

REKONSEPSI TERHADAP KONSEP DESENTRALISASI BAGI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

I Made Sugita

Universitas Hindu Negeri I Gusti Bagus Sugriwa Denpasar
imadesugita@uhnsugriwa.ac.id

Riwayat Jurnal

Artikel diterima: 27 Agustus 2024

Artikel direvisi : 12 Oktober 2024

Artikel disetujui: 18 Nopember 2024

Abstract

The issue of decentralization is also closely related to the vertical separation of powers, namely a proposition that explains the distribution of powers between various levels of government. This is related to the division of authority between central and regional government levels. In Indonesia, there have been several regulatory changes related to regional government, which of course also have an impact on the pattern of division of authority between the central and regional governments. This type of research is normative legal research, because this research examines statutory regulations, theories or doctrines, and conceptual thinking and previous research related to the object of study in this research. The results of this research show that the ideal decentralization concept for the Unitary State of the Republic of Indonesia is a combination of symmetry and asymmetry which is the right combination or what is known as the Integrated Decentralization System concept. In this decentralization, regions have broad authority in terms of managing their household affairs, including planning, implementation and evaluation, which are given to the regions with complete authority. In this decentralization, the role of the central government is not completely absent, the central government continues to supervise certain limits. Decentralization is not interpreted as handing over authority from the central government to regional governments alone, but regional governments must also be able to carry out tasks and obligations aimed at improving services and community welfare.

Keywords: *Reconception, Decentralization, and The Unitary State of the Republic of Indonesia*

Abstrak

Permasalahan mengenai desentralisasi juga berkaitan erat dengan pemisahan kekuasaan secara vertikal yakni suatu proposisi yang menjelaskan pembagian kekuasaan antara berbagai tingkatan pemerintahan. Hal tersebut terkait dengan pembagian kewenangan antara tingkatan pemerintah pusat dan daerah. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis rekonsepsi terhadap konsep desentralisasi bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, karena penelitian ini mengkaji peraturan perundang-undangan, teori atau doktrin, dan pemikiran konseptual serta penelitian terdahulu yang berkaitan dengan obyek telaah dalam penelitian ini. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa konsep desentralisasi yang ideal untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah kombinasi simetris dan asimetris merupakan kombinasi yang tepat atau disebut sebagai konsep *Integrated decentralization System*. Dalam desentralisasi ini, daerah memiliki kewenangan yang luas dalam hal mengatur urusan rumah tangganya baik itu mengenai perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi diserahkan diberikan oleh daerah dengan wewenang utuh. Desentralisasi ini peran pemerintah pusat bukan sama sekali tidak ada, pemerintah pusat tetap melakukan pengawasan terhadap batasan tertentu. Desentralisasi bukan dimaknai sebagai penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah semata, tetapi pemerintah daerah juga harus mampu melaksanakan tugas dan kewajiban yang diarahkan untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Kata Kunci: Rekonsepsi, Desentralisasi dan Negara Kesatuan Republik Indonesia

I. Pendahuluan

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis dari didirikannya suatu negara adalah terbentuknya pemerintah negara yang berlaku sebagai pemerintah pusat. Pemerintah pusat kemudian membentuk daerah-daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedaulatan hanya berada di pemerintah pusat (*absolutisme*). Keseluruhan kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional.

Perbedaannya, terletak pada pemanfaatan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah yang diharapkan mampu mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan. Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan desentralisasi. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi, daerah diharapkan meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sementara itu, pelaksanaan desentralisasi pada awalnya pernah dipraktekkan pada masa Hindia Belanda namun tidak secara eksplisit disebutkan bahwa pemerintah Belanda menggunakan asas desentralisasi. Semula Belanda menempatkan posisi pemerintahan berkedudukan di Jakarta (*Batavia*) yang dilaksanakan dengan asas konsentrasi atau asas sentralisasi. Tapi setelah Belanda menambah jangkuan wilayahnya sampai pada menduduki daerah-daerah tertentu. Belanda pun mendirikan cabang pemerintahan di daerah. Pemerintahan pusat tetap berada di Jakarta. Maka sebenarnya sejak saat itu telah lahir cikal bakal pemerintahan di daerah walaupun masih dalam tataran embrio. Disamping itu dikeluarkannya *Decentralisatiewet* 1903 (wet 23 Juli 1903 Ind. Stb. Nomor 329 Tahun 1903) merupakan bentuk peraturan organik yang melandasi diberlakukan desentralisasi, asas tersebut tercantum dalam *Regeeringsreglement* 1854 yang kemudian berganti nama menjadi *Wet op de Indische Staatsregeling* (IS) (Soehino,

2004). Berdasarkan *Wet* tersebut Pemerintah Hindia Belanda membentuk daerah-daerah otonom yang peranannya sangat terbatas.

