

## **POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH STUDI TERHADAP DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA**

**Ardika Nurfurqon**

Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Jalan Raya Bandung-Sumedang Km. 20, Jatinangor, Sumedang,  
Jawa Barat, 45363, Indonesia  
Email: ardhikanur@gmail.com

### **ABSTRACT**

This study tries to examine the politics of regional autonomy law asymmetrical scope in Indonesia. Sources reviewed based on the constitution created and enforced by the government in the form of laws on asymmetric decentralized areas. This research uses normative law type, data collection is done by collecting legislation, books, journals, and magazines related to the theme. This study discusses the concept of asymmetrical decentralization with the provisions of the regional government law in general, both specific and special asymmetrical decentralized regions in Indonesia have different characters, both the procedures for governing it and the system of government that it operates. The focus of this study is to examine the politics of regional autonomy law asymmetrical scope, where there are areas that can be called asymmetrical decentralization, namely, the Special Region of Yogyakarta, the Government of Aceh, the Special Autonomy of Papua and West Papua and the Special Capital Region of Jakarta.

Keywords: Political Law, Regional Autonomy, Asymmetric Decentralization

### **ABSTRAK**

Studi ini mencoba untuk mengkaji politik hukum otonomi daerah ruang lingkup desentralisasi asimetris di Indonesia.. Sumber yang diulas berdasarkan juskonstitun yang dibuat dan diberlakukan oleh pemerintah berbentuk UU terhadap daerah-daerah desentralisasi asimetris. Penelitian ini menggunakan jenis hukum normative, pengumpulan data dilakukan dengan cara menghimpun peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal, dan majalah yang berkaitan dengan tema. Studi ini membahas konsep desentralisasi asimetris dengan ketentuan UU pemerintah daerah secara umum, baik bersifat khusus maupun istimewa setiap daerah desentralisasi asimetris di Indonesia memiliki karakter yang berbeda-beda, baik tata cara pengaturannya maupun system pemerintahan yang dijalankannya. Fokus kajian studi ini mengulas politik hukum otonomi daerah ruang lingkup desentralisasi asimetris, dimana terdapat daerah-daerah yang dapat disebut desentralisasi asimetris, yakni, Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Aceh, Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Kata kunci : Politik Hukum, Otonomi daerah, Desentralisasi Asimetris

---

### **PENDAHULUAN**

Usaha Indonesia mencari bentuk sempurna dari konstruksi pemerintahan daerah, dilakukan sejak gendang tabuh kemerdekaan dikumandangkan yaitu melalui Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 sebelum amandemen yang menjelaskan tentang pembagian daerah Indonesia dan tentang sistem pemerintahan Negara Indonesia. Pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia terus berlanjut dengan ditandai adanya Undang-Undang 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

\* Copyright (c) 2020 **Ardika Nurfurqon**

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

Diterima: 13 Mei 2020; Direvisi: 18 Agustus 2020; Disetujui: 19 Agustus 2020

Definisi otonomi daerah dan desentralisasi dalam maknanya memiliki tempat masing-masing selain untuk menjaga keberagaman seperti halnya tradisi Ritual Ngabungbang di sunda (Irwansyah, Nuramin, & Wahyudin, 2020). Definisi otonomi daerah diartikan dengan makna aspek politik-kekuasaan negara, sedangkan desentralisasi diartika dari dari segi administrasi negara). Akan tetapi, apabila dilihat dari sudut pandang pembagian kekuasaannya, maka keduanya memiliki istilah yang saling berkaitan, sehingga tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dalam perkembangannya, desentralisasi asimetris yang merupakan tolah ukur bagi pemerintah daerah khusus (seperti Provinsi Papua/ Papua Barat, Nanggro Aceh Darusalam, DI Yogyakarta dan DKI Jakarta) dalam menjalankan otonomi khusus dengan kewenangan pengelolaan urusan pemerintahan yang berkarakter khusus, khas, uniq dan tidak sama dengan urusan pemerintah daerah lainnya memberikan kewenangan daerah dalam menyelenggarakan otonomi khusus didasarkan atas asas pemerintahan.

