

## MENEMUKAN KONSEP IDEAL HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

**Ahmad Afandi**

Universitas Gadjah Mada

**Udiyo Basuki**

Hukum Tata Negara, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

[basuki@uin-suka.ac.id](mailto:basuki@uin-suka.ac.id)

### **Abstract**

*Indonesia is a unitary state or negara kesatuan. One of the characteristics of a unitary state is the concentration of all forms of policy on the central government. In other words, the central government has very broad authority in regulating policies in the regions. On the other hand, policies that tend to be more centralized can cause injustice to diversity in the regions, especially for Indonesia, which is geographically an archipelagic country that has very diverse customs and cultures, so the needs in each region are very complex.*

*Therefore, this paper offers a system of residual asymmetric decentralization that can be applied in Indonesia by rigidly dividing the authority of the central and regional governments. Such a division of authority is an urgent matter so that there is no longer any authority overlap between the central and regional governments. Besides that, the distribution of authority in this way can also further emphasize the characteristics of decentralization within the framework of the Unitary State of the Republic of Indonesia.*

**Keywords:** *Division of Authority, Decentralization, Unitary State.*

### **Abstrak**

Indonesia merupakan negara penganut *unitary state* atau negara kesatuan. Salah satu ciri negara kesatuan adalah pemusatan segala bentuk kebijakan pada pemerintah pusat. Dengan kata lain, pemerintah pusat mempunyai kewenangan yang sangat luas dalam mengatur kebijakan di daerah. Pada lain sisi, kebijakan yang cenderung sentralistis sedikit banyak dapat menimbulkan ketidakadilan bagi keberagaman di daerah. Terlebih bagi Indonesia yang secara geografis merupakan negara kepulauan yang mempunyai adat-istiadat dan budaya yang sangat beragam, sehingga kebutuhan di setiap daerah sangat kompleks.

Oleh karenanya, tulisan ini menawarkan sistem desentralisasi asimetris residual yang dapat diterapkan di Indonesia dengan membagi kewenangan pemerintah pusat dan daerah secara rigid. Pembagian kewenangan yang demikian merupakan suatu hal yang urgen agar tidak ada lagi tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Di samping itu, pembagian kewenangan secara yang demikian juga dapat lebih mempertegas karakteristik dari desentralisasi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**Kata kunci:** *Pembagian Wewenang, Desentralisasi, Negara Kesatuan.*

## A. Pendahuluan

Otonomi daerah yang ada saat ini tidak bisa dilepaskan dari konsep otonomi yang ada dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah). Dalam Pasal 1 angka 6, otonomi daerah dibatasi sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Merujuk Pasal 9 UU Pemerintahan Daerah, pada dasarnya urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintahan pusat. Urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden selaku kepala pemerintahan. Sementara urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang kewenangannya dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Di mana urusan pemerintah konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Meskipun pada prinsipnya Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menganut asas otonomi daerah yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur sendiri urusan rumah tangganya, akan tetapi secara yuridis kewenangan yang dimiliki daerah masih belum sepenuhnya bersifat mandiri. Hal tersebut dapat terlihat dalam Pasal 16 dan Pasal 17 UU Pemerintahan Daerah yang masih memberikan kewenangan yang besar bagi pemerintah pusat untuk ikut campur mengurus urusan pemerintahan konkuren yang telah diserahkan kepada daerah.

Salah satu keterlibatan pemerintah pusat terhadap urusan pemerintahan konkuren daerah adalah dengan masih diberikannya kewenangan untuk menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Di samping itu pemerintah pusat juga diberi kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Bentuk pengawasan yang dimiliki oleh pemerintah pusat adalah adanya kewenangan untuk membatalkan kebijakan daerah apabila kebijakan tersebut tidak berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria yang telah ditentukan sebelumnya oleh pemerintah pusat.