Setelah Indonesia terbentuk yakni pada Tanggal 17 Agustus 1945 pemerintahan daerah mendapat keabsahannya dalam konstitusi yakni Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Meskipun telah disepakati oleh pendiri bangsa bahwa bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan (*eenheidstaat*) yang artinya adalah tidak ada lagi negara dibawah negara "*onderstaat*" tetapi hanya ada daerah-daerah pemerintahan. Jika dirujuk dalam sejarah pembentukan Undang-Undang Dasar Oleh BPUPKI. Ada beberapa pernyataan yang dilontarkan oleh Dr. Amin dan Ratulanggi bahwa daerah harus diberikan hak untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Pendapat tersebut dikuatkan pula oleh Soepomo bahwa pada dasarnya urusan rumah tangga harus diserahkan kepada pemerintahan daerah. Meskipun ada beberapa pengecualian tetapi pada dasarnya harus diserahkan kepada pemerintah daerah. Dapat disimpulkan pendapat antara Dr. Amin, Ratulanggi dan Supomo membagi daerah besar dan daerah kecil merupakan pembagian daerah otonom dengan prinsip desentralisasi teritorial. Di dalam desentralisasi teritorial daerah berhak mengurus rumah tangganya berdasarkan lingkup wilayah tertentu baik berbentuk otonomi maupun tugas pembantuan. Dalam tataran praktiknya ketika daerah diberikan kewenangan otonomi tidak jarang akan terjadi konflik antara pemerintah pusat karena masing-masing mempunyai lingkungan wewenang, tugas dan tanggung jawab berbeda.

Sejalan dengan itu berkaitan dengan sistem yang dipilih oleh suatu negara baik desentralisasi ataupun sentralisasi akan selalu memiliki nilai plus dan minus. Jika Indonesia telah mengukuhkan dirinya sebagai negara penganut desentralisasi

tidak dipungkiri bahwa desentralisasi tidak selalu memberikan hasil positif dalam perkembangannya. Ancaman disintegrasi selalu mengikuti praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Maka dalam hal ini selalu diupayakan untuk mencari bentuk dan format keserasian antara wewenang pemerintah terkait dengan pembagian urusan antara pusat dan daerah. Mengenai pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah yang menjadi tolak ukur adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana dirubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 merupakan aturan organik yang melandasi pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian urusan pemerintahan dalam setiap rezim undang-undang pemerintahan daerah mengalami pasang surut. Perbedaan sifat pengaturan tersebut tergantung pada arah politik (*political will*) yang ingin dibentuk oleh pembuat undang-undang. Apakah menginginkan keleluasaan tingkat bawah atau memberikan pengaturan yang terbatas pada pemerintahan di tingkat bawah.

Pada dasarnya pemerintah daerah selalu menginginkan kewenangan yang luas terkait dengan pengelolaan sumber daya sebagai penunjang dalam menjalankan urusan rumah tangganya. Begitu pula halnya pemerintah pusat menginginkan pengaturan yang tersentral dalam hal kegiatan strategis dalam menunjang kepentingan bangsa. Tolak tarik inilah yang kerap kali menimbulkan ketidakkonsisten pembentuk undang-undang terhadap pembagian urusan pemerintahan. Munculnya fenomena mengenai raja-raja kecil di daerah akibat konsep desentralisasi dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menjadi suatu ketakutan bagi pemerintah pusat terhadap adanya kewenangan yang melampaui batas. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan

kewenangan yang besar dan luas terhadap kabupaten/kota dan kewenangan terbatas pada provinsi sehingga menimbulkan eksklusivisme ke daerah yang kaku (Hari Sabarno, 2007). Pandangan itu dilihat lebih oleh para pembentuk undang-undang. Pada akhirnya ketika rezim UU Nomor 32 Tahun 2004 berakhir dan berganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014. Pembentuk undang-undang mengubah format desentralisasi dengan penguatan kewenangan provinsi. Dengan diubahnya titik berat desentralisasi yang secara tidak langsung menimbulkan perubahan pada sifat pembagian urusan pemerintahan. Urusan yang semula dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota berubah menjadi urusan sifatnya nasional atau diberikan kepada pemerintah provinsi. Perubahan urusan tersebut tentu menimbulkan dampak yang signifikan terhadap desentralisasi yang ada di Indonesia, jika dilihat dari segi efisiensi dan efektifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Seperti penelitian yang dilakukan oleh Kardin M. Simanjuntak pada Tahun 2015, dalam penelitiannya disebutkan bahwa pelaksanaan kebijakan desentralisasi di Indonesia belum sesuai dengan harapan, hal tersebut dapat ditunjukkan melalui 6 (enam) hal yaitu desentralisasi yang hanya menguntungkan elit serta penguasa lokal, desentralisasi merupakan sebuah gurita neoliberal, pelayanan publik yang kurang berkarakter, desentralisasi tanpa efisiensi kelembagaan, desentralisasi yang cenderung menyuburkan korupsi di daerah serta desentralisasi fiskal yang semu (Simanjuntak, 2015).

Hal tersebut tentu menjadi sebuah tantangan yang terjadi dalam praktik desentralisasi dan otonomi daerah saat ini adalah bagaimana menerapkan praktik administrasi yang seragam ditengah keberagaman baik variasi latar belakang sosial budaya, kemampuan ekonomi dan kemampuan administratif

(Hayati & Ifansyah, 2019). Beranjak dari hal tersebut, maka sudah seharusnya ditemukan format desentralisasi seperti apa yang sebenarnya tepat digunakan dan dapat bersinergi dengan bentuk negara kesatuan. Melihat heterogenitas Bangsa Indonesia baik dari segi letak geografi, kultur dan sejarah kehidupan masyarakatnya. Sangat sulit untuk menyeragamkan format penyelenggaraan pemerintahan bagi seluruh daerah di Indonesia.

II. Metode

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, karena penelitian ini mengkaji peraturan perundang-undangan, teori atau doktrin, dan pemikiran konseptual serta penelitian terdahulu yang berkaitan dengan obyek telaah dalam penelitian ini. Penelitian hukum normatif dikenal juga dengan istilah penelitian hukum doktrinal yang merupakan penelitian yang bertujuan memberikan penjelasan yang terperinci atas isu hukum yang dihadapi. Jenis pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian hukum normatif, permasalahan dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan konsep atau teori hukum digunakan sebagai analisis untuk mencari pemecahan permasalahan. Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis. Dikatakan bersifat deskriptif analitis karena hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menggambarkan secara menyeluruh dan sistematis mengenai asas hukum, doktrin dan peraturan perundang-undangan. Sedangkan analitis, karena data yang diperoleh dari hasil penelitian akan dianalisa secara kualitatif untuk kemudian dideskripsikan (Zainuddin, 2021).

III. Pembahasan

1. Prinsip Desentralisasi

Desentralisasi merupakan suatu istilah yang secara etimologis merupakan bahasa Latin yang terdiri dari kata *de* berarti lepas, dan *centrum* berarti pusat, sehingga bila diartikan, desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat. Maksud pengertian tersebut bukan berarti daerah dapat berdiri sendiri melepaskan diri dari ikatan negara, tetapi dari sudut ketatanegaraan, desentralisasi berarti pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dengan kata lain, daerah diberikan otonomi untuk menjadi daerah otonom (Simandjutak, 2015). Pada dasarnya prinsip desentralisasi itu mencakup aktivitas ekonomi, interaksi sosial, aktivitas politik, pembuatan keputusan, produksi, dan seterusnya. Jadi, ada sebuah pengakuan bahwa sebagian aktivitas harus terjadi pada tingkatan yang lebih tersentralisasi, tapi bebannya ada pada sentralisasi pendukung mereka untuk membenarkan penggunaannya. Struktur dan proses yang terdesentralisasi menjadi normanya. Hak dan kewenangan daerah dalam konsep desentralisasi ditentukan berdasarkan tingkat kewenangan untuk perencanaan, memutuskan dan mengelola kewenangan yang dikirim oleh pemerintah pusat, serta besaran otonomi yang diterima untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut. Dengan demikian, terdapat kewenangan yang tetap berada di pusat, disebut kewenangan absolut dan terdapat kewenangan yang dilimpahkan ke daerah disebut kewenangan konkuren yang diatur dengan undang-undang (Patarai, 2021).