Pemerintahan daerah harus pula memandang keberagaman daerah yang sifatnya tidak sama antar daerah satu dengan yang lain (Anwar, 2019). UUD NRI 1945 telah memberikan sinyal positif akan hal itu, sekiranya Undang-undang Pemerintahan Daerah dianggap belum mengakomodir keseluruhan hak-hak atas daerah, maka dari itu perlu kiranya daerah-daerah yang memiliki keistimewaan atau kekhususan memiliki aturan perundang-undangan tersendiri berdasarkan UUD NKRI 1945, baik mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah (Nopliardy, 2017), hubungan keuangan, penghormatan terhadap daerah-daerah tersebut, serta pengakuan negara atas hak-hak tradisional daerah yang ada dan tumbuh dalam masyarakat dalam wilayah tertentu di Indonesia.

Penelitian yang telah dilakukan oleh Pratama (2016) menyatakan bahwa dalam dinamika pelaksanaan desentralisasi ini melahirkan varian baru yang berupa desentralisasi asimetris. Alivia (2019) menyatakan arah kebijakan pembatasan terhadap kriteria daerah yang ditetapkan sebagai daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa menunjukkan pelaksanaan otonomi daerah memperhatikan kemajemukan masyarakat didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa serta penelitian yang dilakukan oleh Susanto (2019) menyakan bahwa Desentralisasi asimetris bukanlah merupakan penyimpangan dari ide dasar desentralisasi, tetapi justru dapat memperkuat tujuan desentralisasi yakni untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan negara. penelitian ini penulis melanjutkan dari penelitian pratama yang mendapatkan hasil bapak otonomi daerah menciptakan desentralisasi asimetri dan lebih menguatkan lagi dari penelitian susanto mengenai desentralisasi asimetris baik menggunakan data yang baru maupun menggunakan metode yang berbeda.

Pemberlakuan peraturan perundang-undangan oleh pusat terhadap daerah daerah yang memiliki ciri khas tersendiri merupakan pelimpahan wewenang (desentralisasi) yang bersifat asimetris (tidak seragam). Otonomi asimetris merupakan nama lain dari Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) yang kewenangan-kewenangannya bersifat khusus diberikan oleh pemerintah pusat dalam suatu Negara, sehingga tidak diberikan kepada wilayah yang lain. Istilah desentralisasi asimetris diberikan kepada wilayah yang tingkat separatisme cukup tinggi, dalam kaitan itulah Van Houten mendefinisikan otonomi khusus sebagai berikut: "Kewenangan legal yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah khusus secara etnis, membuat keputusan publik mendasar dan melaksanakan kebijakan publik secara bebas di luar sumber kewenangan negara, tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan" (Solossa, 2005).

Penjelasan di atas, apakah berdampak positif jika sebagian daerah diberlakukan desentralisasi asimetris dan menelusuri kebijakan pemerintah dalam memberlakukan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, khususnya terkait model desentralisasi yang diberikan. Sehingga penulis mencoba untuk menjelaskan politik hukum otonomi daerah desentralisasi asimetris dengan menjelaskan

dari aspek historis dan yuridis. Penulis juga menjelaskan tentang sebagian daerah yang memiliki wewenang khusus diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang otonomi khusus yang berlaku (desentralisasi asimetris) dan kedudukan pemerintah daerah yang menerapkan desentralisasi asimetris.

## **METODOLOGI PENELITIAN**

Metodologi ini menggunakan metode kualitatif yang mana metode ini berlandaskan pada postpositivisme, dimana penulis sebagai instrumen kunci, data dikumpulkan dengan cara triangulasi, menggunakan analisis induktif serta hasilnya menekankan pada makna generalisasi (Sugiyono, 2011). Teknik yang digunakan dalam metode ini dengan Teknik Pengumpulan Data dengan menggunakan Dokumen yaitu berupa Undang-undang, Jurnal ilmiah, dan Buku Literatur.

