal yang mendorong adanya kemandirian dan rasa bertanggung jawab atas pembangunan lokal diwilayah dengan tanpa menafikkan harmonisasi dengan pembangunan dari pusat. Lebih lanjut bahwa keberadaan desentralisasi simetris dan/atau desentralisasi asimetris bukan merupakan tujuan akhir, namun sebagai “jalan” untuk mendefinisikan status ke-indonesiaan pada setiap wilayah di Indonesia, serta sebagai wujud kehadiran negara dalam satuan-satuan unit pemerintahnya yang dekat dengan masyarakat.

Simpulan

Penulis berpandangan bahwa kajian akademik dalam rangka penguatan kelembagaan dan implementasi daerah khusus dan/atau istimewa yang seharusnya menjadi agenda utama seluruh stakeholders baik dari sisi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Pendidikan, dan stakeholders lain sebagai sumbangsih dalam perbaikan arah tata kelola dalam pengelolaan kekhususan, untuk mencapai tujuan dari mandat kekhususan dan/atau keistimewaan terhadap pemerintah daerah yang berstatus “desentralisasi asimetris”. Sebab tantangan hari ini dan ke depan bukan untuk menemu-kenali mekanisme baku dalam pembentukan daerah khusus dan atau istimewa, namun yang lebih fundamental dari hal tersebut adalah bagaimana kekhususan dan/atau keistimewaan yang telah diberikan Negara melalui Undang-Undang Kekhususan atau Keistimewaan menjadi jembatan dalam memastikan akselerasi pembangunan, penguatan kedudukan masyarakat hukum adat, dan pelestarian budaya agar menjadi lebih atraktif dan komprehensif dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Sehingga diharapkan kelak sampai pada



level puncaknya, terwujudnya rezim “welfare state” yang dirasakan secara universal oleh masyarakat diwilayah yang diberikan kekhususan dan/atau keistimewaan melalui kebijakan “*asymmetric decentralization*”.

Daftar Pustaka

- Bayo, L. N., Santoso, P., & Samadhi, W. P. (2018). *Rezim Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Beland, D., & Lecours, A. (2006). Sub-State Nationalism and The Welfare State: Que'bec and Canadian Federalism. *Nation and Nationalism, Vol. 12, No. 1*, 77-96
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Emmerson, D. (2001). *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, dan Tranisis*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Fukuyama, F. (1995). *The Sosial Virtues and The Creation of Prosperity*. London: Hamish Hamilton.
- Furnivall, J. S. (1939). *Netherlands India: A Study of Plural Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haryanto. (2016). Masa Depan Politik Desentralisasi di Indonesia: Sebuah Studi Awal. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol. 9, No. 2*, 111-124
- Hutchcroft, P. (2001). Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. *International Journal of Policy and Administration Vol. 14 No. 1*, 23-53.
- Ikhsanto, M. A., & Mas'udi, W. (2011). *Decentralized Governance : Sebagai Upaya Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan Kesejahteraan dan Demokrasi*. Yogyakarta: Jurusan Politik Pemerintahan FISIPOL UGM
- Rondinelli, D., & Cheema, G. (1983). *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publications.
- Santoso, P. (2018). *Merajut Asimetrisme Demokrasi dan Otonoi Daerah*. yogyakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Smith, B. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: Asia Publishing House
- Tarlton, C. (1965). Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. *The Journal of Politics Vol. 27, No. 4*, 861-874.
- Trijono, L. (2007). *Pembangunan Sebagai Permdamaian*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.