Hal tersebut merupakan salah satu cerminan inkonsistensi UU Pemerintah Daerah dalam memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah otonom yang pada akhirnya akan berimbas pada saling klaim kewenangan yang akan memicu ketidakharmonisan antara

pemerintah pusat dan daerah. Salah satu contoh konkret ketidakharmonisan antara pemerintah pusat dan daerah terjadi beberapa tahun silam antara Pemerintah Pusat dengan Pemprov DKI Jakarta dalam kebijakan normalisasi daerah aliran sungai (DAS).

Pemerintah Pusat berpendapat kebijakan normalisasi sungai yang notabene merupakan kebijakan peninggalan Basuki Tjahaya Purnama (Ahok) tetap dilanjutkan agar dapat menekan angka banjir di wilayah DKI Jakarta. Akan tetapi Pemerintah Provinsi DKI di bawah kepemimpinan Anies Baswedan menilai bahwa normalisasi DAS tidak dapat berjalan efektif jika tidak diiringi dengan perbaikan (naturalisasi) sistem resapan air hujan di bagian hulu.<sup>1</sup> Mengingat selama ini banjir yang terjadi di Pemprov DKI merupakan banjir kiriman dari Bogor. Sehingga Pemprov DKI menilai bahwa kewenangan menangani banjir di DKI Jakarta merupakan tugas dan tanggung jawab Pemerintah Pusat karena sudah masuk ke dalam wilayah yurisdiksinya.

Konflik serupa (saling lempar tanggung jawab) juga mewarnai hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemprov DKI dalam penanganan kasus banjir di *underpass* Kemayoran pada tahun 2020. Dalam kasus tersebut Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan menyebut bahwa banjir yang terjadi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, dan Pemprov DKI dalam hal ini hanya ikut membantu menyelesaikan masalah yang ada.<sup>2</sup>

Terlepas dari upaya “saling jaga citra” antara kedua belah pihak, kasus tersebut memberi pemahaman bahwa masih terdapat celah dalam pengaturan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah yang ada dalam UU Pemerintahan Daerah. Sehingga perlu adanya gagasan menemukan konsep ideal hubungan pusat dan daerah untuk memperbaiki sistem tatanan pusat dan daerah yang telah ada, dengan tetap memperhatikan bingkai dan koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **B. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Prinsip Dasar Otonomi dalam Negara Kesatuan**

Desentralisasi sebagai embrium dari otonomi sering diinterpretasikan sebagai antitesis dari sentralisasi. Sehingga dua istilah tersebut sering dipertentangkan dan tidak jarang diletakkan pada dua kutub yang berbeda dan bahkan berlawanan.<sup>3</sup> Tentu pendapat

---

<sup>1</sup> CNN Indonesia, “Polemik Normalisasi Sungai DKI dari Era Jokowi Hingga Anies”, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210210063052-32-604479/polemik-normalisasi-sungai-dki-dari-dra-jokowi-hingga-anies> (diakses 4 Juni 2021).

<sup>2</sup> CNN Indonesia, “Drama Istana-Balai Kota: Saling Jaga Citra Anies dan Jokowi”, <https://cnn.indonesia.com/nasional/20200129083136-32-46966/drama-istana-balai-kota-saling-jaga-citra-anies-dan-jokowi> (diakses 4 Juni 2021).

<sup>3</sup> S.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Timun Mas, 1955), 221.

yang demikian kurang tepat, mengingat dalam negara kesatuan di antara keduanya mempunyai hubungan mutualisme yang saling membutuhkan dan melengkapi dalam kerangka ideal sebagai negara demokratis.<sup>4</sup>

Mengingat esensi desentralisasi adalah mengakomodir persoalan kompleks yang dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogen dan kekhususan daerah yang meliputi budaya, agama, adat istiadat dan luas wilayah yang jika ditangani semua oleh pemerintah pusat (dengan keterbatasannya) merupakan hal yang tidak mungkin. Akan tetapi juga merupakan hal yang tidak tepat jika semuanya diserahkan (didesentralisasikan) kepada daerah dengan alasan sebagai cerminan dari prinsip demokrasi.<sup>5</sup> Sehingga pengendalian dan pengawasan oleh pusat sebagai cerminan negara sentralisasi (kesatuan) harus tetap dipandang perlu sepanjang tidak melemahkan prinsip demokrasi yang ada.