Sementara penelitian ini diterapkan dengan menggunakan penelitian hukum normatif. Dalam penelitian hukum normatif mencakup asas-asas hukum, taraf sinkronisasi hukum, sistematika hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum (Soekanto, 2011) sehingga dalam penelitian ini, penulis menggunakan penelitian hukum normatif pada aspek sejarah hukumnya terkait otonomi daerah terhadap desentralisasi asimetris.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Politik Hukum**

Politik hukum dalam pengertian (Muh. Mahfud MD, 2012) adalah *legas policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan membuat hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 (MD, 2012).

Menurut Satjipto Rahardjo, yang mengutip pengertian politik hukum menurut Talcott Person, mendefinisikan politik hukum sebagai aktifitas sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat dan tidaklah mengherankan apabila lebih menitikberatkan definisi politik hukumnya dengan pendekatan sosiologis (Rahardjo, 2009)

### **Otonomi Daerah**

Rondinelli dan Cheema dalam Agusti (2012) mendefinisikan otonomi daerah sebagai perpindahan wewenang atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintah serta manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke tingkat daerah.

Menurut Busrizalti menjelaskan otonomi daerah adalah sebagai upaya dalam mewujudkan demokratisasi dengan adanya aspek aspirasi rakyat, sehingga kepentingan yang adap pada setiap daerah dapat terakomodir dengan baik dalam menjalankan urusan pemerintahan. Otonomi daerah juga dapat menciptakan "*kearifan lokal*" bagi setiap daerah dalam menjalankan wewenang dalam mengatur rumah tangganya sesuai dengan inisiatif dan prakarsa masyarakat di pemerintah daerah (Busrizalti, 2013).

Jika kekuasaan negara federal datang dari negara-negara bagian yang bersepakat memberikan kekuasaan tertentu kepada pemerintah pusat, kekuasaan di dalam negara kesatuan justru datang dari pusat yang diberikan kepada daerah melalui desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (Muh.

Mahfud M.D,2006) Konsep otonomi daerah adanya hubungan antara kewenangan pusat dan daerah yaitu dengan adanya pembagian urusan dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan menentukan bagaimana cara dalam mengurus rumah tangga daerah tersebut.

### **Falsafah Desentralisasi Asimetris**

Memaknai desentralisasi sebagai “pelepasan” sebagian wewenang dari Pusat kepada Daerah, yang tidak berarti lepas begitu saja seiring dengan itu terkandung kepercayaan sekaligus tanggungjawab, maka sifat lepas dalam konteks desentralisasi adalah “ penyerahan” dalam hal ini wewenang, yang tidak lain adalah penyerahan sebagian urusan untuk menjadi urusan pemerintah daerah.

Oleh karena itu maka urusan yang diserahkan itu disertai kriteria-kriteria demi pencapaian tujuan dan tidak terbengkalainya urusan yang diserahkan itu. Hanya saja kemudian dalam beberapa kasus dan cara pandang menilai kriteria itu tidak mudah dan sulit untuk dilaksanakan di daerah.

Otonomi asimetris yang merupakan nama lain dari Desentralisasi asimetris sebagai kewenangann-kewenangan khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat karena daerah memiliki kekhususan, sehingga Desentralisasi Asimetris ini sering dapat dipertukarkan dengan istilah otonomi yang digunakan oleh negara yang mengalami separatisme, dalam kaitan itulah Van Houten mendefinisikan otonomi khusus bahwa kewenangan legal yang diberikan dari pemerintah kepada wilayah khusus secara etnis atau kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau, membuat keputusan publik mendasar dan melaksanakan kebijakan publik secara bebas di luar sumber kewenangan negara, tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, dalam pemahaman kami, otonomi berarti hak masyarakat etnis atau penduduk di suatu wilayah beretnis khusus tertentu, yang tidak memiliki kedaulatan sendiri, untuk melaksanakan suatu yuridiksi eksklusif (Solossa, 2005).

Di bawah prinsip integritas territorial suatu negara diberikan status khusus kepada wilayah tertentu untuk mengatur hal-hal tertentu dalam bentuk daerah berpemerintahan sendiri. Hakekat konvensi ketatanegaraan, tidak menutup kemungkinan termasuk pula mengenai penerapan desentralisasi asimetris, yakni penghargaan terhadap keanekaragaman daerah yang memiliki peraturan yang berasal asli dari daerah, dalam hal ini negara selain menjamin keberadaannya, negara harus pula mengakomodir peraturan-peraturan baru untuk menjamin daerah-daerah yang bersifat khusus maupun istimewa berdasarkan pasal 18 UUD 1945.

Perkembangan pemerintahan daerah khususnya penerapan desentralisasi asimetris, tergantung pada kestabilan konstalasi politik pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Sebab, hal ini berpengaruh pada tatanan sistem yang dibangun. Jika pemerintah pusat lebih bersifat reaktif dalam menyingkapi dinamika perkembangan pemerintahan daerah, maka tidak menutup kemungkinan daerah-daerah yang memiliki sifat khas, yakni sekarang berlaku bagi Provinsi Jakarta, Aceh, Papua dan Papua Barat (bersifat kekhususan), sedangkan Yogyakarta (bersifat istimewa) akan berkembang sesuai keinginan masyarakat, pemerintah dan bangsa secara umum berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia.

Selain kestabilan politik pemerintahan, tipologi pemerintahan daerah juga dapat mengetahui ke-khususan penerapan Desentralisasi Asimetris sehingga dapat diketahui daerah mana yang dapat diberi otonomi luas, daerah mana yang masih tetap harus mendapatkan intervensi pemerintah pusat. Oleh karena itu, pemberian otonomi luas tidak seharusnya merata diseluruh daerah di Indonesia. Namun demikian, jika suatu daerah otonom yang kurang potensial menjadi berkembang setelah mendapatkan intervensi pemerintah dan dinilai telah mampu untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dapat dimungkinkan untuk diberi otonomi luas.

Desentralisasi asimetris harus ada berdasarkan, Pertama; UUD NRI 1945 menjamin pengaturan lebih lanjut bagi daerah-daerah yang dianggap memerlukan wadah hukum (UU), khususnya yang bersifat khusus dan istimewa. Kedua; masyarakat Indonesia yang cenderung heterogen dan terdiri dari daerah-daerah yang tidak seragam, baik kondisi geografis, sosial, politik maupun perekonomian. Ketiga; jaminan konsep bhineka tunggal ika yang harus direalisasikan agar terwujud pemerintahan demokratis bertujuan untuk kesejahteraan rakyat secara umum.

Diakui atau tidak secara *mutatis-mutandis*, keberadaan desentralisasi asimetris tidak berjalan dengan baik, misalnya pemberian Keistimewaan bagi Provinsi Yogyakarta cenderung diperlambat, sebab Keistimewaan DIY sudah di canangkan sejak tahun 1998 pasca reformasi, kemudian diajukan draf RUU DIY kepada DPR RI mulai Periode 2004-2009, namun realisasi pemerintah pusat untuk meresmikan UU bagi Keistimewaan DIY baru terlaksana September 2012 (UU No. 13 Tahun 2012).

Hal ini berbanding terbalik dengan daerah-daerah yang memiliki kekhususan, misalnya bagi Provinsi Aceh sudah mengalami dua kali perubahan UU khusus (UU No. 18/2001 tentang Otsus dan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh), Jakarta mengalami dua kali perubahan UU khusus pula (UU No. 34/1999 dan UU No. 29/2007 tentang DKI), serta bagi Provinsi Papua memiliki UU khusus (UU No. 21/2001, bagi Provinsi Papua Barat setelah selesai masa percobaan pengembangan menjadi Provinsi akhirnya tahun 2008 memiliki payung hukum tersendiri yakni, UU No. 35/2008 tentang Otsus).

### **Desentralisasi Asimetris di Yogyakarta**

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah provinsi yang menyelenggarakan pemerintahannya dengan otonomi khusus, sehingga provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menggunakan desentralisasi asimetris. Pasal 226 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menjelaskan tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta. Pada undang-undang sebelumnya yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 juga menjelaskan tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta yang menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang tersebut.

Politik hukum otonomi daerah dalam membahas tentang desentralisasi asimetris dijelaskan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 225 menjelaskan bahwa adanya daerah-daerah yang memiliki status istimewa sehingga diberikan kewenangan dalam menyelenggarakan otonomi khusus. Undang-undang tersebut juga menjelaskan tentang ketentuan daerah-daerah yang otonomi khusus, yaitu Provinsi Nanggro Aceh Darussalam, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua dan DKI Jakarta.

Penantian yang cukup lama pada akhirnya terjawab sudah, dengan adanya UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang disahkan oleh Presiden ke 6 Sisilo Bambang Yudoyono pada tanggal 31 Agustus 2012, serta diundangkan pada tanggal 3 September 2012, masuk dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170. Lengkap dengan bagian Menimbang, Mengingat; serta Ketentuan Umum sebagai landasan diperlukannya UU ini bagi Keistimewaan Yogyakarta.

Dalam hal ini dijelaskan mengenai keistimewaan DIY dalam pandangan masyarakat bahwa ada beberapa kategori yang menjadi substansi, yang pertama bahwa masyarakat menafsirkan keistimewaan pada DIY hanya terlekat pada figur Sultan dan Paku Alam sebagai Kepala Daerah yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur. Yang kedua, masyarakat berpandangan bahwa keistimewaan terletak pada karakter Sri Sultan Hamengkubuwono. Serta yang ketiga bahwa pandangan masyarakat mengenai substansi keistimewaan dilihat dari 5 (lima) hal penting, seperti *politik* dan *pemerintahan*, *ekonomi*, *kebudayaan*, *pertanahan* tidak ketinggalan juga tentang *tata ruang*.

Pengaturan adanya Keistimewaan Provinsi DIY sesuai dengan UU No. 13 Tahun 2012 dilaksanakan sesuai amanat UU tersebut sesuai dengan asas: yang pertama asas pangakuan atau disebut dengan hak

asal-usul, yang kedua asas kerakyatan, yang ketiga asas demokrasi, yang keempat asas Bhineka Tunggal Ika, yang kelima asas efektifitas pemerintahan, yang keenam h asas kepentingan nasional dan ketujuh asas kearifan lokal. Ketujuh asas sebagaimana disebut dalam UU di atas, harus diterapkan melalui segenap komponen pemerintahan daerah DIY, agar tercapai suatu pemerintahan yang sejahtera, makmur dan tidak meninggalkan nilai-nilai budaya luhur yang berlaku di seluruh wilayah Yogyakarta.

### **Desentralisasi Asimetris di Nanggroe Aceh Darussalam**

Perpektif historis adanya politik hukum desentralisasi asimetris di Nanggroe Aceh Darussalam dijelaskan oleh Guru Besar Institut Pemerintahan Dalam Negeri Djohan (2005), menyatakan terkait dengan kronologi perkembangan Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah di NAD, sebelum adanya UU Otonomi Khusus UU 18 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus NAD dan terakhir UU Tentang Pemerintahan Aceh (UU 11/2006), Kedudukan daerah Aceh telah beberapa kali mengalami perubahan status. Pakar otonomi tersebut menjelaskan perkembangan diawal dengan kemerdekaan, pada awal kemerdekaan aceh masih sebagai keresidenan termasuk kedalam provinsi Sumatera Utara dengan pengaturan UU 10 tahun 1948 tentang keresidenan Aceh. Kemudian adanya peraturan menteri pengganti pp no 8/Des/WKPM149 bahwa Aceh melepaskan diri dari Provinsi Sumatera Utara. Tetapi ketika Republik Indonesia menjadi negara kesatuan yang ditetapkan melalui PP pengganti W 5 Tahun 1950 Provinsi Aceh kembali menjadi keresidenan Sumatera Utara. Kebijakan tersebut memberikan dampak dalam kestabilan keamanan dan ketentraman masyarakat sehingga adanya gejolak politik dari masyarakat. Setelah adanya gejolak dari masyarakat, acej manjadi daerah otonomi Provinsi Aceh dengan PP W 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara". Sampai pada akhirnya pasca reformasi, dengan Keputusan Perdana Menteri No.1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Provinsi Aceh diperkuat dengan dibuatnya W No. 44 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dengan memasukan klausul "peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah".

Meskipun telah diterbitkan berbagai UU tentang keistimewaan Aceh, pemakaian istilah Qanun untuk menunjukkan peraturan yang khusus berlaku di Aceh baru diadopsi setelah UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Aceh ketika UU No. 11 Tahun 2006 diterbitkan, Qanun kembali digunakan sebagai bagian dari kekhususan Aceh. Definisi Qanun dalam UU ini berbeda dengan definisi dalam UU sebelumnya. UU Pemerintahan Aceh membagi Qanun menjadi dua, yaitu Qanun Aceh dan Qonun Kab/Kota. Terkait dengan kedudukan Qanun paska penerbitan UU Pemerintahan Aceh, ketentuan ini tampak juga sekaligus mendegradasi asas "*lex specialis derogat legi generalis*" sebab asas ini memang tidak dinyatakan secara eksplisit sebagaimana di dalam UU Otonomi Khusus bagi Aceh tahun 2001 di atas. Hal ini salah satu perbedaan antara UU No. 18 Tahun 2001 dengan UU No. 11 Tahun 2006 kaitannya dengan ketentuan UU tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Posisi Qanun dalam perspektif UU No. 18 Tahun 2001 dikaitkan dengan UU No. 10 Tahun 2004 lebih hat daripada posisi Qanun dalam perspektif UU No. 11 Tahun 2006 yang kemudian dikaitkan dengan UU No. 12 Tahun 2011 (Abdullah, 2016).

### **Desentralisasi Asimetris di Papua dan Papua Barat**

Dalam politik hukum otonomi daerah khusus Papua dan Papua Barat dilatarbelakangi dengan terjadi konflik konstitusi perundangundangan terkait pemekaran daerah Papua, yang berujung pada UU No. 45 Tahun 1999 diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Perubahan atas UU No. 45 Tahun 1999 dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan nomor perkara 018PUU/IV 2003.

Dari uraian tersebut adanya pemohon UU menjelaskan mengenai UU tersebut bertentangan dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mengenai wilayah pemberlakuan otonomi khusus menurut UU No. 22 Tahun 2001 diberlakukan kepada seluruh penjurur wilayah Provinsi Papua, sedangkan pada Tahun 2008 semenjak dikeluarkannya Perpu No. 1 Tahun 2008 jo. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 menegaskan Provinsi Papua dibelah menjadi dua bagian, yaitu menjadi Provinsi Papua dengan Provinsi Papua Barat. Dengan keadaan hukum seperti ini maka secara otomatis berlaku pulakewenangan khusus bagi Provinsi Papua Barat, secara eksplisit sudah tentu ada Majelis Rakyat Papua (MRP) yang kewenangannya memberikan perlindungan bagi hak-hak orang asli Papua, sebagai representasi cultural seperti yang ada di Provinsi Papua, dengan mendasarkan wewenang MRP yang dituangkan dalam Pasal 20 UU Otsus.

### **Desentralisasi Asimetris di DKI Jakarta**

Sejarah panjang Provinsi DKI Jakarta dalam menyelenggarakan pemerintah daerah, yang dimulai dengan undang-undang yang menyebutkan Batavia sebagai daerah lokal dalam menyelenggarakan kewenangannya dalam mengatur keuangan daerahnya sendiri pada zaman Hindia Belanda pada tahun 1905 dengan istilah "*Gemeente Batavia*". Dengan adanya pemerintahan Pamongpraja pada tahun 1908, Batavia menjadi 2 distrik yaitu Distrik Batavia dan *Wetevreden*.

Adanya pembaharuan pemerintah pada tahun 1924 dengan beberapa kali pergantian undang-undang, maka ditetapkan Undang-Undang *Stadsgemeente Ordonnantie*, atau disingkat *S. G. O*, pada tahun 1926. Adanya perubahan "*Gemeente Batavia*" menjadi "*Stadsgemeente Batavia*", sehingga dalam menyelenggarakan pemerintahan harus sesuai dengan peraturan S.G.O (Lisdiyono, 2016).

Pada masa penjajah Jepang datang ke Indonesia pada tahun 1942 yang menyebabkan Hindia Belanda menyerah meninggalkan Tanah Air Indonesia, maka pihak Jepang membuat aturan dengan mengeluarkan UU No. 1 Tahun 1942 tentang "Perubahan Tata Pemerintahan Daerah". Menurut Undang-Undang tersebut, Pulau Jawa dibagi dalam satuan-satuan daerah yang disebut "*Syuu*" (Keresidenan), "*Syuu*" dibagi dalam beberapa "*Ken*" (Kabupaten) dan "*Shi*" (*Stadsgemeente*). Adanya perubahan undang-undang pada masa itu, yaitu UU No. 27 tahun 1942 tentang perubahan undang-undang sebelumnya.

Dalam perkembangan pengaturan setelah Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945 sampai sekarang, DKI Jakarta sebagai otonomi khusus telah mengalami beberapa perundang-undangan, 1). Undang-Undang tentang Stad Gemeente Batavia yang menjadi Kota Praja Jakarta pada tanggal 24 Januari 1950; 2). Undang-undang tentang Kota Praja Jakarta Raya yang kedudukan Jakarta pada saat itu adalah daerah Swatantra pada tanggal 18 Januari 1958; 3). PP Nomor 2 Tahun 1961 jo UU 2/PNS 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya; 4). UU No 11 / 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta; 5). UU No 34 / 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta; dan 6). UU No 29 / 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini UU khusus yang secara menyeluruh membahas tentang DKI Jakarta, sebab tidak dipungkiri UU Pemerintah Daerah baik sebelum perubahan No. 22 Tahun 1999 maupun No. 32 Tahun 2004 sebagian Pasal berisi ketentuan yang membahas tentang Provinsi DKI Jakarta.

UU No. 34/1999 dan perubahannya Undang-Undang 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan DKI Jakarta setidaknya memberikan tiga hal penting, yakni: pertama bahwa otonomi di DKI Jakarta diletakkan pada lingkup provinsi; kedua, kewenangannya mencakup kawasan otorita khusus, seperti badan otorita, pelabuhan, bandar udara, kehutanan, jalan bebas hambatan, perumahan, industri, wisata, kawasan kepulauan, dan kawasan lain yang sejenis; dan Ketiga pengaturan lebih lanjut ditetapkan oleh Keputusan

Gubernur sesuai dengan peraturan perundangan. Kebijakan ini memberi ruang kepada Jakarta untuk melakukan penyesuaian proaktif, dan bukan sekedar adaptif. Megapolitan adalah penyesuaian proaktif dimaksud.

## **SIMPULAN**

Berdasarkan hasil pembahasan maka diperoleh kesimpulan mengenai kedudukan politik hukum desentralisasi asimetris terjadi karena adanya kehususan (otonomi khusus) dalam mengatur dan menjalankan urusan pemerintahannya. Oleh karena itu untuk status daerah masuk dalam kategori desentralisasi asimetris dalam kaitan disini provinsi (Yogyakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, DKI Jakarta, Papua dan Papua Barat), bersumber dan berlandaskan atas ketentuan yang termaktup dalam UUD NRI 1945 tersebut di atas.

Keberadaan desentralisasi asimetris sebagai wadah bagi suatu daerah tertentu untuk bisa mengembangkan potensi baik bersumber dari manusia maupun alam yang eksistensinya harus diberi wadah berupa peraturan perundang-undangan tersendiri, mengenai hal tersebut UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang secara tegas memberikan kemungkinan adanya desentralisasi asimetris. Mengenai penerapan desentralisasi asimetris di beberapa daerah, tidak memiliki ciri-ciri maupun kategorisasi yang pasti secara umum, sebab desentralisasi asimetris di Indonesia tidak menggunakan teori karakteristik dalam pemberlakuannya. Setiap daerah yang menerapkan maupun memberlakukan desentralisasi asimetris dalam pemerintahan daerahnya memiliki ciri maupun karakter khusus yang pasti tidak sama antar satu daerah dengan daerah lainnya, kecuali Provinsi Papua dan Papua Barat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdullah, M. A. (2016). Kedudukan Wali Nanggroe Setelah Lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Aceh. *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, 18(2), 279–287.
- Agusti, R. (2012). Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah dengan dimoderasi oleh variabel desentralisasi dan budaya organisasi (Studi kasus pada Pemerintah Kabupaten Bengkalis). *Jurnal Ekonomi*, 20(03).
- Alivia, D. (2019). POLITIK HUKUM PENGATURAN PEMERINTAHAN DAERAH YANG BERSIFAT KHUSUS ATAU BERSIFAT ISTIMEWA DI INDONESIA. *Rechtidee*, 14(2), 150–166.
- Anwar, A. (2019). LAW OF SUBSTANCE AND CONSISTENCY OF REGIONAL REGULATION NUMBER 3 OF 2006 CONCERNING COMMUNITY DEVELOPMENT ACTIVITIES IN KARIMAH. *International Journal of Islamic Khazanah*, 9(1), 9–22.
- Busrizalti, M. (2013). *Hukum pemda: otonomi daerah dan implikasinya*. Total Media.
- Djohan, D. (2005). Sejarah Kebijakan Otonomi Khusus. *Institute for Local Development Dan Yayasan Tifa, Jakarta*.
- Irwansyah, S., Nuramin, H., & Wahyudin, D. (2020). Ngabungbang Ritual Culture in Peasant Communities. *International Journal of Islamic Khazanah*, 10(2), 75–85.
- Lisdiyono, E. (2016). PERGESERAN SUBSTANSI KEBIJAKAN TATA RUANG NASIONAL DALAM REGULASI DAERAH (Studi Empirik di Kota Semarang). *Jurnal Ilmiah Hukum Dan Dinamika Masyarakat*, 4(2).
- MD, M. M. (2012). *Politik Hukum di Indonesia* (5th ed.). Jakarta: Rajawali Press.
- Nopliardy, R. (2017). Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah dan Implikasi Dibatalkannya Peraturan Daerah Bagi Program Legislasi Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota. *Al-Adl: Jurnal Hukum*, 9(1), 87–108.
- Pratama, A. Y. (2016). Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi. *Jurnal Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 28(1).
- Rahardjo, S. (2009). *Hukum dan Perilaku: hidup baik adalah dasar hukum yang baik*. Penerbit Buku

- Kompas.
- Soekanto, S. (2011). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Cet. Ke-10). *Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.*
- Solossa, J. P. (2005). *Otonomi khusus: mengangkat martabat rakyat Papua di dalam NKRI.* Pustaka Sinar Harapan.
- Sugiyono, P. (2011). Metodologi penelitian kuantitatif kualitatif dan R&D. *Alfabeta, Bandung.*
- Susanto, S. N. H. (2019). Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan. *Administrative Law & Governance Journal*, 2(4), 631–639.