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat 8, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Selain itu pada dasarnya, desentralisasi adalah wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya

sendiri. Dalam pelaksanaan desentralisasi ini pemerintah daerah mendapat begitu besar kewenangan untuk mengurus segala urusan yang menyangkut hal-hal didaerah kekuasaannya kecuali lima urusan yang tetap menjadi urusan pemerintah pusat. Selain berkenaan dengan urusan moneter dan fiskal, peradilan, pertahanan dan keamanan, politik luar negeri dan agama pemerintah daerah dapat leluasa berdinamika (Pratama, 2016).

Van der Port membedakan desentralisasi kedalam dua jenis, sebagaimana yang tercantum dalam bukunya *Hanboek van Nederlands Staatsrecht*, yakni Desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial menjelma kedalam bentuk badan yang dididarkan pada wilayah (*gebeidcorporatie*) yang berbentuk otonomi dan tugas pembantuan. Desentralisasi fungsional menjelma ke badan-badan yang di dasarkan pada tujuan tertentu (*doelcorporatie*) (Hakim, 2012). Letak perbedaan antara ke dua jenis desentralisasi tersebut terdapat dalam badan-badan yang menjalankan kewenangannya. Dalam desentralisasi fungsional bentuk badan-badan yang menjalankan kewenangan dalam rangka desentralisasi didasarkan tujuan dan fungsi yang diembannya. Sementara dalam desentralisasi teritorial badan-badan yang menjalankan kewenangan didasarkan dalam lingkup wilayah tertentu atau batas teritorial baik berbentuk otonomi maupun tugas pembantuan (*medebewind*).

Sementara itu, G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (Jha & Mathur, 1999) membagi empat tipe desentralisasi, yaitu; *deconcentration, delegation, devolution, and privatization*. Pengertiannya antara lain sebagai berikut: a) Dekonsentrasi diartikan distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan; b) Delegasi adalah pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atau fungsi-fungsi tertentu yang sangat spesifik kepada organisasi–organisasi yang

secara langsung tidak di bawah kontrol pemerintah; dan c) Devolusi adalah penyerahan fungsi dan otoritas dari pemerintah pusat kepada daerah otonom, swastanisasi adalah penyerahan beberapa otoritas dalam perencanaan dan tanggung jawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta.

Permasalahan mengenai desentralisasi juga berkaitan erat dengan pemisahan kekuasaan secara vertikal yakni suatu proposisi yang menjelaskan pembagian kekuasaan antara berbagai tingkatan pemerintahan (Budiharjo, 2015). Hal tersebut terkait dengan pembagian kewenangan antara tingkatan pemerintah pusat dan daerah. Sejalan dengan pandangan itu Carl J. Frederich menggunakan istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*teritorial divison of powers*) untuk teori pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan ini dapat terlihat jelas jika dibandingkan antara negara kesatuan, negara federal dan negara konfederasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini lazim disebut dengan hak otonomi. Meskipun pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaanya kepada daerah berdasarkan hak otonomi yang berlaku, tetapi pada akhirnya kekuasaan tertinggi tetap berada ditangan pemerintah pusat. Kewenangan yang dapat dilimpahkan atau didelegasikan kepada pemerintah daerah hanya kewenangan dalam bidang pemerintahan (*bestuur*) melalui peraturan perundang-undangan.

2. Konsep Desentralisasi Yang Ideal Bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan melibatkan masyarakat dalam sistem pemerintahan, maka pemerintah daerah diberikan hak untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dalam sistem negara kesatuan (Huda, 2013). Konsep desentralisasi merupakan salah satu sendi

negara demokratis dan desentralisasi dianggap paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal (Juanda, 2004), karena memberikan potensi daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sesuai dengan kondisi daerahnya masing-masing dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan pelayanan yang optimal kepada masyarakat.