Terkait dengan desentralisasi, Harry Friedman juga mendefinisikan desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Menurut Friedman, desentralisasi akan melahirkan pemerintahan lokal (*local government*) sehingga akan memunculkan ruang gerak yang luas bagi daerah untuk memaknai kewenangan yang diberikan.<sup>6</sup> Sementara itu Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat ke kelompok lain (daerah) yang masing-masing mempunyai wewenang untuk mengurus daerahnya.<sup>7</sup> Dengan kata lain desentralisasi merupakan devolusi kekuasaan pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Menurut Bagir Manan, salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai sub sistem negara kesatuan.<sup>8</sup> Adapun prinsip dari negara kesatuan yaitu pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah.<sup>9</sup> Mengingat sejatinya dalam negara kesatuan dikenal adanya asas segenap urusan negara dalam negara kesatuan merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) yang tidak terbagi-bagi. Sehingga dalam negara

---

<sup>4</sup> Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah (Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara Hukum dan Kesatuan)*, Malang: Setara Press, 2012, 17, Udiyo Basuki & Rudi Subiyakto, “77 Tahun Negara Hukum: Refleksi atas Dinamika Politik Hukum dalam Tata Hukum Menuju Masyarakat Hukum Indonesia yang Demokratis”, *Jurnal Supremasi Hukum* 11, no. 2 (Desember 2022): 192.

<sup>5</sup> Muhammad Ridwansyah, “Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (Desember 2017): 851.

<sup>6</sup> *Loc. Cit.*

<sup>7</sup> Syarif Hidayat & Benyamin Hoessein, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* (Bandung: Alumni, 1991), 23.

<sup>8</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), 21.

<sup>9</sup> M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah* (Bandung: Alumni, 1983), 8.

kesatuan hanya ada satu pemegang kekuasaan yaitu pemerintah pusat.<sup>10</sup> Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawahnya harus tunduk dan patuh pada pemerintah pusat.<sup>11</sup>

Meskipun tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan sejatinya berada di tangan pemerintah pusat, akan tetapi, mengingat sistem pemerintahan Indonesia yang juga menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang didelegasikan kepada pemerintah daerah. Sehingga dengan adanya asas negara kesatuan yang didesentralisasikan akan melahirkan hubungan timbal balik antara pemerintah pusat dan daerah dalam hal kewenangan, keuangan dan pengawasan antar satuan organisasi pemerintahan.<sup>12</sup>

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa “Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota, yang tiap-tiap daerah tersebut mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Frasa “dibagi atas” menandakan bahwa Indonesia pada hakikatnya merupakan negara kesatuan dengan sistem pemerintahan terpusat. Selanjutnya kewenangan yang dimiliki oleh pusat didelegasikan kepada pemerintahan daerah yang berada di bawahnya. Hal tersebut memiliki makna yang berbeda dari frasa “terdiri atas” yang lebih mengisyaratkan letak kedaulatan yang berada di negara-negara bagian layaknya dalam sistem federal.<sup>13</sup>

Sehingga Bagir Manan mengatakan bahwa otonomi bukanlah sekadar mekanisme pemerintahan untuk menjalankan administrasi negara secara efektif dan efisien, akan tetapi otonomi merupakan salah satu garda terdepan penjaga negara kesatuan. Mengingat otonomi memikul tugas untuk mewujudkan pemerataan kemakmuran, kesejahteraan dan keadilan dengan cara menghormati dan menjunjung tinggi perbedaan-perbedaan antar daerah baik atas dasar sosial, budaya, ekonomi, geografi dan lain sebagainya.<sup>14</sup> Sehingga hakikat otonomi adalah kemandirian dan keleluasaan, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), 241.

<sup>11</sup> Sadu Wasistiono, “Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)”, *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah* 1, no. 2 (2004): 9.

<sup>12</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, 241.

<sup>13</sup> Septi Nur Wijayanti, “Hubungan Antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014”, *Jurnal Media Hukum* 23, no. 2 (Desember 2016): 189.