Di Indonesia sejak kemerdekaan, konsep desentralisasi pertama kali dituangkan dengan membentuk Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Undang-undang ini mulai mengelompokkan daerah otonom menjadi dua kelompok besar, yaitu a) Daerah Otonom Biasa; dan b) Daerah Istimewa. Dikenal pula dua macam kekuasaan atau kewenangan yaitu otonomi yang merupakan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya dan *medebewind* yang merupakan hak menjalankan peraturan-peraturan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atas berdasarkan perintah (Gaffar & Rasyid, 2012). Hal ini kemudian ditata kembali melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Sistem otonomi yang dijalankan dengan undang-undang ini adalah sistem otonomi riil yang disesuaikan dengan kebutuhan, kondisi, dan keadaan yang nyata dari masyarakat setempat atau pemerintah pusat. Sistem otonomi dijalankan secara bertingkat dengan hubungan hierarkis. Akan tetapi, di dalam undang-undang ini tidak ada ketentuan yang tegas mengenai urusan-urusan yang merupakan urusan rumah tangga daerah dan urusan pusat.

Sistem pemerintahan kemudian menjadi sentralistik dan penuh pembatasan-pembatasan pada masa demokrasi terpimpin dan orde baru. Pada masa ini pemerintahan cenderung bersifat otoriter dengan berlakunya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 pada masa demokrasi terpimpin dan sejarah panjang otoritarianisme Undang-Undang Nomor

5 Tahun 1974 pada masa orde baru. Pasca orde baru semangat demokrasi kembali mencuat dan isu-isu otonomi daerah kembali dikumandangkan yang pada akhirnya melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini yang dianut adalah otonomi seluas-luasnya. Akibat yang ditimbulkan oleh Undang-undang ini menjadikan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam rangka mengambil keputusan pemerintahan cenderung tanpa melakukan kordinasi kepada pemerintah provinsi. Pembagian urusan yang bias, tumpang tindih dan melampaui batas kewenangan juga mewarnai penerapan Undang-Undang ini.

Perbaikan terkait pengaturan pemerintahan daerah terus dilakukan yaitu dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dilihat dari pengaturannya, konsep desentralisasi yang dituangkan dalam undang-undang ini sudah cukup ideal, yaitu memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah kabupaten/kota untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Konsep desentralisasi asimetris juga sudah diakomodir dalam undang-undang ini. Secara prinsip UU Nomor 32 Tahun 2004 menggunakan prinsip *Ultra vires* (terinci dengan sifat meluas) (Wasistiono, 2010). Hal ini dilihat dari bunyi ketentuan Pasal 10 ayat (1) bahwa *pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.* Diaturnya urusan secara umum sebagai wewenang pusat merupakan hal tepat. Sehingga selain urusan yang ditentukan tersebut merupakan urusan pemerintah daerah. Daerah dapat secara lebih leluasa dapat mengembangkan kapasitas lokalnya dengan prinsip eksternalitas, akutabilitas dan efisiensi. Dengan memperhatikan konsep desentralisasi yang dikemukakan oleh Rondinelli dan

Cheema terkait dengan hubungan pusat dan daerah sebaiknya bersifat kemitraan atau koordinasi. Konsep ini menurut penulis baik diterapkan di daerah akan akan lebih leluasa dalam hal menangani urusan rumah tangganya sendiri. Sebagaimana yang berkembang saat ini konsep subordinasi cenderung mengakibatkan terbentuknya otonomi bertingkat dan besarnya peran pemerintah pusat. Hal ini akan kurang relevan untuk diterapkan pada masa mendatang karena akan membendung potensi daerah untuk meningkatkan kualitas daerahnya.

Namun menjadi berbeda, ketika dibentuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menarik kembali otonomi yang diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota. Sebagian besar kewenangan pemerintah daerah kabupaten kota untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri dititikberatkan kepada pemerintah daerah provinsi yang cenderung sentralistis. Hal ini akan menyebabkan tarik ulur kewenangan antara pemerintahan daerah kabupaten/kota dengan pemerintah daerah provinsi. Prinsip otonomi tidak diletakkan dalam landasan filosofis dalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Maka prinsip otonomi yang mana merupakan amanat pasal 18 UUD NRI 1945 tidak menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Lebih anehnya lagi hanya urusan konkuren yang dijadikan dasar hak otonomi daerah sedangkan urusan konkuren telah dengan rijid ditentukan dalam UU tersebut. Semakin tereduksinya kewenangan kabupaten/kota yang dapat dilihat dari beberapa pemangkasan yang cukup signifikan. Seperti sumber daya, kelautan, kehutanan dikuasi oleh pusat dan provinsi. Padahal dalam UU sebelumnya yakni UU Nomor 32 Tahun 2004 kabupaten/kota dijadikan titik berat dalam otonomi daerah. Hal tersebut tidak nampak sama sekali dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 yang malahan meletakkan wewenang yang besar ditingkat pusat dan provinsi. UU Nomor 23 Tahun 2014

mengindikasikan kecenderungan menganut pola penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistis. Salah satu pembenar yang dilontarkan oleh arsitek undang-undang ini mendesain bahwa urusan yang berkaitan dengan sumber daya, kelautan dan kehutanan adalah meminimalisir *abuse power* dari kabupaten/kota. Ketika suatu potensi besarnya wewenang daerah muncul pemerintah akan cenderung mengantisipasi dengan cara-cara sentralistis agar tidak timbul disintegrasi.

Berdasarkan sejarah berlakunya desentralisasi di Indonesia yang fluktuatif, pernah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya telah menjawab mengenai konsep ideal desentralisasi yang diterapkan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dimana konsep simetris yang merujuk pada UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan beberapa perbaikan di beberapa lini dan konsep desentralisasi asimetris yang telah dipraktekkan pada saat ini merupakan konsep desentralisasi yang cocok diterapkan di Indonesia. Desentralisasi simetris adalah desentralisasi yang seragam pada semua daerah, sedangkan konsep desentralisasi asimetris, yaitu memberikan kebebasan kepada daerah untuk menentukan letak otonomi, format pemerintahan atau hal-hal yang lain dalam manajemen pemerintahannya yang disesuaikan dengan kebutuhan Daerah yang bersangkutan. Itu artinya bahwa bentuknya tidak seragam (asimetris) antara daerah yang satu dengan yang lainnya (Fatmawati, 2018).

Pada dasarnya desentralisasi merupakan pola hubungan antara pusat dengan daerah. Pola hubungan tersebut terdiri 4 aspek yakni kewenangan, kelembagaan, keuangan dan kontrol (Kurniadi, 2016). Ketika ingin mengkonsepkan desentralisasi ideal untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia komponen dasar tersebut harus berimbang antara pusat dan daerah. Dalam kalimat penulis menyebutkan konsep *Integrated decentralization System*. Dalam desentralisasi ini,

daerah memiliki kewenangan yang luas dalam hal mengatur urusan rumah tangganya baik itu mengenai perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi diserahkan diberikan oleh daerah dengan wewenang utuh. Desentralisasi ini mengacu pada *integrated system* peran pusat bukan sama sekali tidak ada pusat tetap melakukan pengawasan terhadap batasan tertentu.

Selain itu, hal yang perlu dilakukan adalah pembenahan terhadap implementasi undang-undang dan peraturan-peraturan pelaksana yang mengaburkan konsep desentralisasi yang telah dibangun di dalam undang-undang bukan menarik kewenangan yang awalnya menjadi kewenangan pemerintah kabupaten menjadi kewenangan pemerintah provinsi seperti yang terjadi pada UU No. 23 Tahun 2014 saat ini. Sebenarnya konsep desentralisasi yang ideal bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu desentralisasi yang memberikan kewenangan atau urusan kepada daerah untuk mengembangkan potensi daerahnya masing-masing sesuai dengan kondisi, kekhasan dan keanekaragaman daerah sesuai dengan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Dikecualikan terhadap urusan yang menyangkut urusan pemerintahan absolut (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan kebijakan fiskal nasional, dan agama). Kedudukan pemerintah pusat dalam desentralisasi adalah sebagai regulator dan pengawas dari pelaksanaan desentralisasi dengan catatan tetap membangun hubungan yang menempatkan pemerintah pusat sebagai puncak pemerintahan.

Pada dasarnya yang perlu ditekankan adalah bahwa konsep desentralisasi yang diterapkan di Indonesia kombinasi simetris dan asimetris merupakan kombinasi yang tepat atau disebut sebagai konsep *Integrated decentralization System*. Atas dasar tersebut, ada gagasan konsep menerapkan desentralisasi asimetris bagi

penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai jawaban untuk mencapai penyelenggaraan yang efektif dan efisien. Tidak bisa menafikkan bahwa konsep tersebut merupakan angin segar terhadap peliknya mengenai pengaturan desentralisasi. Jika kita kembali ke awal esensi dari desentralisasi asimetris adalah membentuk pola penyelenggara pemerintahan yang berbeda disetiap daerah. Mengingat karakter negara Indonesia yang sangat bervariasi sehingga tidak mudah membuat desain yang seragam untuk menjamin pemerintahan yang efektif.