<sup>14</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), 26.

<sup>15</sup> *Loc. Cit.*

## 2. Menemukan Konsep Ideal Otonomi di Indonesia

Konsep desentralisasi yang tertuang dalam UU Pemerintahan Daerah merupakan bentuk interpretasi dari Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “pemerintah daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Frasa “seluas-luasnya” dalam pasal tersebut, sehingga melahirkan pertanyaan tentang seberapa luas otonomi yang diberikan kepada daerah, dan apa yang menjadi batasannya. Apakah daerah diberikan kewenangan yang tidak terbatas, atau yang dimaksud seluas-luasnya di sini ialah seluas-luasnya dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga *unitary* yang akan membatasi otonomi tersebut.

Memaknai otonomi yang seluas-luasnya seperti dimaksud di atas, maka perlu adanya gagasan atau konsep ideal otonomi yang berbeda, yaitu:

### a. Konsep Otonomi Federalisme

Jika dilihat dari keberagaman yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, tentu secara teoretis sistem atau bentuk negara federal merupakan sistem yang paling cocok bagi Indonesia. Bentuk negara federal dengan prinsip utamanya desentralisasi akan lebih dapat mencerminkan sila-sila yang terkandung dalam Pancasila. Desentralisasi dalam negara federal akan mengakui dan lebih dapat mengakomodir kebinekaan bangsa Indonesia mengingat negara federal akan lebih dekat dengan nilai persatuan, kerakyatan dan keadilan. Sehingga bentuk negara federal akan lebih dekat kepada perwujudan keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang bersifat majemuk.

Kemajemukan geografis, sosial, budaya, kepercayaan dan ekonomi akan melahirkan kebutuhan hajat hidup yang berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lainnya. Di mana perbedaan-perbedaan kebutuhan hidup tersebut hanya akan dapat terlayani dengan baik jika pemerintah daerah dapat mengakomodir kebutuhan tersebut secara konkret. Sehingga dengan adanya kemajemukan kebutuhan pemerintah daerahlah yang mempunyai andil besar untuk memenuhinya sesuai dengan karakteristik kebutuhan yang ada di daerahnya.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Greg Barton, seperti dikutip Ni'matul Huda, yang menjelaskan bahwa Indonesia yang notabene merupakan negara kesatuan memiliki banyak sekali keunikan. Salah satu keunikan yang dimiliki oleh Indonesia adalah adanya sistem pemerintahan yang berjenjang mulai dari pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Hal yang unik dari

Indonesia di sini adalah bahwa sistem pemerintahan yang ada di Indonesia mempunyai semua masalah yang ada di negara federal seperti konflik kewenangan antar pemerintahan, padahal Indonesia merupakan negara kesatuan yang tidak menjalankan sistem federal.<sup>16</sup>

Menurut Barton hal tersebut justru menjadikan Indonesia terlihat seperti negara federal yang lemah (*disfunctional quasi federal*). Mengingat dalam negara federal mewajibkan adanya administrasi yang baik, lembaga yudikatif yang baik dan diawasi dari berbagai sisi. Barton mengungkapkan bahwa sistem semi federal yang diterapkan di Indonesia tidak disertai dengan tiga hal di atas.<sup>17</sup>

Pendapat Barton tersebut seperti ingin menformulasikan bagaimana caranya untuk menjadikan Indonesia sebagai negara “semi federal” yang tidak lemah (*functional quasi federal*). Sederhananya adalah Indonesia harus menjadi negara federal yang utuh. Tentu untuk mewujudkannya merupakan hal yang tidak mudah mengingat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 telah menjelaskan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, dan Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 juga menyatakan bahwa khusus mengenai bentuk negara tersebut (Negara Kesatuan Republik Indonesia) tidak dapat dilakukan perubahan.

Hal tersebut selaras dengan pendapat Andy Omara, bahwa dalam UUD 1945 terdapat pembatasan-pembatasan (*limitation*) mengenai hal-hal yang dapat diubah dan tidak dapat diubah. Pembatasan tersebut seperti yang tertuang dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 mengenai bentuk negara.<sup>18</sup> Di situ dijelaskan bahwa khusus mengenai bentuk negara tidak boleh dilakukan perubahan. Akan tetapi apakah bentuk negara sama sekali tidak dapat diubah, Andy Omara menambahkan bahwa sejatinya bentuk negara tetap bisa diubah, caranya yaitu dengan mengubah atau menghapus (mengamendemen) ketentuan limitatif yang ada dalam UUD 1945 (dalam hal ini Pasal 37 ayat (5)).

Cara tersebut merupakan bentuk perubahan UUD secara *formal amendment*, yaitu mengubah UUD sebagaimana tata cara perubahan yang telah dijelaskan dalam UUD itu sendiri. Sedangkan cara yang kedua ialah melalui *unformal amendment* yaitu

---

<sup>16</sup> Ni'matul Huda & Despan Heryansyah, “Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 2 (Mei 2019), 250.

<sup>17</sup> *Loc.Cit.*

<sup>18</sup> Andy Omara, *Teori dan Hukum Konstitusi: Materi Perkuliahan* (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020). Periksa juga, Udiyo Basuki, “Dinamika Konstitusi Indonesia (Refleksi Yuridis atas Proses dan Hasil Amendemen UUD 1945)”, *Jurnal Sosio-Religia* 1, no. 4 (Agustus 2002): 26-27.

mengubah UUD tidak menggunakan tata cara perubahan yang telah ditentukan dalam UUD. Cara perubahan UUD secara yang demikian yaitu dengan mengubah/mengganti UUD secara keseluruhan.<sup>19</sup>

Selain itu, tantangan yang tidak mudah dalam membentuk Negara Indonesia federal adalah ketidaktahuan masyarakat terhadap konsep negara federal itu sendiri, sehingga menganggap bahwa sistem federal merupakan pintu gerbang perpecahan (separatisme). Selain itu juga adanya keyakinan atau anggapan bahwa sistem federal merupakan momok sejarah yang tidak sesuai dengan prinsip dan karakter bangsa Indonesia sehingga harus di jauhi. Pola pikir atau paradigma yang demikian merupakan pola pikir yang keliru, mengingat sejatinya gagasan federalisme merupakan solusi atas berbagai gerakan separatisme.<sup>20</sup> Dengan federalisme maka daerah akan semakin berwenang untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerahnya sehingga akan lebih mendekatkan pada kesejahteraan.

b. Konsep Desentralisasi Asimetris Residual

Bahwa untuk merealisasikan sistem federal yang utuh membutuhkan jalan panjang yang terjal dan tidak mudah. Oleh karena itu, yang dirasa lebih realistis untuk diterapkan saat ini dalam konteks Indonesia sebelum melangkah lebih jauh ke sistem federal adalah dengan desentralisasi asimetris residual. Ni'matul Huda, mengutip pendapat Tartlon, menerangkan bahwa awalnya konsep desentralisasi asimetris merupakan model pemerintahan dalam negara federal. Akan tetapi dalam perkembangannya konsep desentralisasi asimetris juga mulai diadopsi di negara-negara kesatuan.<sup>21</sup>

Ni'matul Huda menjelaskan bahwa pengadopsian konsep tersebut ke dalam negara kesatuan seperti Indonesia merupakan suatu kewajaran, mengingat jika dilihat dari keberagaman yang ada maka akan sulit untuk mengakomodir seluruhnya jika hanya dilakukan secara terpusat (simetri). Maka dari itu perlulah mengadopsi konsep desentralisasi asimetris yang berkembang di negara-negara federal.<sup>22</sup>

Karakteristik yang membedakan antara desentralisasi simetris dengan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman

---

<sup>19</sup> *Loc.Cit.*

<sup>20</sup> Ni'matul Huda & Despan Heryansyah, *Op.Cit.*, 251.

<sup>21</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI* (Bandung: Nusa Media, 2014), 60.

<sup>22</sup> *Loc.Cit.*

(*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahan negara bagian/daerah dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Dengan kata lain perbedaan mendasar antara desentralisasi simetris dengan desentralisasi asimetris terletak pada jumlah dan bobot kewenangan yang dimiliki. Desentralisasi simetris memberikan jumlah bobot dan kewenangan yang sama antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat atau pemerintah daerah dengan pemerintah daerah yang lainnya.

Akan tetapi dalam pola desentralisasi asimetris jumlah dan bobot kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidaklah sama.<sup>23</sup> Sehingga dalam pola desentralisasi asimetris kewenangan lebih banyak dilimpahkan pada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan sendiri urusan rumah tangganya.

Berangkat dari pemaparan desentralisasi asimetris di atas, segera terlihat keunggulan dari bentuk desentralisasi asimetris residual, yaitu suatu bentuk desentralisasi yang memberikan pembatasan kewenangan pemerintah pusat secara limitatif untuk meminimalisir campur tangan pemerintah pusat terhadap urusan/kewenangan yang telah diberikan kepada daerah. Adapun ciri dari konsep desentralisasi asimetris residual, yaitu pertama, memberikan kewenangan yang seluasnya-luasnya kepada daerah untuk mengurus sendiri urusan rumah tangganya.

Kedua, memberikan batasan yang jelas antara kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam urusan konkuren, dengan cara meminimalisir kewenangan pemerintah pusat dan lebih menyerahkan urusan pemerintahan konkuren sebagai kewenangan daerah. Ketiga, untuk mempertegas ciri dari negara kesatuan, maka pemerintah pusat tetap diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dan pengawasan secara terbatas. Di mana kontrol dan pengawasan ini hanya dilakukan untuk memastikan bahwa kebijakan yang dilakukan oleh daerah otonom tidak melampaui kewenangan yang telah diberikan atau tidak masuk ke dalam ranah kewenangan pemerintah pusat.

Pengawasan terbatas juga berfungsi sebagai dasar pemerintah pusat dalam menilai progres daerah, sehingga dengan pengawasan terbatas pemerintah pusat dapat memetakan daerah mana yang sudah mampu menjalankan otonominya dengan baik dan mana yang masih perlu dilakukan pendampingan. Sehingga dengan adanya pengawasan terbatas diharapkan tidak akan ada kesenjangan antara daerah kaya dan miskin sumber daya.

Untuk merealisasikan desentralisasi asimetris residual ini tentu yang pertama

---

<sup>23</sup> *Ibid*, 59.

harus dijalankan adalah membatasi kewenangan pemerintah pusat. Pembatasan kewenangan tersebut dilakukan dengan cara merinci satu-persatu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan sisa (residu) dari kewenangan tersebut menjadi kewenangan daerah otonom seluruhnya. Tentu sekilas kata sisa atau residu akan mempersempit kewenangan daerah, akan tetapi konsep residu tersebut yang digunakan dalam negara federal. Di mana konstitusi secara jelas merinci kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah federal dan residu dari perincian tersebut menjadi kewenangan negara-negara bagian.

Meskipun menggunakan istilah residu, akan tetapi konsep tersebut akan lebih menguntungkan pemerintah daerah, karena faktanya daerah akan mempunyai kewenangan lebih luas dari pada kewenangan pemerintah pusat. Sehingga gagasan ini akan lebih dapat mengakomodir keberagaman yang ada. Dalam konsep desentralisasi asimetris residual ini dapat diklasifikasikan antara kewenangan pemerintah pusat dan daerah, dengan merinci satu persatu kewenangan pemerintah pusat dan residu dari kewenangan tersebut menjadi ranah kewenangan daerah. Selain itu dapat disederhanakan pembagian urusan pemerintahan yang tercantum dalam UU Pemerintahan Daerah menjadi dua, yaitu urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah.

Urusan pemerintah pusat dalam konsep desentralisasi asimetris residual merupakan kewenangan yang sepenuhnya menjadi hak pemerintah pusat dalam menyelenggarakan kewenangan tersebut. Sementara itu yang dimaksud dengan urusan pemerintahan daerah merupakan urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pembagian kewenangan dari kedua urusan tersebut dilakukan dengan menggunakan prinsip residual dengan merinci kewenangan pemerintah pusat. Adapun urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dalam konsep desentralisasi asimetris residual, meliputi:

- 1) Politik luar negeri
- 2) Pertahanan
- 3) Keamanan
- 4) Yustisi
- 5) Moneter dan fiskal
- 6) Agama

Sementara itu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan provinsi dalam konsep desentralisasi asimetris residual adalah:

- 1) Pendidikan
- 2) Kesehatan
- 3) Pangan
- 4) Tenaga kerja
- 5) Perhubungan
- 6) Komunikasi dan informatika
- 7) Perumahan rakyat dan pemukiman
- 8) Ketenteraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota dalam konsep desentralisasi asimetris residual adalah residu dari 14 (empat belas) urusan pemerintahan di atas, yang meliputi:

- 1) Pekerjaan umum dan penataan ruang
- 2) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- 3) Sosial
- 4) Pertanahan
- 5) Lingkungan hidup
- 6) Administrasi kependudukan
- 7) Pemberdayaan masyarakat desa
- 8) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- 9) Koperasi, usaha kecil dan menengah
- 10) Penanaman modal
- 11) Kepemudaan dan olahraga
- 12) Statistik
- 13) Persandian
- 14) Kebudayaan
- 15) Kepustakaan dan kearsipan
- 16) Kelautan dan perikanan
- 17) Pariwisata
- 18) Pertanian
- 19) Kehutanan
- 20) Energi dan sumber daya
- 21) Perdagangan
- 22) Perindustrian
- 23) Transmigrasi, dan lain sebagainya.

Dengan pembagian kewenangan pemerintahan seperti dalam konsep desentralisasi asimetris residual seperti dikemukakan di atas, diharapkan dapat meminimalisir konflik kewenangan yang sering terjadi di antara sub sistem pemerintahan baik secara vertikal maupun horizontal. Mengingat konsep desentralisasi asimetris residual mengharuskan adanya hubungan harmonis dan saling koordinasi antar sub sistem pemerintahan untuk tercapainya tujuan pemerintahan yang diinginkan.

Di samping itu konsep desentralisasi asimetris residual juga dapat mengakomodir keberagaman bangsa Indonesia dalam bingkai Negara Kesatuan guna meningkatkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi seluruh warga negara. Mengingat daerah telah diberikan kewenangan yang sangat luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Tentu kewenangan tersebut harus diterima dengan penuh tanggung jawab agar cita-cita mulia bangsa untuk menyejahterakan warga negaranya dapat terimplementasikan dengan maksimal.

Hal tersebut selaras dengan pendapat Bagir Manan mengenai otonomi. Bagir Manan berpendapat bahwa otonomi merupakan ujung tombak kesejahteraan. Mengingat fungsi kesejahteraan akan menghadapkan pemerintah pada kenyataan konkret yang berbeda-beda pada masing-masing daerah yang mengikuti perkembangan dan dinamika kebutuhan masyarakat setempat.<sup>24</sup> Sehingga diharapkan desentralisasi asimetris residual dapat menjadi konsep otonomi yang tepat untuk merealisasikan tujuan tersebut, mengingat konsep dimaksud akan memberikan ruang gerak yang cukup bagi pemerintah daerah untuk mengurus sendiri urusan rumah tangganya sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan masing-masing daerah, sehingga akan lebih mendekati pada kesejahteraan.

Dengan demikian, batas teritorial, kultural dan sebagainya bukan hambatan lagi untuk melakukan penyatuan tersebut. Situasi ini tercipta berkat adanya dukungan teknologi canggih di bidang komunikasi, seperti radio, televisi, telepon, faksimile, internet dan sebagainya. Sejalan dengan itu, Akbar S. Ahmed dan Hastings Donan memberi batasan bahwa globalisasi “pada prinsipnya mengacu pada perkembangan-perkembangan yang cepat di dalam teknologi komunikasi, transformasi, informasi yang bisa membawa bagian-bagian dunia yang jauh (menjadi hal-hal) yang bisa dijangkau dengan mudah”.

---

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*, 26.

### C. Penutup

Konsep desentralisasi Indonesia saat ini merupakan bentuk interpretasi dari Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Adanya frasa “seluas-luasnya” memunculkan pemahaman yang multitafsir. Sehingga pada perdebatan konsep ideal otonomi melahirkan dua konklusi konsep yang berbeda, yaitu konsep otonomi federalisme dan desentralisasi asimetris residual. Berangkat dari keberagaman yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, secara teoretis sistem atau bentuk negara federal merupakan sistem yang paling cocok bagi Indonesia.

Bentuk negara federal dengan prinsip utamanya desentralisasi akan lebih dapat mencerminkan sila-sila yang terkandung dalam Pancasila. Sehingga bentuk negara federal akan lebih dekat kepada perwujudan keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang bersifat majemuk. Akan tetapi untuk merealisasikan konsep federalisme yang utuh membutuhkan jalan panjang yang terjal. Oleh karenanya, yang dirasa lebih realistis untuk diterapkan saat ini, sebelum melangkah lebih jauh ke sistem federal adalah dengan desentralisasi asimetris residual.

Desentralisasi asimetris residual merupakan konsep desentralisasi yang memberikan pembatasan kewenangan pemerintah pusat secara limitatif, yaitu dengan merinci satu-persatu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat, dan residu dari kewenangan tersebut menjadi kewenangan daerah otonom seluruhnya. Sehingga dengan desentralisasi asimetris residual, diharapkan akan dapat memberikan ruang gerak yang cukup bagi pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan warga masyarakatnya sesuai dengan karakteristik dan kekhasan masing-masing daerah.

## Daftar Pustaka

### Jurnal

- Basuki, Udiyo. "Dinamika Konstitusi Indonesia (Refleksi Yuridis atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945)". *Jurnal Sosio-Religia* 1, no. 4 (Agustus 2002).
- Basuki, Udiyo, & Rudi Subiyakto. "77 Tahun Negara Hukum: Refleksi atas Dinamika Politik Hukum dalam Tata Hukum Menuju Masyarakat Hukum Indonesia yang Demokratis". *Jurnal Supremasi Hukum* 11, no. 2 (Desember 2022): 179-202. <https://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/Supremasi/article/download/2747/1908>.
- Huda, Ni'matul, & Despan Heryansyah. "Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia". *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 2 (Mei 2019): 238-258. <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/download/12173/9427>.
- Ridwansyah, Muhammad. "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (Desember 2017): 838-858. <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/download/1447/346>.
- Wasistiono, Sadu. "Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari sudut pandang manajemen Pemerintahan)". *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah* 1, no. 2 (2004).
- Wijayanti, Septi Nur. "Hubungan Antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014". *Jurnal Media Hukum* 23, no. 2 (Desember 2016): 186-199. <https://journal.umy.ac.id/index.php/jmh/article/download/2001/2616>.

### Buku

- Hakim, Lukman. *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah (Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara Hukum dan Kesatuan*. Malang: Setara Press, 2012.
- Hidayat, Syarif, & Benyamin Hoessein. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991.
- Huda, Ni'matul. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Huda, Ni'matul. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Lubis, M. Solly. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*. Bandung: Alumni, 1983.
- Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Omara, Andy. *Teori dan Hukum Konstitusi: Materi Perkuliahan*. Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020.
- Wolhoff, S.J. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Timun Mas, 1955.

### **Internet**

CNN Indonesia. “Drama Istana-Balai Kota: Saling Jaga Citra Anies dan Jokowi”. <https://cnn.indonesia.com/nasional/20200129083136-32-46966/drama-istana-balai-kota-saling-jaga-citra-anies-dan-jokowi> (diakses 4 Juni 2021).

CNN Indonesia. “Polemik Normalisasi Sungai DKI dari Era Jokowi Hingga Anies”. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210210063052-32-604479/polemik-normalisasi-sungai-dki-dari-dra-jokowi-hingga-anies> (diakses 4 Juni 2021).

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.