Penerapan kebijakan desentralisasi asimetris merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan keistimewaan. Konsep tersebut sebenarnya sudah dijalankan dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu dengan adanya beberapa daerah yang berstatus istimewa/berotonomi khusus seperti Provinsi Papua & Papua Barat, Provinsi Aceh, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kelima provinsi ini secara legal formal sudah memperoleh pengakuan dari negara. Inti desentralisasi asimetris adalah terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di luar ketentuan umum dan khusus yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ataupun peraturan perundang-undangan lainnya (Tauda, 2018).

Namun penerapan desentralisasi asimetris selalu diikuti kecurigaan terhadap ancaman melawan keutuhan NKRI hal ini tidak terlepas pengalaman Indonesia terhadap Timor Leste yang lepas dari lingkup NKRI. Perlu juga diingat, bahwa desentralisasi akan berjalan optimal apabila pemaknaan desentralisasi bukan dimaknai sekedar menerima penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintahan pusat semata. Pemerintah daerah harus mampu melaksanakan tugas dan kewajiban yang diarahkan untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan

masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, penegakan keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

IV. Simpulan

Konsep desentralisasi yang ideal untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu konsep desentralisasi kombinasi antara desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris atau disebut sebagai konsep *Integrated decentralization System*. Dalam desentralisasi ini, daerah memiliki kewenangan yang luas dalam hal mengatur urusan rumah tangganya baik itu mengenai perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi diserahkan diberikan oleh daerah dengan wewenang utuh. Desentralisasi ini mengacu pada *integrated system* peran pusat bukan sama sekali tidak ada, pusat tetap melakukan pengawasan terhadap batasan tertentu. Mengingat karakter negara Indonesia yang sangat bervariasi sehingga tidak mudah membuat desain yang seragam untuk menjamin pemerintahan yang efektif.

Daftar Pustaka

- Ali, Z. (2021). Metode penelitian hukum. Jakarta: Sinar Grafika.
- Budiardjo, M. (2015). Dasar-dasar ilmu politik edisi revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Fatmawati, N. I. (2018). Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia. *Madani Jurnal Politik Dan Sosial Kemasyarakatan*, 10(3), 73-85.
- Hakim, L. (2012). *Filosofi kewenangan organ & lembaga daerah: perspektif teori otonomi dan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah negara hukum dan kesatuan*. Setara Press.
- Hayati, R., & Ifansyah, M. N. (2019). Praktik Desentralisasi Asimetris di Indonesia. *PubBis: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi Publik dan Administrasi Bisnis*, 3(2), 131-140.

- Huda, Ni'matul. (2013). *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jha, S. N., & Mathur, P. C. (Eds.). (1999). *Decentralization and local politics* (pp. 327-pp).
- Juanda, H. P. D. (2004). Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah. *Penerbit PT Alumni, Bandung*.
- Kurniadi, B. D. (2012). Desentralisasi Asimetris di Indonesia. In *Makalah disampaikan dalam Seminar di Lembaga Administrasi Negara (LAN) Jatinangor, tanggal* (Vol. 26).
- Patarai, M. I. (2021). Desentralisasi kebijakan dalam otonomi daerah. *Jurnal Sosial Teknologi*, 1(11), 1406-1417.
- Pratama, A. Y. (2016). Pelaksanaan desentralisasi asimetris dalam tata kelola pemerintahan daerah di era demokrasi. *Jurnal Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 28(1).
- Sabarno, H. (2007). *Memandu otonomi daerah menjaga kesatuan bangsa: untaian pemikiran otonomi daerah*. Sinar Grafika.
- Simandjuntak, R. (2015). Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional. *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah*, 7(1), 57-67.
- Simanjuntak, K. M. (2015). Implementasi kebijakan desentralisasi pemerintahan di Indonesia. *Jurnal Bina Praja*, 7(2), 111-130.
- Tauda, G. A. (2018). Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Administrative Law and Governance Journal*, 1(4), 413-435.
- Wasistiono, S. (2010). Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan. *Jurnal Ilmu Politik*, 21(3).
- Yuherlis, N. (2013). *Kewenangan Pemerintah Nagari Dalam Pembentukan Peraturan Nagari Pasca Undang Undang 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Di Nagari Gunung Rajo Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah Datar dan Di Nagari Kotobaru Kecamatan Kotobaru Kabupaten Dharmasraya Sumatera Barat)* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia).