



Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I  
Lembaga Administrasi Negara



Seminar Isu-Isu Aktual

# PROCEEDING



PROCEEDING SEMINAR . PKP2A I LAN

Prospek Penerapan  
Desentralisasi Asimetris  
Dalam Sistem Pemerintahan Daerah  
di Indonesia

PKP2A I LAN, 26 November 2012





# **PROCEEDING SEMINAR**

**Prospek Penerapan Desentralisasi  
Asimetris dalam Sistem Pemerintahan  
Daerah di Indonesia**



**Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I**

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

**BANDUNG**

**2012**



## **PROCEEDING SEMINAR**

### **Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia**

#### **Penanggung jawab :**

Kepala PKP2A I LAN

#### **Tim Penyusun :**

1. Krismiyati, ST., M.Ec.
2. Shafiera Amalia, S.IP.
3. Budi Prayitno, S.IP., M.Si.
4. Pratiwi, S.Sos.
5. Rosita Novi Andari, S.Sos.

#### **Editor :**

Shafiera Amalia, S.IP.

#### **Tim Pelaksana :**

1. Gering Supriyadi, Drs., MM.
2. Dr. Baban Sobandi, SE., M.Si.
3. Krismiyati, ST., M.Ec.
4. Rosita Novi Andari, S.Sos
5. Shafiera Amalia, S.IP
6. Drs. Dayat Hidayat, M.Si
7. Ade Suhendar, ST
8. Lilis Multati, S.Sos
9. Sukarna, S.Sos.
10. Nurhusna Frinovia, St., S.Psi.,M.Psi
11. Kezia Larasati S., A.Mk
12. Tino Trisno Mulya
13. Herdi Erawan
14. Nasep Soviana
15. Dana Sutisna

#### **Desain Cover dan Layout :**

1. Budi Permana
2. Irman Hermansyah, S.Sos



# **PROSPEK PENERAPAN DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA**

Penulis : Krismiyati, *et.al.*

Desain Sampul : Budi Permana

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang  
Cetakan I, 2012

**Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,  
Termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari  
penerbit**

Hak Penerbitan pada:

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I

Lembaga Administrasi Negara

Alamat : Jl. Kiara Payung km. 4,7 Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat

Tel/Fax : (022) 7790044 – 7790055

E-mail : [admin@litbang-lan-bdg.info](mailto:admin@litbang-lan-bdg.info)  
[info@bandung.lan.go.id](mailto:info@bandung.lan.go.id)

Web : [www.litbang-lan-bdg.info](http://www.litbang-lan-bdg.info)  
[www.bandung.lan.go.id](http://www.bandung.lan.go.id)

---

*Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem  
Pemerintahan Daerah di Indonesia*

Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur  
I

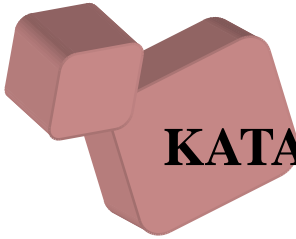
Lembaga Administrasi Negara, 2012

x; hlm.; 18,2 x 25,7 cm

ISBN: 978-979-3382-64-7

---





# KATA PENGANTAR

Puji syukur selalu kita panjatkan kehadiran Allah SWT, karena atas keridhoanNYA, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara (PKP2A I LAN) dapat terus berupaya memberikan informasi-informasi mengenai isu-isu aktual yang sedang berkembang saat ini agar dapat terjadi *sharing knowledge* diantara para aparatur negara. Pada tahun 2012 ini PKP2A I LAN menyelenggarakan seminar dengan tema "**Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia**". Seminar ini merupakan tindak lanjut dari Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris di Indonesia yang dilakukan pada tahun 2012. Tujuan dari kegiatan seminar ini adalah untuk mengidentifikasi peluang, tantangan pemberlakuan desentralisasi asimetris dan untuk merumuskan beberapa desain desentralisasi asimetris yang dapat diterapkan di Indonesia dalam upaya meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang akan berujung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kegiatan Seminar ini menghadirkan para pakar dalam di bidang Otonomi Daerah dan Desentralisasi untuk memberikan pandangan sesuai kapasitas yang dimiliki.

Untuk mempertajam saran rekomendasi dan hasil seminar tersebut, maka PKP2A I LAN menyusun sebuah *proceeding* dalam bentuk buku sebagai hasil dari seminar tersebut. Hasil prosiding ini berisi materi para narasumber pada saat seminar.

Kami berharap, *proceeding* seminar ini dapat menjadi bahan masukan yang bermanfaat bagi upaya pengembangan kebijakan desentralisasi yang tepat bagi sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah di Indonesia.

Sumedang, November 2012

Tim Penyusun



## KATA SAMBUTAN KEPALA PKP2A I LAN

Dalam rangka mencapai tujuan kebijakan desentralisasi di Indonesia yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat maka pengembangan kebijakan desentralisasi asimetris di tengah keberagaman karakteristik masyarakat menjadi sebuah isu aktual yang berkembang dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Hal ini dikarenakan kinerja kebijakan desentralisasi hingga kini masih belum optimal dimana desain desentralisasi yang diberlakukan merupakan desain tunggal yang memberikan perlakuan seragam (*simetris*) kepada setiap daerah otonom yang ada.

Keragaman karakteristik Indonesia ini menyebabkan penerapan desain tunggal kebijakan desentralisasi tidak sepenuhnya mampu mengatasi berbagai tantangan. Itulah yang menjadi alasan mengapa kebutuhan untuk mendesain ulang kebijakan desentralisasi di Indonesia kearah kebijakan yang mampu mengakomodasi berbagai perbedaan karakteristik dan kondisi masing-masing daerah. Kondisi dimana daerah diberi perlakuan (*treatment*) secara berbeda ini kemudian dikenal dengan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*).

Untuk merespon berkembangnya isu aktual terkait hal tersebut, maka Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara (PKP2A I LAN) pada tahun 2012 ini menyelenggarakan kegiatan Seminar Isu-Isu Aktual dengan tema **"Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia"**. Buku proceeding seminar ini merupakan hasil pelaksanaan seminar yang diharapkan akan memberikan pengetahuan dan bahan pemikiran bersama untuk mengembangkan penerapan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia.

Bersama ini dihaturkan pula penghargaan dan apresiasi kami kepada semua narasumber yang telah memberikan pemikiran terbaiknya untuk kesuksesan penyelenggaraan Seminar dan hasil prosiding ini dan tak lupa juga kami mengucapkan terima kasih kepada penyelenggara seminar dan tim penyusun prosiding atas kinerja yang telah diberikan.

Sumedang, November 2012  
Kepala PKP2A I LAN

Gering Supriyadi

## DAFTAR ISI



Halaman Sampul	
Kata Pengantar	iii
Kata Sambutan Kepala PKP2A I LAN	iv
Daftar Isi	v

---

<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
--------------	--------------------	----------

---

A.	Latar Belakang	1
B.	Rumusan Permasalahan	4
C.	Ruang Lingkup	4
D.	Tujuan dan Kegunaan Kegiatan	5
E.	Waktu Penyelenggaraan	5
F.	Target Peserta	5
		<b>9</b>

<b>BAB II</b>	<b>HASIL SEMINAR</b>
---------------	----------------------

---

Laporan Penyelenggaraan Kegiatan Seminar isu Aktual Kepala PKP2A I LAN	9
Keynote Speech Kegiatan Seminar Isu Aktual Kepala Lembaga Administrasi Negara	14
<b>Makalah 1 :</b> Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris di Indonesia Tim Kajian PKP2A I LAN	16
<b>Makalah 2 :</b> Peluang Pengembangan Desentralisasi Asimetris pada Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dr. Halilul Khairi. S Sos. M.si.	27
<b>Makalah 3 :</b> Desentralisasi Asimetris Ditinjau dari Dimensi Pembagian Urusan antara Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota Prof Dr. H. Utang Suwaryo, Drs., MA.	31
<b>Makalah 4 :</b> Desentralisasi Asimetris di Indonesia Bayu Dardias Kurniadi, SIP, M.A, M. Pub. Pol.	42
<b>Makalah 5 :</b> Desentralisasi Asimetri bagi Pemberdayaan	53



Potensi Lokal Ditinjau dari Aspek Pembiayaan  
Pembangunan

Dr. Muhammad Taufiq, DEA.

**Makalah 6 :**

Desentralisasi Asimetris ditinjau dari Dimensi  
Kelembagaan dan Hubungan Pusat - Daerah  
Tri Widodo Wahyu Utomo, SH., MA.

65

**BAB III**

**KESIMPULAN DAN PENUTUP**

**73**

---

A. Kesimpulan

73

B. Penutup

76

**LAMPIRAN**

**79**

---

Lampiran 1 : Notulensi Sesi Pemaparan Materi  
Narasumber

79

Lampiran 2 : Notulensi Sesi Diskusi dan Tanya  
Jawab

86

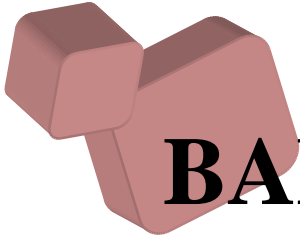
Lampiran 3 : SK Tim Pelaksana

91

Biografi Narasumber

93





# BAB 1

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Pada dasarnya, kebijakan desentralisasi di Indonesia sudah berlangsung sejak lama yaitu sejak jaman Kolonial Belanda saat diperkenalkannya kebijakan *Decentralisatie Wet* pada tahun 1903. Namun demikian, selanjutnya yang disebut sebagai “big bang” era desentralisasi adalah sejak disyahnkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004. Dilihat dari definisinya, desentralisasi diartikan sebagai transfer kewenangan dan tanggung jawab penanganan fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah di bawahnya, organisasi semi pemerintah (*quasy government*) atau sektor swasta (World Bank, 1999). Definisi serupa dikemukakan oleh Smith (2001) dengan mengadopsi definisi desentralisasi menurut Rondinelli yang menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan transfer tanggungjawab perencanaan (*planning*), manajemen, penerimaan dan pengalokasian sumber daya (*resource raising and allocation*) dari pemerintah pusat kepada: (a) lembaga/instansi perwakilan pusat di daerah; (b) unit atau tingkatan pemerintahan yang lebih rendah; (c) lembaga semi otonom; (d) institusi fungsional di daerah; atau (e) organisasi swasta.

Pada dasarnya, kebijakan desentralisasi muncul karena kegagalan sistem sentralisasi dalam mewujudkan tujuan pemerataan pembangunan, pemberian pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karenanya, Smith (2001) menjelaskan bahwa selain untuk mewujudkan *good governance*, desentralisasi juga dimaksudkan untuk mewujudkan efisiensi, transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sementara, UNDP (2009) menjelaskan bahwa desain desentralisasi memiliki dua tujuan: *ekonomi* dan *politik*. Tujuan ekonomi yang ingin dicapai melalui desentralisasi adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik yang lebih merata dan memperpendek rentang antara penyedia layanan publik dan masyarakat lokal. Sementara tujuan politik desentralisasi adalah demokratisasi pemerintahan daerah melalui pertanggungjawaban langsung kepala daerah kepada konstituen mereka di daerah.

Secara harafiah, kebijakan desentralisasi berimplikasi terhadap adanya perubahan pengaturan hubungan atau relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Di sini, harapan besar digantungkan bahwa perubahan pola relasi ini akan berkontribusi positif terhadap upaya perwujudan kesejahteraan masyarakat.



Usman (2005) mengemukakan beberapa implikasi dari implementasi kebijakan desentralisasi pada aspek *politik, administratif, ekonomi* dan *spasial*. Dilihat dari *aspek politik*, pergeseran penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan kemampuan dan tanggung-jawab politik daerah, membangun proses demokratisasi (kompetisi, partisipasi dan transparansi), konsolidasi integrasi nasional (menghindari konflik pusat-daerah dan antar daerah). Dari *aspek administratif* diharapkan akan mampu meningkatkan kemampuan daerah merumuskan perencanaan dan mengambil keputusan strategis, meningkatkan akuntabilitas publik dan pertanggungjawaban publik. Sementara dari *aspek ekonomi* diharapkan mampu membangun keadilan di semua daerah (maju bersama), mencegah eksploitasi pusat terhadap daerah, serta meningkatkan kemampuan Daerah menyediakan barang dan jasa publik. Dan dari *aspek spasial*, kebijakan desentralisasi diharapkan mampu meningkatkan pemerataan kemampuan politik, administratif dan ekonomi ke daerah-daerah, sehingga dapat menghapus kesenjangan (*disparitas*) dikotomi Jawa - luar Jawa atau Indonesia Barat - Timur, serta wilayah perkotaan-pedesaan.

Meskipun kebijakan desentralisasi seolah terlihat sangat menjanjikan sebagai sebuah pilihan dalam manajemen pemerintahan sebuah negara, namun demikian, pada tataran empirik, implementasi kebijakan desentralisasi merupakan pedang bermata dua (*two-edged of sword*) yang dapat menimbulkan dampak positif maupun negatif (Brillantes. Jr, dalam Tri Widodo, 2012). IRDA (dalam Tri Widodo, 2010) menemukan bukti bahwa desentralisasi berhasil mendorong terwujudnya tiga kondisi penting, yaitu: 1) meningkatnya kepedulian dan penghargaan terhadap partisipasi masyarakat dalam proses politik di tingkat lokal; 2) perangkat pemerintahan daerah memiliki komitmen yang makin kuat dalam pemberian layanan serta merasakan adanya tekanan yang berat dari masyarakat agar mereka meningkatkan kualitas pelayanan publik; dan 3) pemerintah daerah saling bekerjasama dan berbagi informasi untuk menyelesaikan persoalan yang sama-sama mereka hadapi. Sementara, terkait dengan pelayanan publik, beberapa studi menyatakan adanya peningkatan pelayanan publik di bidang pendidikan (Rentanida, 2009; Purwanto, 2010; Tasrin, 2011), bidang kesehatan (Rentanida, 2009). Namun demikian, beberapa kajian lain juga menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi justru menyebabkan dampak negatif seperti terjadinya kesenjangan (*disparitas*) antar wilayah yang semakin tinggi (Sobandi, 2008; Nazara & Safii, 2007), ketegangan hubungan pusat – daerah (JPP Fisipol UGM, 2010).

Namun demikian, adanya implikasi positif dan negatif ini tidak lantas berarti bahwa kebijakan desentralisasi tidak cocok untuk diterapkan di Indonesia. Hanya saja perlu dipahami bahwa desain tunggal kebijakan desentralisasi di tengah keberagaman karakteristik dan kebutuhan lokal daerah-daerah di Indonesia memang tidak sepenuhnya mampu mengatasi berbagai tantangan. Itulah yang menjadi dasar alasan mengapa kebutuhan untuk mendesain ulang kebijakan desentralisasi di Indonesia menjadi perlu diarahkan menjadi kebijakan yang mampu mengakomodasi berbagai perbedaan karakteristik dan kondisi masing-masing daerah melalui pemberian perlakuan (*treatment*) berbeda.



Dalam rangka menanggapi persoalan tersebut, dalam beberapa tahun terakhir ini selanjutnya muncul ide atau gagasan mengenai kebutuhan penerapan desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*). Konsep tentang desentralisasi asimetris sendiri pertama kali diinisiasi oleh Charles D Tarlton pada tahun 1965. Dengan memperhatikan sistem federasi klasik sebagaimana yang dilakukan di USA, Swiss, dan Jerman Barat, Charles Tarlton menemukan bahwa disamping konstitusi negara mengakui persamaan status untuk setiap negara bagian, disana selalu ada faktor-faktor tertentu seperti ekonomi, sosial budaya dan historis yang menyebabkan adanya perbedaan fungsional atau "asymmetrical variations" dalam kewenangan dan pengaruh dari unit konstituen yang berbeda yang mempengaruhi derajat keharmonisan atau perpecahan (*disunity*) dalam sistem federasi. Tarlton kemudian menyebutnya sebagai *federal asymmetric*. Ronald L. Watts (2005) dalam papernya menjelaskan tentang beberapa konseptual isu yang harus dipahami untuk memperoleh gambaran jelas mengenai subjek tentang desentralisasi asimetris. Pertama adalah mengenai definisi *symmetry* dan *asymmetry* dalam sistem federasi. Definisi "federal symmetry" mengacu pada keseragaman (*uniformity*) diantara negara bagian (*states*) dalam hal pola hubungannya dengan sistem federal. Sementara, "asymmetry" dalam sistem federasi terjadi dimana terdapat perbedaan dalam hal derajat otonomi dan kekuasaan diantara unit-unit konstituen. Tarlton dalam Watts (2005) mengemukakan bahwa *asymmetrical refers to a situation where the diversities within the larger society find political expression through component governments "possessed of varying degrees of autonomy and powers*. Dengan demikian desentralisasi asimetris merupakan bentuk desentralisasi yang mempertimbangkan keberagaman dalam wilayah suatu negara.

Dalam suatu negara kesatuan (*unitary state*) seperti Indonesia yang sangat beragam karakteristiknya, untuk mendesain hubungan pusat dan daerah yang tepat dan dapat menjamin terselenggaranya pemerintahan yang efektif adalah persoalan yang tidak mudah. Dan sejak awal terbentuknya negara Indonesia, tuntutan untuk mengakomodasi berbagai karakteristik daerah sudah muncul di dalam konstitusi baik dalam UUD 1945, UUD RIS, UUDS, dan UUD 1945 Amandemen. Melihat keempat UUD yang pernah berlangsung di Indonesia terkait desentralisasi asimetris, salah satu hal penting yang perlu dicatat adalah bahwa walaupun bentuk negara, sistem pemerintahan dan struktur parlemen yang berbeda, namun hal ini tidak mengurangi ruang pengaturan desentralisasi asimetrisme (Kurniadi, 2012).

Pada tataran empiris, konsep desentralisasi asimetris di Indonesia dikenal dengan sebutan otonomi khusus dan daerah istimewa. Dan konsep ini sudah diimplementasikan dengan adanya beberapa daerah berotonomi khusus seperti Papua (meliputi Provinsi Papua dan Papua Barat), Aceh, DKI Jakarta dan daerah berstatus istimewa seperti DI Yogyakarta. Kelima provinsi ini memiliki pola hubungan pusat dan daerah yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Namun demikian, karena begitu beragamnya karakteristik Indonesia, sebenarnya pemberian perlakuan (*treatment*) asimetris ini masih dapat dikembangkan ke



depannya dalam rangka untuk mewujudkan janji awal kebijakan desentralisasi, yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata. Selain itu, masih adanya persoalan-persoalan pelik di beberapa daerah pemegang otonomi khusus di Indonesia, seperti Papua, menuntut perlunya dilakukan penyusunan desain kebijakan desentralisasi asimetris yang lebih matang.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, selanjutnya dipandang menarik untuk mengulas lebih jauh mengenai konsep desentralisasi asimetris, sejauh mana prospeknya untuk dapat diterapkan di Indonesia. Karenanya, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) 1 LAN bermaksud untuk menyelenggarakan Seminar Isu-Isu Aktual dengan tema "Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia". Penyelenggaraan seminar ini dimaksudkan untuk menggali lebih dalam mengenai desain pengembangan konsep desentralisasi asimetris sehingga dapat diterapkan di Indonesia dan juga melihat peluang, tantangan pemberlakuan desentralisasi asimetris.

## B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur 1 Lembaga Administrasi Negara akan menyelenggarakan Seminar Isu-Isu Aktual dengan tema: **Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia.**

## C. RUANG LINGKUP

Kegiatan ini akan dilakukan dalam bentuk Sminar yang akan menghadirkan para pakar dalam di bidang Otonomi Daerah dan Desentralisasi untuk memberikan pandangan sesuai kapasitas yang dimiliki. Adapun ruang lingkup pembahasannya akan menyesuaikan dengan tema yang telah ditetapkan tersebut dengan sub-sub tema sebagai berikut:

1. **Keynote Speech: Kepala LAN: Prof. Dr. Agus Dwiyanto. MPA**  
*Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*
2. **Dr. Halilul Khairi, M.Si (Asisten Dirjen Pemerintahan Umum Kemendagri)**  
*Peluang Pengembangan Desentralisasi Asimetris pada Revisi UU Nomor 32 Tahun 2004.*
3. **Bayu Dardias, MA, M.Pub.Pol (Ketua Tim Penelitian Desentralisasi Asimetris yang Mensejahterakan: Pengalaman Aceh dan Papua, UGM)**  
*Evaluasi Penyelenggaraan Desentralisasi Asimetris di Indonesia*
4. **Prof. Dr. Utang Suwarya, MA (Guru Besar Fisipol UNPAD)**  
*Desentralisasi Asimetris Ditinjau dari Dimensi Pembagian Urusan Antara Pemerintah Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota*



**5. Dr. Muhammad Taufik, DEA. (Dosen STIA LAN Jakarta)**

*Desentralisasi Asimetris Ditinjau dari Dimensi Pemberdayaan Potensi Lokal dan Pembiayaan Pembangunan*

**6. Tri Widodo Wahyu Utomo, SH.,MA. (Kepala Pusat Kajian Manajemen Kebijakan LAN)**

*Desentralisasi Asimetris Ditinjau dari Dimensi Kelembagaan dan Hubungan Pusat – Daerah*

#### **D. TUJUAN DAN KEGUNAAN KEGIATAN**

Tujuan dari kegiatan seminar ini adalah untuk mengidentifikasi peluang, tantangan pemberlakuan desentralisasi asimetris dan untuk merumuskan beberapa desain desentralisasi asimetris yang dapat diterapkan di Indonesia dalam upaya meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang akan berujung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

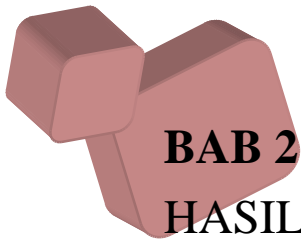
#### **E. WAKTU PENYELENGGARAAN**

Seminar ini akan diselenggarakan pada  
Hari/Tanggal : Senin, 26 November 2012,  
Tempat : Ruang Auditorium, Grha Giri Wisesa, PKP2A I LAN  
Jl. Kiarapayung Km. 4,7, Jat inangor, Sumedang, Jawa Barat  
Jam : 09.00 – selesai

#### **F. TARGET PESERTA**

Adapun target peserta dalam seminar ini meliputi perwakilan dari kementerian/lembaga pusat, pemerintah daerah baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dan Akademisi dari berbagai perguruan tinggi.





## BAB 2

## HASIL SEMINAR

### LAPORAN PENYELENGGARAAN KEGIATAN SEMINAR ISU-ISU AKTUAL

#### "Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia"

Oleh : Drs. Gering Supriyadi, MM.<sup>1</sup>

#### A. LATAR BELAKANG

Pada dasarnya, kebijakan desentralisasi di Indonesia sudah berlangsung sejak lama yaitu sejak jaman Kolonial Belanda saat diperkenalkannya kebijakan *Decentralisatie Wet* pada tahun 1903. Namun demikian, selanjutnya yang disebut sebagai "*big bang*" era desentralisasi adalah sejak disahkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004. Dilihat dari definisinya, desentralisasi diartikan sebagai transfer kewenangan dan tanggung jawab penanganan fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah di bawahnya, organisasi semi pemerintah (*quasy government*) atau sektor swasta (World Bank, 1999).

Secara harafiah, kebijakan desentralisasi berimplikasi terhadap adanya perubahan pengaturan hubungan atau relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Di sini, harapan besar digantungkan bahwa perubahan pola relasi ini akan berkontribusi positif terhadap upaya perwujudan kesejahteraan masyarakat. Usman (2005) mengemukakan beberapa implikasi dari implementasi kebijakan desentralisasi pada aspek *politik*, *administratif*, *ekonomi* dan *spasial*. Dilihat dari aspek *politik*, pergeseran penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan kemampuan dan tanggung-jawab politik daerah, membangun proses demokratisasi, dan konsolidasi integrasi nasional. Dari aspek *administratif* diharapkan akan mampu meningkatkan kemampuan daerah merumuskan perencanaan dan mengambil keputusan strategis, meningkatkan akuntabilitas publik dan pertanggungjawaban publik. Sementara dari aspek *ekonomi* diharapkan mampu membangun keadilan di semua daerah (maju bersama), mencegah eksploitasi pusat terhadap daerah, serta meningkatkan kemampuan Daerah menyediakan barang dan jasa publik. Dan dari

---

<sup>1</sup> Drs. Gering Supriyadi, MM merupakan Kepala Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I Lembaga Administrasi Negara



*aspek spasial*, kebijakan desentralisasi diharapkan mampu meningkatkan pemerataan kemampuan politik, administratif dan ekonomi ke daerah-daerah, sehingga dapat menghapus kesenjangan (*disparitas*) dikotomi Jawa - luar Jawa atau Indonesia Barat - Timur, serta wilayah perkotaan-pedesaan.

Meskipun kebijakan desentralisasi seolah terlihat sangat menjanjikan sebagai sebuah pilihan dalam manajemen pemerintahan sebuah negara, namun demikian, pada tataran empirik, implementasi kebijakan desentralisasi merupakan pedang bermata dua (*two-edged of sword*) yang dapat menimbulkan dampak positif maupun negatif. Beberapa implikasi positif dari kebijakan desentralisasi adalah bahwa desentralisasi mampu mendorong terwujudnya: 1) peningkatan kepedulian dan penghargaan terhadap partisipasi masyarakat dalam proses politik di tingkat lokal; 2) perangkat pemerintahan daerah yang memiliki komitmen yang makin kuat dalam pemberian layanan serta merasakan adanya tekanan yang berat dari masyarakat agar mereka meningkatkan kualitas pelayanan publik; dan 3) pemerintah daerah yang saling bekerjasama dan berbagi informasi untuk menyelesaikan persoalan yang sama-sama mereka hadapi. Selain itu, terkait dengan pelayanan publik, beberapa studi menyatakan adanya dampak positif pasca pemberlakuan kebijakan desentralisasi dilihat dari peningkatan pelayanan publik di bidang pendidikan (Rentanida, 2009; Purwanto, 2010; Tasrin, 2011), dan bidang kesehatan (Rentanida, 2009). Namun demikian, beberapa kajian lain juga menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi justru menyebabkan dampak negatif seperti terjadinya kesenjangan (*disparitas*) antar wilayah yang semakin tinggi (Sobandi, 2008; Nazara & Safii, 2007), ketegangan hubungan pusat – daerah (JPP Fisipol UGM, 2010).

Namun demikian, adanya implikasi positif dan negatif ini tidak lantas berarti bahwa kebijakan desentralisasi tidak cocok untuk diterapkan di Indonesia. Hanya saja perlu dipahami bahwa hingga kini kinerja kebijakan desentralisasi masih belum optimal. Hal ini karena desain desentralisasi di Indonesia merupakan desain tunggal yang memberikan perlakuan seragam (simetris) kepada setiap daerah otonom yang ada. Ini berarti bahwa di dalamnya terdapat pengaturan hubungan pusat-daerah dalam aspek *kewenangan, kelembagaan, keuangan dan pengawasan* dibuat sama antara daerah satu dengan daerah lainnya. Sementara setiap daerah memiliki karakteristik yang sangat beragam, penerapan desain tunggal kebijakan desentralisasi ini memang tidak sepenuhnya mampu mengatasi berbagai tantangan. Itulah yang menjadi dasar alasan mengapa kebutuhan untuk mendesain ulang kebijakan desentralisasi di Indonesia menjadi perlu diarahkan menjadi kebijakan yang mampu mengakomodasi berbagai perbedaan karakteristik dan kondisi masing-masing daerah melalui pemberian perlakuan (*treatment*) berbeda atau yang dikenal dengan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*).

Selain dikarenakan oleh masih banyaknya persoalan hubungan pusat-daerah yang muncul sebagai bagian dari akibat desain tunggal desentralisasi yang diberlakukan saat ini, kebutuhan penyusunan ulang desain desentralisasi asimetris



juga didasarkan atas dasar belum tercapainya tujuan dasar desentralisasi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pada tataran empiris, konsep desentralisasi asimetris di Indonesia dikenal dengan sebutan otonomi khusus dan daerah istimewa. Dan konsep ini sudah diimplementasikan dengan adanya beberapa daerah berotonomi khusus seperti Papua (meliputi Provinsi Papua dan Papua Barat), Aceh, DKI Jakarta dan daerah berstatus istimewa seperti DI Yogyakarta. Kelima provinsi ini memiliki pola hubungan pusat dan daerah yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Namun demikian, karena begitu beragamnya karakteristik Indonesia, sebenarnya pemberian perlakuan (*treatment*) asimetris ini masih dapat dikembangkan ke depannya dalam rangka untuk mewujudkan janji awal kebijakan desentralisasi, yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata. Selain itu, masih adanya persoalan-persoalan pelik di beberapa daerah pemegang otonomi khusus di Indonesia, seperti Papua, menuntut perlunya dilakukan penyusunan desain kebijakan desentralisasi asimetris yang lebih matang.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, selanjutnya dipandang menarik untuk mengulas lebih jauh mengenai konsep desentralisasi asimetris, sejauh mana prospeknya untuk dapat diterapkan di Indonesia. Karenanya, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) <sup>1</sup> LAN bermaksud untuk menyelenggarakan Seminar Isu-Isu Aktual dengan tema “Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia”. Penyelenggaraan seminar ini dimaksudkan untuk menggali lebih dalam mengenai desain pengembangan konsep desentralisasi asimetris sehingga dapat diterapkan di Indonesia dan juga melihat peluang, tantangan pemberlakuan desentralisasi asimetris.

## **B. TUJUAN KEGIATAN SEMINAR**

Tujuan dari kegiatan seminar ini adalah untuk mengidentifikasi peluang, tantangan pemberlakuan desentralisasi asimetris dan untuk merumuskan beberapa desain desentralisasi asimetris yang dapat diterapkan di Indonesia dalam upaya meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang akan berujung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

## **C. RUANG LINGKUP BAHASAN**

Kegiatan ini akan dilakukan dalam bentuk Seminar dengan tema “**Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia**”. Adapun tema utama tersebut dibagi menjadi sub tema sebagai berikut:

### **Keynote Speech: Kepala LAN:**

*Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*



**Dr. Halilul Khairi, M.Si, Asisten Direktur Jenderal Pemerintahan Umum, Kementerian Dalam Negeri**

*Peluang Pengembangan Desentralisasi Asimetris pada Revisi UU Nomor 32 Tahun 2004.*

**Bayu Dardias, MA., M.Pub.Pol, Ketua Tim Penelitian Desentralisasi Asimetris yang Mensejahterakan: Pengalaman Aceh dan Papua, UGM**

*Evaluasi Penyelenggaraan Desentralisasi Asimetris di Indonesia*

**Prof. Dr. Utang Suwarya, MA (Guru Besar Fisipol UNPAD)**

*Desentralisasi Asimetris Ditinjau dari Dimensi Pembagian Urusan Antara Pemerintah Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota*

**Dr. Muhammad Taufik, DEA. (Dosen STIA LAN Jakarta)**

*Desentralisasi Asimetris Ditinjau dari Dimensi Pemberdayaan Potensi Lokal dan Pembiayaan Pembangunan*

**Triwidodo Wahyu Utomo, SH.,MA. (Kapus Kajian Kebijakan LAN)**

*Desentralisasi Asimetris Ditinjau dari Dimensi Kelembagaan dan Hubungan Pusat - Daerah*

#### **D. WAKTU PENYELENGGARAAN**

Seminar ini diselenggarakan pada

Hari/Tanggal : Senin, 26 November 2012

Tempat : Auditorium Grha Giri Wisesa, PKP2A I LAN

Jl. Kiarapayung Km. 4,7, Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat

Jam : 09.00 s.d. 14.00 WIB

#### **E. PESERTA**

Adapun peserta dalam seminar ini, terdiri dari: Perwakilan dari kementerian/lembaga pusat, Pemerintah Daerah baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dan perwakilan dari Akademisi dari berbagai perguruan tinggi, dengan total peserta 164 orang.



## F. PENUTUP

Demikian laporan kegiatan seminar ini kami sampaikan, semoga acara ini dapat memberikan manfaat yang seluas-luasnya bagi para hadirin di sini pada khususnya dan Negara Kesatuan Republik Indonesia pada umumnya. Selanjutnya kami mohon perkenan Bapak Kepala LAN, Yang Terhormat Profesor Agus Dwiyanto, MPA. untuk membuka acara ini. Terima kasih.

Jatinangor, 26 November 2012

Kepala Pusat,

Gering Supriyadi



**KEYNOTE SPEECH KEGIATAN SEMINAR ISU-ISU AKTUAL**

**"Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia"**

Oleh : Prof. Dr. Agus Dwiyanto, M.PA.<sup>2</sup>

Sebagai praktik dan gagasan desentralisasi asimetrik bukan hal yang baru. Dalam konteks yang sekarang, pemerintah Indonesia telah melaksanakan otonomi secara asimetrik dengan pengaturan otonomi secara berbeda, misalnya adanya otonomi khusus seperti yang sudah diterapkan pada beberapa daerah yakni Daerah Khusus Istimewa (DKI) Jakarta dengan otonomi pada tingkat provinsi, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dengan penetapan sultan sebagai kepala daerah, peraturan mengenai pertanahan (*sultan ground dan common ground*) dan kebudayaan, Provinsi Aceh yang diatur dengan syariat islam, serta Papua dengan rekognisi hak rakyat Papua, penegakan HAM dan percepatan pembangunan. Maka, sebenarnya desentralisasi bukanlah hal yang aneh, ini sudah dilaksanakan di Indonesia.

Pada masing-masing daerah otonomi khusus di Indonesia diatur dengan dasar yang berbeda-beda. Adanya perbedaan dalam pengaturan tentang desentralisasi dan otonomi lazim terjadi dalam praktik internasional seperti halnya Inggris yang diterapkan di daerah *Northern Island, the isle of Man* dan *The Channels of islands*; Amerika Serikat yang diterapkan di *District of Columbia*, dan Kanada yang diterapkan di daerah Quebec, Spanyol- Basque, Navarra, dan Galicia.

Maka desentralisasi asimetris diperlukan karena jika kita melihat keberbedaan di Indonesia, pengaturan secara berbeda yang diberikan oleh pemerintah terhadap satu daerah tertentu atau sekelompok daerah seringkali menjadi keniscayaan. Keniscayaan tersebut disebabkan oleh beberapa pertimbangan, salah satunya pertimbangan politik. Dalam kasus di Papua dan NAD pemerintah merasa perlu membuat pengaturan secara asimetri karena hal itu diperlukan dalam rangka mengatasi berbagai konflik yang terjadi dalam hubungan antara pusat dengan daerah yang bersangkutan. Manajemen yang digunakan di masa lalu dalam mengelola dinamika lokal yang tidak tepat menciptakan konflik yang kompleks dan tindakan politik diambil untuk mempertahankan integrasi nasional. Hal yang sama terjadi dengan kasus keistimewaan DIY dengan pemilihan sultan sebagai gubernur dan DKI Jakarta. DKI memperoleh perlakuan yang berbeda karena untuk pemerintah DKI Jakarta yang menjadi pusat kekuasaan, ekonomi, dan jasa dengan eksternalitas yang begitu tinggi jika diterapkan status otonomi yang berbeda maka otonomi pada tingkat provinsi akan lebih efisien dan

---

<sup>2</sup> Prof. Dr. Agus Dwiyanto, M.PA merupakan Kepala Lembaga Administrasi Negara



efektif. Persoalan-persoalan yang muncul di DKI merupakan persoalan yang berasal dari daerah-daerah lain.

Pertimbangan keberagaman etnis juga menjadi salah satu pertimbangan berikutnya dalam penetapan status otonomi khusus. Indonesia memiliki keberagaman dalam geografis (daratan dan kepulauan), budaya dan etnisitas, kemajuan sosial ekonomi yang memerlukan pengaturan yang lebih fleksibel dan cocok dengan kondisi lokal. Maka itu, gagasan untuk mengembangkan desentralisasi asimetri muncul karena ketidakpuasan terhadap pembagian fungsi dan urusan yang seragam, tanpa membedakan karakteristik daerah (daratan dan kepulauan, kota dan kabupaten, maupun lama dan baru). Latar belakang selanjutnya adalah tidak ada mekanisme penarikan dan pengalihan urusan dari pusat kepada daerah (provinsi dan kabupaten/ kota) atau sebaliknya. Penyeragaman urusan juga merambah pada penyeragaman bentuk struktur kelembagaan daerah. Dengan tingkat keragaman yang tinggi maka pengaturan yang seragam dalam urusan dan kelembagaan cenderung kurang efisien dan efektif.

Desentralisasi asimetris bukan hal yang sederhana. Pengaturan dalam pembagian urusan selalu terkait pula dengan desentralisasi fiskal. Dengan sistem pembagian fiskal yang berlaku sekarang implementasi desentralisasi asimetris amat sulit dilakukan. Prinsip *money follows function* harus diterapkan secara konsisten. Pertanyaannya adalah apakah pemerintah siap untuk melakukan hal ini? Salah satu contohnya adalah Dana Alokasi Umum (DAU) yang diberikan untuk belanja pegawai dan pemenuhan pelayanan wajib/ dasar sisanya variabel sesuai dengan urusan yang dikelola daerah. Hal ini secara manajerial lebih sulit dan kompleks.

Apakah kemudian otonomi merupakan menu yang terbuka? Sebagai contoh, pemerintah menetapkan urusan wajib untuk pelayanan dasar dan diatur dengan Standar yang berlaku nasional yakni Standar Pelayanan Minimal (SPM), daerah diberi mandat untuk mencapai SPM yang sudah ditetapkan kementerian sektoral di level pusat. Hendaknya urusan tidak wajib/ pilihan ditentukan oleh daerah sesuai dengan kebutuhan dan kapasitasnya. Maka perlu kematangan daerah agar daerah menentukannya secara bertanggungjawab. Selain itu, perlu ada mekanisme penarikan dan pengembalian dari pusat ke daerah dan sebaliknya serta insentif dan disinsentif kepada daerah untuk melayani kebutuhan warganya. Dengan prinsip-prinsip tersebut, desentralisasi asimetri akan tumbuh secara gradual dan mampu meningkatkan kesejahteraan warganya.



## Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris di Indonesia

Oleh : Tim Kajian PKP2A I LAN <sup>3</sup>

### Latar Belakang

Tujuan kebijakan desentralisasi menurut Smith (2001) selain untuk mewujudkan *good governance*, juga dimaksudkan untuk mewujudkan efisiensi, transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sementara, UNDP (2009) menjelaskan bahwa desain desentralisasi memiliki dua tujuan: *ekonomi* dan *politik*. Tujuan ekonomi yang ingin dicapai melalui desentralisasi adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sementara tujuan politik desentralisasi adalah demokratisasi pemerintahan daerah melalui pertanggungjawaban langsung kepala daerah kepada konstituen mereka di daerah.

Meskipun kebijakan desentralisasi seolah terlihat sangat menjanjikan sebagai sebuah pilihan dalam manajemen pemerintahan sebuah negara, namun demikian, pada tataran empirik, implementasi kebijakan desentralisasi merupakan pedang bermata dua (*two-edged of sword*) yang dapat menimbulkan dampak positif maupun negatif (Brillantes. Jr, dalam Tri Widodo, 2012). IRDA (dalam Tri Widodo, 2010) menemukan bukti bahwa desentralisasi berhasil mendorong terwujudnya tiga kondisi penting, yaitu: 1) meningkatnya kepedulian dan penghargaan terhadap partisipasi masyarakat dalam proses politik di tingkat lokal; 2) perangkat pemerintahan daerah memiliki komitmen yang makin kuat dalam pemberian layanan serta merasakan adanya tekanan yang berat dari masyarakat agar mereka meningkatkan kualitas pelayanan publik; dan 3) pemerintah daerah saling bekerjasama dan berbagi informasi untuk menyelesaikan persoalan yang sama-sama mereka hadapi. Sementara, terkait dengan pelayanan publik, beberapa studi menyatakan adanya peningkatan pelayanan publik pasca diberlakukannya kebijakan desentralisasi, misalnya di bidang pendidikan (Rentanida, 2009; Purwanto, 2010; Tasrin, 2011), dan bidang kesehatan (Rentanida, 2009). Namun demikian, beberapa kajian lain juga menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi justru menyebabkan dampak negatif seperti terjadinya kesenjangan (*disparitas*)

---

<sup>3</sup> Tim Kajian PKP2A I LAN terdiri dari Dr. Baban Sobandi, SE., M.Si. yang merupakan Kepala Bidang Kajian Kinerja Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur (KKKSDA) PKP2A I Lembaga Administrasi Negara; dan Krismiyati, ST., M.Ec. yang merupakan peneliti pada Bidang Kajian Kinerja Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur (KKKSDA) PKP2A I Lembaga Administrasi Negara.



antar wilayah yang semakin tinggi (Sobandi, 2008; Nazara & Safii, 2007) dan ketegangan hubungan pusat – daerah (JPP Fisipol UGM, 2010).

Adanya implikasi positif dan negatif ini tidak lantas berarti bahwa kebijakan desentralisasi tidak cocok untuk diterapkan di Indonesia. Hanya saja perlu dipahami bahwa hingga kini kinerja kebijakan desentralisasi masih belum optimal. Hal ini karena desain desentralisasi di Indonesia merupakan desain tunggal yang memberikan perlakuan seragam (*simetris*) kepada setiap daerah otonom yang ada. Ini berarti bahwa di dalamnya terdapat pengaturan hubungan pusat-daerah dalam aspek *kewenangan, kelembagaan, keuangan* dan *pengawasan* dibuat sama antara daerah satu dengan daerah lainnya. Sementara setiap daerah memiliki karakteristik yang sangat beragam, penerapan desain tunggal kebijakan desentralisasi ini memang tidak sepenuhnya mampu mengatasi berbagai tantangan. Itulah yang menjadi dasar alasan mengapa kebutuhan untuk mendesain ulang kebijakan desentralisasi di Indonesia menjadi perlu diarahkan menjadi kebijakan yang mampu mengakomodasi berbagai perbedaan karakteristik dan kondisi masing-masing daerah melalui pemberian perlakuan (*treatment*) berbeda atau yang dikenal dengan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*).

Pada konteks Indonesia, ruang desentralisasi asimetris sesungguhnya telah diberikan dalam keempat konstitusi yang pernah digunakan. Oleh karenanya kemudian pada tataran undang-undang yang merupakan aturan lanjutan dibawah konstitusi, harus memberikan pengaturan yang lebih detail tentang ruang asimetrisisme tersebut. Di sini, bila pada tataran undang-undang melakukan pembatasan pengaturan asimetrisisme maka hal itu akan bertentangan dengan ketentuan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya yaitu konstitusi. Hal ini sebagaimana yang terjadi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana nuansa asimetrisisme tidak dapat kita temukan di sana. Undang-Undang ini justru cenderung membawa semangat simetrisisme dalam kerangka pengaturan hubungan pusat dan daerah.

Namun demikian, bila ditinjau dari konteks NKRI, kebijakan desentralisasi yang diterapkan di Indonesia merupakan kebijakan desentralisasi yang bersifat asimetris. Hal ini ditandai dengan adanya pemberlakuan *otonomi khusus* terhadap beberapa Provinsi seperti Aceh, Papua, DKI Jakarta dan D.I Jogjakarta, di samping juga memberlakukan kebijakan *otonomi reguler* yang diatur dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Sementara itu, pengaturan tentang *otonomi khusus* diatur dengan sistem perundang-undangan yang berbeda. Tri Widodo (2010) menyatakan bahwa beberapa bentuk otonomi yang dijalankan secara bersamaan seperti ini sesungguhnya disebut sebagai desentralisasi asimetris.

Selain dikarenakan oleh masih banyaknya persoalan hubungan pusat-daerah yang muncul sebagai bagian dari akibat desain tunggal desentralisasi yang diberlakukan saat ini, kebutuhan penyusunan ulang desain desentralisasi asimetris juga didasarkan atas dasar belum tercapainya tujuan dasar desentralisasi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Bahkan, bila ditinjau dari aspek tingkat ketergantungan (*dependency*) daerah pada sumber pembiayaan dari pusat dalam



bentuk perimbangan keuangan, setelah lebih dari satu dekade pemberlakuan kebijakan desentralisasi di Indonesia, masih banyak provinsi dan kabupaten/kota yang memiliki kapasitas fiskal (*local fiscal capacity*) yang kurang memadai. Ini menunjukkan bahwa tingkat kemandirian daerah untuk membiayai pembangunan di daerahnya masih sangat minim. Pada jangka panjang, hal ini tentunya akan berdampak kurang baik pada keberlangsungan (*sustainability*) pembangunan.

Namun demikian, bila ditinjau dari konteks NKRI, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, kebijakan desentralisasi yang diterapkan di Indonesia merupakan sebuah kebijakan desentralisasi yang bersifat asimetris. Hal ini ditandai dengan adanya pemberlakuan *otonomi khusus* terhadap beberapa Provinsi seperti Aceh, Papua, DKI Jakarta dan D.I Jogjakarta, di samping juga memberlakukan kebijakan *otonomi reguler* terhadap Provinsi dan Kabupaten/Kota lainnya yang diatur dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Sementara itu, pengaturan tentang *otonomi khusus* diatur dengan sistem perundang-undangan yang berbeda. Tri Widodo (2010) menyatakan bahwa beberapa bentuk otonomi yang dijalankan secara bersamaan seperti ini sesungguhnya disebut sebagai desentralisasi asimetris.

Merujuk pada fenomena tersebut, selanjutnya dipandang perlu untuk melakukan kajian pengembangan desentralisasi asimetris di Indonesia. Di sini akan dikaji mengenai 2 hal yaitu: 1) Bagaimana kondisi eksisting penyelenggaraan kebijakan desentralisasi asimetris di Indonesia? Dan 2) Model apa yang dapat dirumuskan sebagai salah satu alternatif untuk meningkatkan kinerja kebijakan desentralisasi dalam mewujudkan tujuan dasar desentralisasi yaitu kesejahteraan masyarakat.

## **Evaluasi Penyelenggaraan Kebijakan Desentralisasi Asimetris di Indonesia**

### **Evaluasi Penyelenggaraan Kebijakan Otsus**

Otonomi khusus adalah pemberian status istimewa/khusus kepada beberapa daerah di Indonesia yang pengaturan kekhususannya didasarkan atas sistem perundangan yang berbeda dari kebijakan *otonomi reguler* berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Terdapat 4 (empat) daerah pemegang otonomi khusus di Indonesia yang meliputi: Aceh, Papua, DKI Jakarta, dan DI Jogjakarta. Pengaturan tentang otonomi khusus di Provinsi Aceh diatur dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) No. 11 Tahun 2006, otonomi khusus di Provinsi Papua diatur dengan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, otonomi khusus di Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara diatur dengan Undang-Undang No. 29 Tahun 2007, sementara kekhususan DI Jogjakarta yang baru saja disahkan pada tanggal 3 September 2012 diatur dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012.



Dilihat dari pengaturan hubungan pusat-daerah, keempat daerah pemegang otonomi khusus/istimewa ini memang memiliki keasimetrisan dibandingkan dengan daerah otonom lain. Keasimetrisan ini meliputi aspek kewenangan, kelembagaan, keuangan dan pengawasan. Namun demikian, ternyata kebijakan otonomi khusus ini masih menyisakan beberapa persoalan pelik, terutama kebijakan otonomi khusus di Aceh dan Papua. Selain itu juga, penyelenggaraan kebijakan otonomi khusus ini dalam beberapa hal dinilai belum sepenuhnya mampu berkontribusi kepada terwujudnya kesejahteraan masyarakat, meskipun pada kasus Otonomi Khusus Aceh, perbaikan pelayanan publik di bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur terlihat mengalami peningkatan sangat signifikan. Namun berbeda halnya dengan otonomi khusus di Papua dimana pada konstelasi nasional, Papua masih menempati urutan terakhir sebagai provinsi termiskin.

### **Evaluasi Penyelenggaraan Kebijakan Otonomi Reguler Berdasarkan UU 32/2004**

Kebijakan otonomi reguler adalah kebijakan otonomi yang diberlakukan secara umum di seluruh daerah otonom di Indonesia (diluar otonomi khusus) berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Bagian ini akan membahas mengenai problematika simetrisme dari kebijakan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang diberlakukan saat ini. Penjelasan mengenai hal ini akan mencakup aspek *kewenangan, kelembagaan dan keuangan*.

#### *Aspek Kewenangan*

Dilihat dari aspek kewenangan, persoalan yang ada adalah pada ketidakjelasan konsep pembagian urusan antar tingkatan pemerintahan, yang mana hal ini menyebabkan terjadinya tumpang tindih. Di sini, jenis urusan wajib dan urusan pilihan yang ditangani pada dasarnya sama saja, hanya berbeda pada tataran skalanya, padahal ruang lingkup otonomi yang dimiliki kedua tingkatan pemerintahan tersebut tidak sama. Selain itu, tidak ada perbedaan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah kepada Daerah atas dasar “besar atau kecilnya” potensi sektor tertentu. Perbedaan kewenangan antar daerah hanya berdasarkan kepada “ada atau tidak adanya” urusan tersebut di daerah. Hal ini menunjukkan bahwa kriteria pembagian urusan tidak memperhatikan kemampuan masing-masing daerah.

#### *Aspek Kelembagaan*

Selanjutnya terkait dengan kelembagaan daerah, peraturan pemerintah lainnya yang merupakan turunan dari UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang kelembagaan daerah yaitu PP No. 41 Tahun 2007, juga menyebabkan pembentukan kelembagaan daerah menjadi tergiring untuk “relatif seragam”. Ditambah lagi, semangat efisiensi daerah yang masih kurang menyebabkan daerah berlomba untuk membentuk kelembagaan yang gemuk. Pada akhirnya, kelembagaan yang terbentuk di Propinsi, Kabupaten, dan Kota tidak lagi



memperhatikan potensi unggulan, walaupun terjadi perbedaan cenderung hanya dalam perumpunan, dan nomenklatur kelembagaan, sedangkan esensi perbedaan kelembagaan untuk memacu sektor potensial di daerah tidak terjadi.

Berdasarkan hasil temuan di lapangan dapat diketahui bahwa pembentukan organisasi perangkat daerah di hampir semua daerah memiliki kecenderungan untuk selalu mengakomodir semua urusan pemerintahan baik wajib maupun pilihan tanpa memperhatikan kebutuhan dan potensi di daerahnya masing-masing. Meskipun telah disusun kriteria penyusunan kelembagaan daerah yang meliputi: jumlah penduduk, luas wilayah, dan besaran APBD, namun kecenderungan yang terjadi, banyak daerah yang mengambil pola maksimal dalam menyusun kelembagaan daerahnya sehingga organisasi pemerintah daerah terus mengalami pembengkakan, pemborosan dan tidak efektif menjawab kebutuhan dan masalah daerah itu sendiri.

#### *Aspek Keuangan (Finansial)*

Sementara dilihat dari aspek keuangan, sejauh ini kontribusi dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah di sebagian besar Provinsi dan Kabupaten/Kota masih merupakan sumber yang dominan, sementara kontribusi PAD masih sangat minim. Selain persoalan masih tingginya tingkat ketergantungan keuangan pemerintah daerah terhadap pusat, pada tataran implementasi, penguasaan Pemerintah Pusat terhadap sumber pendapatan daerah atau pajak yang potensial juga merupakan problematika tersendiri, sehingga tuntutan akan adanya pembagian kewenangan di sektor keuangan yang lebih adil dan proporsional menjadi keniscayaan dalam sebuah proses desentralisasi.

Selanjutnya bila dilihat dari dampak kebijakan otonomi reguler terhadap kesejahteraan masyarakat, dapat diketahui bahwa meskipun kebijakan desentralisasi seolah terlihat sangat menjanjikan sebagai sebuah pilihan dalam manajemen pemerintahan sebuah negara, namun demikian, pada tataran empirik, implementasi kebijakan desentralisasi merupakan pedang bermata dua (*two-edged of sword*) yang dapat menimbulkan dampak positif maupun negatif (Brillantes. Jr, dalam Tri Widodo, 2012). IRDA (dalam Tri Widodo, 2010) menemukan bukti bahwa desentralisasi berhasil mendorong terwujudnya tiga kondisi penting, yaitu: 1) meningkatnya kepedulian dan penghargaan terhadap partisipasi masyarakat dalam proses politik di tingkat lokal; 2) perangkat pemerintahan daerah memiliki komitmen yang makin kuat dalam pemberian layanan serta merasakan adanya tekanan yang berat dari masyarakat agar mereka meningkatkan kualitas pelayanan publik; dan 3) pemerintah daerah saling bekerjasama dan berbagi informasi untuk menyelesaikan persoalan yang sama-sama mereka hadapi. Sementara, terkait dengan pelayanan publik, beberapa studi menyatakan adanya peningkatan pelayanan publik di bidang pendidikan (Rentanida, 2009; Purwanto, 2010; Tasrin, 2011), bidang kesehatan (Rentanida, 2009). Namun demikian, beberapa kajian lain juga menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi justru menyebabkan dampak negatif seperti terjadinya kesenjangan (*disparitas*) antar wilayah yang semakin



tinggi (Sobandi, 2008; Nazara & Safii, 2007), ketegangan hubungan pusat – daerah (JPP Fisipol UGM, 2010).

### **Model Desentralisasi Asimetris Berbasis Ekonomi (DABE)**

Ide mengenai penyusunan alternatif model desentralisasi asimetris ini muncul karena desain desentralisasi yang ada sekarang, yang mencakup model *otonomi khusus* maupun *otonomi reguler* dinilai belum optimal kinerjanya dalam mendorong terciptanya kemandirian dan daya saing daerah yang selanjutnya diharapkan akan berujung pada terjadinya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya, salah satu model alternatif yang diusulkan dalam kerangka mewujudkan tujuan ini adalah model desentralisasi asimetris berbasis ekonomi (DABE).

### **Definisi DABE**

Penggunaan istilah “Desentralisasi Asimetris Berbasis Ekonomi (DABE)” dalam kajian ini, dimaksudkan sebagai suatu bentuk pemberian skema kekhususan kepada daerah otonom untuk mengelola bidang-bidang tertentu terkait dengan pengelolaan potensi ekonomi di daerah. Ini berarti bahwa dalam konsep ini, akan terjadi penyerahan kewenangan (*transfer of authority*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, -disebut juga sebagai devolusi atau desentralisasi administratif-, dalam hal pengelolaan potensi ekonomi daerah. Pemilihan “potensi ekonomi” sebagai basis penyusunan model desentralisasi asimetris dikarenakan aspek ini sangat berkaitan erat dengan upaya optimalisasi potensi unggulan daerah yang merupakan pintu masuk (*entry point*) menuju perwujudan kemandirian dan daya saing daerah yang pada akhirnya diharapkan akan berujung pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Ini berarti bahwa DABE akan diarahkan sebagai kerangka dasar pengorganisasian keunggulan komparatif daerah. Di sinilah selanjutnya, implementasi kebijakan desentralisasi asimetris yang bersifat substantif/material akan terwujud yaitu sebuah kondisi dimana pemerintah daerah pada tingkat tanggungjawab geografis yang sama –apakah itu kabupaten/kota atau provinsi- memiliki kewenangan berbeda sebagai akibat adanya kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang berbeda-beda.

### **Lokus Pemegang DABE**

Lokus pemegang DABE dimaksud di sini adalah ada level atau tingkatan pemerintahan manakah, -provinsi atau kabupaten/kota-, kebijakan desentralisasi asimetris bidang ekonomi ini akan diberikan. Dengan memperhitungkan berbagai problematika yang ada dalam kebijakan desentralisasi yang diberlakukan saat ini, dimana terjadi dualisme kedudukan provinsi sebagai daerah otonom sekaligus wakil pemerintah pusat daerah, maka semestinya penentuan lokus pemegang DABE sedikit banyak harus berkontribusi pada upaya penyelesaian permasalahan



kebijakan desentralisasi yang ada, terutama terkait dengan persoalan hubungan pusat-daerah.

Terkait dengan hal tersebut, kajian ini menemukan bahwa **provinsi** merupakan tingkatan/level yang paling tepat untuk memegang desentralisasi asimetris bidang ekonomi. Hal ini didasarkan atas beberapa justifikasi: *Pertama*, bahwa provinsi merupakan tingkatan *meso government* yang dinilai paling tepat untuk menjadi pemegang asimetrisme menyangkut urusan-urusan berskala regional, salah satunya adalah bidang ekonomi, sementara tingkatan kabupaten/kota merupakan tingkatan yang lebih tepat untuk memegang peranan terkait dengan penyelenggaraan pelayanan dasar. *Kedua*, berdasarkan pertimbangan *skala ekonomi*, maka peletakan asimetrisme bidang ekonomi di tingkat provinsi dinilai lebih efisien ketimbang meletakkannya pada level kabupaten/kota. Hal ini sesuai dengan karakteristik dinamika kegiatan ekonomi yang melampaui batas teritori wilayah kabupaten/kota.

Justifikasi *ketiga* mengenai peletakan desentralisasi asimetris bidang ekonomi ini pada tingkat provinsi adalah bahwa *span of control* terhadap provinsi lebih sempit daripada kabupaten/kota. Mengingat jumlah provinsi hanya 34, sementara jumlah kabupaten/kota sebanyak 495, sehingga akan lebih mudah bagi pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan terhadap provinsi ketimbang bila asimetrisme diletakkan di tingkat kabupaten/kota. *Keempat*, peletakan desentralisasi asimetris bidang ekonomi di level provinsi dapat menyebabkan tercapainya fungsi distribusi/pemerataan. Hal ini dikarenakan, provinsi dapat berperan untuk mengatur keseimbangan bila terjadi kesenjangan antar daerah kabupaten/kota di wilayah kerjanya, sehingga permasalahan lintas kabupaten/kota akan lebih mudah dipecahkan. *Kelima*, tingkatan kabupaten/kota sendiri dinilai belum memiliki cukup kesiapan untuk menjadi pemegang desentralisasi asimetris bidang ekonomi. Selain karena persoalan kemampuan keuangan, juga karena ketidaksiapan dari sisi Sumber Daya Manusia (SDM).

### Sifat Pemberian DABE

Terkait dengan sifatnya, kajian ini menemukan bahwa pemberian desentralisasi asimetris bidang ekonomi dapat bersifat ***tidak permanen***, dimana pencabutan kekhususan bidang ekonomi dapat dilakukan bila provinsi pemegang DABE tidak menunjukkan kinerja (*performance*) yang memadai setelah jangka waktu tertentu. Dari hasil wawancara dengan beberapa narasumber di lapangan, diperoleh kesimpulan bahwa kekhususan bidang ekonomi ini dapat diberikan dalam kerangka untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan daya saing daerah. Terkait dengan hal ini, kekhususan dapat diberikan untuk jangka waktu 25 tahun dengan evaluasi setiap 5 tahun.



## Kriteria Dasar & Mekanisme Penilaian Untuk Pemberian DABE

Untuk dapat memperoleh kekhususan bidang ekonomi, sebuah provinsi harus memenuhi beberapa kriteria. Kriteria dimaksud adalah kriteria-kriteria yang akan digunakan sebagai basis pemberian kekhususan di bidang ekonomi kepada provinsi. Hal ini perlu dikaji secara khusus mengingat tidak semua provinsi akan menerima kekhususan di bidang ekonomi. Dalam hal ini hanya provinsi-provinsi tertentu yang memenuhi persyaratan saja yang akan diberikan kekhususan di bidang ekonomi, sementara provinsi-provinsi lain, yang tidak memenuhi kriteria, akan menjalankan *otonomi reguler*.

Adapun kriteria yang disusun dalam kerangka pemberian kekhususan bidang ekonomi ini lebih banyak didasarkan atas potensi yang ada (*inherit*) dalam suatu wilayah provinsi. Ini berarti bahwa untuk memperoleh kekhususan di bidang ini, sebuah provinsi harus memiliki potensi daerah yang unggul dibandingkan dengan daerah lain (*comparative advantages*). Kriteria-kriteria dimaksud meliputi: 1) kriteria ketersediaan sektor basis provinsi; 2) kriteria share sektor basis terhadap PDRB Provinsi; 3) Kriteria Prosentase Kabupaten/kota yang memiliki sektor basis yang sama dengan sektor basis provinsi; 4) Kriteria ketersediaan infrastruktur penunjang. Kriteria-kriteria ini penting mengingat model DABE dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing dan kemandirian daerah yang selanjutnya diharapkan akan berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya, terkait dengan persoalan mekanisme, di sini provinsi dapat melakukan pengajuan kepada Tim Penilai di Pusat untuk kemudian dilakukan proses penilaian (*assesment*) terhadap kelayakannya untuk memperoleh kekhususan.

## Kriteria Lanjutan dan Mekanisme Evaluasi Kinerja DABE

Kriteria lanjutan dimaksud merupakan kriteria yang menunjukkan kinerja (*performance*) yang harus dicapai oleh provinsi-provinsi pemegang kekhususan bidang ekonomi setelah jangka waktu tertentu. Kriteria ini tidak hanya akan mencakup kriteria kinerja bidang ekonomi saja, tapi merupakan bagian tidak terpisahkan dari kriteria-kriteria lain yang merupakan representasi dari indikator kesejahteraan masyarakat dalam arti/makna yang lebih luas, yang juga mencakup bidang-bidang lain seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan sebagainya. Penyusunan kriteria yang komprehensif ini penting mengingat tujuan akhir penyusunan model ini adalah untuk meningkatkan kemampuan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Mekanisme evaluasi dilakukan untuk melihat bagaimana kinerja daerah dimana bila daerah tidak mampu menyelenggarakan pengelolaan potensi ekonomi, maka kekhususannya tersebut dapat dicabut.

## Substansi Asimetrisme Yang Dilimpahkan

Adapun *aspek kekhususan* atau substansi asimetrisme yang dilimpahkan adalah asimetrisme terkait dengan kewenangan pengelolaan atau pengembangan



sektor-sektor basis yang ada di provinsi yang bersangkutan. Dalam hal ini, misalnya Provinsi Kalimantan Timur dengan sektor basis pertambangan dan penggalian, tentunya akan memiliki kewenangan yang berbeda dengan Provinsi Aceh yang memiliki sektor basis pertanian. Adapun cakupannya dapat hanya merupakan sub sub bidang dari sekto basis, tidak harus seluruhnya. Misalnya untuk Provinsi Aceh substansi asimetrisme dapat dalam bentuk kewenangan pengembangan beberapa komoditas saja, misalnya padi dan jagung yang merupakan komoditas unggulan dari provinsi ini. Meskipun kewenangan ini hanya mencakup beberapa komoditas saja, namun sebaiknya merupakan suatu kewenangan yang membentang dari sektor hulu (*up stream*) ke hilir (*down stream*). Demikian juga halnya dengan Provinsi Jawa Barat dengan sektor basis industri pengolahan/ *manufacturing* akan memiliki kewenangan yang berbeda dengan Provinsi Bali yang memiliki sektor basis perdagangan, hotel dan restoran.

Selanjutnya, kewenangan untuk melakukan pengembangan sektor basis tersebut dapat meliputi kewenangan-kewenangan seperti: a) *Kewenangan perencanaan* terkait dengan pengembangan bidang-bidang yang menjadi sektor basis; b) *Kewenangan regulatif* berupa penyusunan regulasi teknis terkait dengan pengembangan bidang-bidang yang menjadi sektor basis; c) *Kewenangan untuk melakukan kerjasama*, baik dengan daerah lain, maupun dengan pihak swasta; d) *Kewenangan investasi* dalam kerangka pengembangan bidang-bidang yang menjadi sektor basis; e) *Kewenangan fiskal* berupa kekhususan kewenangan untuk melakukan *penggalian sumber-sumber penerimaan daerah* melalui pajak dan retribusi daerah terkait dengan pengelolaan dan pengembangan sektor basis, serta kewenangan dalam hal *pengalokasian anggaran* sesuai dengan prioritas daerah;

### Implikasi Model DABE

Pada intinya, yang dimaksudkan dengan desentralisasi asimetrik bidang ekonomi adalah sebuah kondisi dimana provinsi memiliki kekhususan kewenangan dalam hal penanganan/pengembangan sektor basis, yang berbeda dari daerah lainnya. Selanjutnya, adanya kewenangan khusus bidang ekonomi ini tentunya akan berimplikasi pada beberapa aspek seperti *kelembagaan, hubungan pusat-daerah, dan finansial*.

#### *Implikasi Terhadap Aspek Kelembagaan*

Pendistribusian kewenangan khusus penanganan fungsi publik dalam hal pengelolaan sektor basis dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi tentunya berimplikasi pada kebutuhan penataan kelembagaan di tingkat provinsi. Di sini, ketika sebuah provinsi diberikan kekhususan semestinya provinsi tersebut diberi ruang yang memadai untuk menentukan kelembagaan yang sesuai/relevan dengan kewenangan yang dilimpahkan kepadanya. Ini berarti bahwa pengembangan kelembagaan di daerah semestinya bukan sekedar mengikuti



"template" yang dibuat oleh Pusat, tetapi harus disesuaikan dengan kebutuhan provinsi dalam rangka melakukan pengelolaan/ pengembangan sektor basis.

Selain itu, pemberian kekhususan bidang ekonomi ini tentunya akan berimplikasi juga pada aspek kelembagaan di tingkatan (*leveling*) pemerintah pusat dan kabupaten/kota. Pada tingkatan pemerintah pusat, adanya transfer kewenangan ini tentunya menyebabkan terjadinya perubahan *positioning* pemerintah pusat dalam kaitannya dengan kewenangan-kewenangan pengelolaan sektor-sektor basis. Di sini, pemerintah pusat melalui kementerian teknis terkait harus berperan aktif dalam hal fasilitasi, advokasi dan pengawasan kepada daerah untuk mendorong terjadinya inovasi dan kreatifitas daerah. Sementara itu, untuk kelembagaan pada tingkatan pemerintah kabupaten/kota juga harus disesuaikan mengingat dalam desain DABE ini ada kemungkinan akan ada penarikan kewenangan dari tingkat kabupaten kepada pemerintah provinsi yaitu kewenangan terkait pengembangan sektor basis.

#### *Implikasi Terhadap Aspek Hubungan Pusat - Daerah*

Adanya pelimpahan kewenangan penanganan sektor basis kepada Provinsi ini, dalam beberapa hal tentunya akan berpengaruh juga terhadap hubungan antara pusat dan daerah, baik hubungan vertikal antara Pusat-Provinsi, antara Provinsi-Kabupaten/Kota, Pusat-Kabupaten/Kota, maupun hubungan horizontal antar provinsi. Untuk itu perlu diatur secara tegas garis hubungan antar setiap level pemerintahan, -pusat, provinsi, kabupaten/kota, dalam hal pengelolaan sektor basis.

#### *Implikasi Terhadap Aspek Keuangan (Finansial)*

Pendelegasian kewenangan bidang ekonomi kepada provinsi sebagaimana disebutkan diatas, sudah semestinya berimplikasi pada aspek finansial/keuangan. Implikasi finansial di sini dapat berupa asimetrisme pada aspek penerimaan (*revenue assignment*) dan asimetrisme pada aspek pengeluaran (*expenditure assignment*). Implikasi pertama yang dimaksud bukan merupakan pemberian alokasi/transfer dana dari pusat kepada daerah pemegang kekhususan, melainkan implikasi terkait dengan hal-hal seperti perbedaan-perbedaan dalam *pola perpajakan daerah* dan *perbedaan dalam tanggungjawab penerimaan atau fungsional pemerintah daerah*. Dalam hal ini, provinsi pemegang asimetrisme ekonomi dapat memiliki kewenangan untuk mengumpulkan pajak dan mengeluarkan beberapa peraturan tertentu sebagai instrumen pemaksa untuk melakukan pemungutan wajib dalam wilayah yurisdiksinya. Sementara itu, implikasi kedua terkait dengan kewenangan pengeluaran, di sini provinsi pemegang kekhususan akan memiliki kewenangan terkait dengan pola-pola pengeluaran anggaran yang dapat disesuaikan dengan prioritas daerah bersangkutan.



### Institusi Penilai DABE

Institusi penilai asimetrisme bidang ekonomi ini dapat dilakukan oleh kelembagaan *adhock* yang keanggotaannya merupakan gabungan perwakilan dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) -- Kementerian Dalam Negeri, sebagaimana diatur dalam Keppres No. 49 Tahun 2000, ditambah dengan perwakilan dari Lembaga Administrasi Negara, Bappenas, Kementerian sektoral terkait dan unsur akademisi, LSM, dan Tokoh Masyarakat.

### Penutup

Model DABE memungkinkan untuk mengakomodasi keberagaman karakteristik potensi ekonomi daerah, -dalam hal ini provinsi-, tanpa perlu memasukkannya ke dalam kerangka kebijakan otonomi khusus yang cenderung mahal (*costly*), dilihat dari segi biaya dan infrastruktur. Selain itu, Model DABE ini juga dinilai lebih simple karena tidak perlu membuat undang-undang baru selain melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Selanjutnya, agar Model DABE dapat diimplementasikan, pemerintah pusat harus melakukan pengawalan ketat dengan melakukan fasilitasi dan advokasi secara aktif dalam kerangka penguatan kapasitas pemerintahan (*governability*) di daerah, baik pada level pemerintah provinsi sebagai lokus pemegang kekhususan, maupun kabupaten/kota selaku bagian dari daerah otonom dibawah Provinsi. Pemerintah pusat juga harus menerapkan mekanisme pengawasan dan evaluasi yang terukur terhadap kinerja model desentralisasi asimetris ini. Ini berarti bahwa dalam model desentralisasi asimetris ini, keterlibatan langsung pemerintah pusat masih sangat diperlukan dalam rangka memastikan terselenggaranya fungsi-fungsi dari pelaksanaan desentralisasi di wilayah dimana perlakuan (*treatment*) asimetrisme tersebut diberikan. Beberapa bentuk keterlibatan langsung lain dari pemerintah pusat antara lain ialah dalam hal menentukan standar, juga dapat dalam bentuk intervensi, khususnya dalam situasi-situasi darurat (*emergency*) dimana pemerintah daerah gagal untuk menyelesaikannya.



## **Peluang Pengembangan Desentralisasi Asimetris pada Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004**

Oleh : Dr. Halilul Khairi. S Sos. M.si.<sup>4</sup>

Desentralisasi asimetris merupakan salah satu konsep hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang diberlakukan di beberapa negara. Sebelum lebih jauh membahas mengenai peluang pengembangan desentralisasi asimetris pada revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 akan terlebih dahulu dijelaskan adalah pemahaman mengenai desentralisasi asimetris. Apa yang dimaksud dengan desentralisasi asimetris, apakah daerah A berbeda dengan daerah B, bila ada perbedaan sudah dapat dikatakan asimetris. Selain itu, dalam melihat dan mendefinisikan konsep desentralisasi asimetris, perlu diperhatikan pula mengenai tujuan diterapkannya desentralisasi asimetris, apakah untuk mengadopsi lokalitas atau untuk mengejar kesejahteraan masyarakat. Menurut pemikiran penulis, secara utuh yang disebut desentralisasi asimetris adalah apabila satu urusan disatu daerah berbeda dengan daerah lain dan diatur dalam undang-undang sendiri, misalnya Papua, Aceh dan DKI Jakarta. Dengan demikian, bila urusan yang diserahkan kepada setiap pemerintah daerah berbeda-beda, hal itu yang disebut dengan desentralisasi asimetris.

Dalam diskusi-diskusi mengenai revisi Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 di Kemendagri, semua usulan perubahan selalu disimulasikan dengan beberapa hal, yaitu pertama apakah sesuai atau tidak dengan konstitusi. Kedua, diuji secara konseptual, yaitu dihubungkan dengan teori yang relevan. Dan ketiga, dilakukan simulasi dengan berbagai aspek penting. Misalnya yang terkait dengan kebijakan desentralisasi dalam revisi Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 dilakukan simulasi berikut, jika programnya penting apakah bisa dikerjakan/dilaksanakan, yaitu dikaitkan dengan banyak hal seperti sisi keuangan, kelembagaan, kepegawaian, koordinasi, dan seterusnya. Semua aspek tersebut dikaji satu persatu. Penulis melihat desentralisasi asimetris dalam arti pembagian urusan yang berbeda, seperti otonomi khusus akan mengalami beberapa kesulitan dalam pelaksanaan teknisnya. Pertama, dari sisi konstitusi, UUD sudah mengemukakan bahwa daerah diberikan kewenangan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang diatur dalam UU sebagai urusan pemerintah pusat. Artinya saat ini negara kita sudah menganut otonomi luas. Perlu diperhatikan dan diingat bahwa amandemen konstitusi UUD dilakukan setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Jadi konstitusi sudah mengadopsi paradigma otonomi luas. Dengan demikian, pada saat pembahasan urusan untuk daerah ini adalah A, untuk daerah ini adalah B, dan seterusnya harus berpijak pada prinsip otonomi seluas luasnya.

---

<sup>4</sup> Dr. Halilul Khairi. S Sos. M.si. merupakan staf khusus Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum (PUM) pada Kementrian Dalam Negeri



Dari aspek keuangan, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 sudah menganut desentralisasi asimetris, karena urusan semuanya diberikan kepada daerah dengan mekanisme diserahkan satu persatu kepada kepala daerah melalui peraturan, baik kepada kabupaten dan provinsi. Sebelumnya, pemerintah daerah sudah ada berdasarkan peraturan, setelah itu lima tahun berjalan setiap daerah diberikan urusan, ada yang diberikan urusan pariwisata, 10 tahun kemudian diberikan urusan pertanian dan seterusnya. Jadi setiap daerah pada akhirnya memiliki urusan yang berbeda. Dari sisi keuangan, pada saat itu diatur dalam inpres, maksudnya adalah apa yang dibiayai di daerah berdasarkan urusan dan dibuatkan inpres-nya. Misalnya Inpres pertanian hanya ada pada daerah yang memiliki potensi pertanian. Kalau sekarang sudah menggunakan rumus, DAU rumusnya sama untuk seluruh daerah, DAK juga rumusnya sama. DBH pun rumusnya sama, hanya kalau untuk DBH disesuaikan juga dengan potensi. Jadi pertanyaannya adalah semisal ada urusan pertanian di Kabupaten Sumedang, bagaimana cara membiayainya. Sementara dalam aturan fiskal sudah sama rumusan alokasinya, yang membedakannya adalah potensi, jumlah penduduk, luas wilayah, dst. Hal ini merupakan salah satu kesulitan dalam menerapkan desentralisasi asimetris dalam arti urusan yang berbeda.

Kesulitan berikutnya yang dapat terjadi adalah bagaimana aspek penyelenggaraannya. Misalnya ada urusan di satu pemerintah daerah, urusan pertanian diserahkan ke satu pemerintah daerah, tetapi di daerah lain tidak diserahkan, tetapi potensi daerahnya ada. Pertanyaannya adalah siapa yang mengerjakannya. Pasti pemerintah pusat yang akan mengerjakan. Hal ini dikarenakan selama bukan urusan desentralisasi pasti akan dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah pemerintah pusat mau dengan model seperti ini. Dengan model ini berarti di daerah itu tidak akan ada urusan pertanian di daerah tersebut kalau tidak diserahkan oleh pemerintah pusat. Model seperti ini memiliki kelemahan, yaitu bisa jadi proses penyerahan urusannya akan berlangsung lama. Contoh lain adalah urusan pertanahan, masalah yang terjadi di pemerintah daerah adalah penyerahannya. Bila tidak dipaksa dengan berbagai undang-undang, sulit untuk menyerahkannya. Untuk urusan pertanahan, dari pengalaman di lapangan ternyata urusan pertanahan yang banyak masalah saja diserahkan, misalnya pembebasan lahan, sengketa, dan sebagainya. Tapi, untuk urusan pertanahan yang ada uangnya, sulit untuk diserahkan. Praktek dalam penyelenggaraan penyerahan urusan, sampai tahun 1995, hanya segelintir urusan yang sudah diserahkan ke daerah. Berat dan Sulit sekali. Hal Ini dikarenakan penyerahan urusan terkait dengan *power* dan ada *resources* /uang, kalau dipindahkan ke daerah, kekuasaannya dipindahkan ke daerah, uangnya juga akan pindah ke daerah. Dengan demikian, kalau tidak dipaksakan, tidak ada lembaga pemerintah pusat yang mau menyerahkan urusan yang menjadi kewenangannya kepada pemerintah daerah.

Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sekarang ini pada prinsipnya juga sebetulnya sudah mengadopsi desentralisasi asimetris dari sisi urusan. Dalam



undang-undang ini nantinya akan disebutkan bahwa untuk semua urusan, baik urusan wajib dan pilihan akan dilakukan pemetaan oleh BKN, pemerintah daerah dengan Kemendagri. Jika potensinya tidak ada maka tidak akan diurus oleh pemerintah daerah, dan tidak perlu ada lembaganya. Bila ada sedikit potensinya, mungkin tidak perlu diurus dalam badan atau dinas, cukup dimasukkan sebagai satu unit kerja dalam SKPD yang mengatur urusan yang serumpun. Sehingga nantinya urusan di setiap daerah diberi skala dan akan berbeda antara satu dengan yang lain. Urusan wajib di setiap daerah juga akan berbeda dari segi besaran kelembagaannya. Misalnya aspek jumlah penduduk dan jumlah murid yang diurus pada urusan pendidikan akan menjadi salah satu dasar perhitungan dalam menentukan besaran lembaga, sehingga bisa jadi untuk pemerintah daerah yang mengurus urusan wajib yang sama tetapi besaran lembaganya tidak sama. Hal ini dikarenakan misalnya di Kabupaten Bogor, jumlah penduduknya 4,7 juta dengan suatu kabupaten di Pulau Kalimantan yang hanya mengurus penduduk sekitar 13.000 jiwa, sekarang ini dinas pendidikannya sama. Dalam tim revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di DPR, hal ini menjadi sorotan dan permasalahan, sehingga akan ada tipologi, tipe A, B, C, D. Sehingga nantinya setelah revisi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, dari segi urusan di tiap daerah akan berbeda, dan dari segi lembaganya juga akan berbeda.

Selain itu, dalam revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dari segi kepegawaian juga akan berbeda. Artinya pengelolaan pegawai antara daerah satu dengan daerah lain akan berbeda. Pengelolaan pegawai akan disesuaikan dengan karakteristik daerah, apakah daerah daratan atau daerah kepulauan, dan seterusnya. Hal ini dikarenakan pada saat ini terdapat berbagai fenomena perbedaan, misalnya saja dalam biaya pengiriman diklat untuk 100 pegawai di daerah Jawa Barat bisa sama dengan biaya mengirimkan 1 pegawai untuk diklat dari daerah kepulauan di Papua. sehingga untuk sekarang akan disepakati dalam perhitungan DAU luas wilayah perairan dan daratan akan menjadi faktor perhitungan DAU dan DAK.

Dari sisi anggaran juga masih terdapat kesulitan terutama dengan adanya fenomena dikotomi daerah perkotaan dengan pedesaan. Daerah pedesaan misalnya Kabupaten Ciamis, tidak banyak sumber-sumber pendapatannya, seperti pajak dan retribusi. Sehingga infrastruktur juga banyak yang rusak karena tidak tersedian dana yang memadai untuk memperbaiki infrastruktur. Semua potensi ada di perkotaan, misalnya saja di DKI Jakarta memiliki banyak sumber pendapatan sehingga dapat mengeluarkan banyak biaya untuk membangun berbagai infrastruktur, seperti jalan layang (*fly over*), dan sebagainya. Saat ini tidak ada perhitungan korelasi antara pos pemerintah pusat dengan desentralisasi fiskal. Pada saat ini tim sudah berusaha menghitung berapa biaya total untuk membiayai beberapa urusan wajib di daerah, seperti urusan kesehatan dan pendidikan. Hasilnya diperoleh bahwa pembiayaan untuk urusan pendidikan dan kesehatan di daerah dibandingkan dengan total DAU yang diberikan ke daerah, ternyata DAU-nya kurang. Sehingga kalau daerah sekarang ini diberikan 31 urusan wajib, dengan



uang yang diberikan oleh pemerintah pusat dalam bentuk DAU, DAK, DBH itu apakah cukup uangnya, itu belum ada yang dapat menjawab.

Jadi dalam revisi Undang Undang Nomor 32 tahun 2004, konsep desentralisasi asimetris itu bisa dan sudah diadopsi, namun secara teknis belum bisa sepenuhnya disesuaikan, terutama terkait penyesuaian dengan aspek kelembagaan, kepegawaian dan keuangan yang sudah berlaku saat ini.



## Desentralisasi Asimetris Ditinjau dari Dimensi Pembagian Urusan antara Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota

Oleh : Prof Dr. H. Utang Suwaryo, Drs., MA.<sup>5</sup>

### A. PENDAHULUAN

Secara explicit sebenarnya desentralisasi asimetris sudah diantisipasi dan dianut oleh UUD 1945. Hal ini terlihat jelas dalam pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya, baik yang asli maupun yang sudah diamandemen.

Pasal 18 B ayat(2) UUD 1945 (amandemen ke-2) mengatakan: " Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang".Selanjutnya dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 dinyatakan:

*"Dalam teritior Negara Indonesia terdapat lk 250 zelfbesturende landschappen dan Volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya.Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut."*

Ini menunjukan bahwa desentralisasi itu harus menyesuaikan dengan situasi kondisi, bahkan tuntutan dan kebutuhan bangsa ke depan. Desentralisasi harus dipandang sebagai sesuatu yang dinamis. Permasalahannya adalah bagaimana menempatkan atau mengonseptualisasikan desentralisasi asimetris atau otonomi khusus itu sesuai dengan empiris dan tuntutan jaman.

Desentralisasi berkaitan dengan demokrasi. Artinya desentralisasi itu hanya ada pada negara yang menganut demokrasi. Substansi demokrasi itu adalah bahwa rakyat yang menentukan suatu kebijakan. Kebijakan itu harus sesuai dengan aspirasi, potensi dan kondisi lingkungan. Negara yang menganut paham demokrasi harus memberikan kebebasan kepada setiap individu/kelompok atau daerah untuk menentukan, mengatur dan mengurus kepentingan daerah dan masyarakatnya. Mengatur dan mengurus rumah tangganya tersebut kita kenal dengan istilah otonom. Semakin besar tingkat demokrasi, maka akan semakin banyak kelompok atau daerah yang otonom, yaitu daerah yang mempunyai kebebasan dan kemandirian.

---

<sup>5</sup> Prof Dr. H. Utang Suwaryo, Drs., MA. merupakan staf pengajar di Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Padjadjaran; Ketua Program Magister Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Padjadjaran Bandung.



Kondisi geografi Indonesia sangat beraneka ragam, sehingga menuntut adanya asimetris desentralisasi dalam bentuk negara kesatuan. Apabila kondisi asimetris dipaksakan menjadi simetris, ini berarti melawan kodrat empiris, dan apabila kondisi asimetris ini tidak menyatu berarti terjadi disintegrasi alias berantakan atau bubar. Di sinilah urgensinya memahami konsep desentralisasi dan negara kesatuan.

## B. ANALISA KONSEPTUAL

Desentralisasi secara umum dapat diartikan sebagai pemudaran kekuasaan dari bentuk serba sentralistik ke arah yang lebih terdistribusi ke titik-titik yang ada di sekitarnya. Desentralisasi itu merupakan transfer kewenangan, ada penyerahan kekuasaan, ada pemindahan kekuasaan politik, ada pemindahan perencanaan, ada pemindahan pembuatan keputusan dari pemerintah pusat (nasional) kepada pemerintah daerah atau lokal (sub nasional).

Tujuan utama dari desentralisasi adalah dalam rangka menciptakan demokrasi di bawah dan dari bawah, serta menumbuhkan partisipasi masyarakat, sekaligus mendekatkan antara yang memerintah dengan yang diperintah sehingga muncul sikap responsive, reaktif dan akomodatif. Tujuan desentralisasi ini paralel dengan tujuan otonomi, yaitu:

1. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
2. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dan berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dapat dilakukan dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat semakin mandiri, dan tidak terlalu banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
4. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk meluncurkan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang lebih baik.
5. Dari segi kepentingan pemerintah pusat adalah untuk pendidikan politik, latihan kepemimpinan dan untuk menciptakan stabilitas politik.
6. Dari segi kepentingan pemerintah daerah adalah:
  - a. Untuk mewujudkan apa yang disebut dengan *political equality*, melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal.



- b. Untuk terwujudnya *accountability*, melalui pelaksanaan desentralisasi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya.
- c. Untuk terwujudnya *local responsiveness*, melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan menjadi jalan yang terbaik untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial ekonomi daerah.

Pemberian Kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah sebagai konsekuensi logis untuk tercapainya maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah, serta untuk imbalan terhadap kewajiban dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerahnya karena pemerintah pusat tidak akan mampu membuat semua masalah.

Konsep desentralisasi apabila dikaitkan dengan tuntutan empiris lapangan (potensi dan keanekaragaman kondisi) menuntut perluasan makna dari desentralisasi itu sendiri sehingga muncul konsep *asymetris decentralization*. Konsep ini untuk memwadahi keanekaragaman potensi daerah sehingga perlu ada kewenangan khusus bagi wilayah-wilayah tertentu dari suatu negara. Pemberian status khusus bagi daerah tertentu dalam suatu negara dapat didasarkan kepada:

1. Aspek historis masa lampau
2. Tuntutan politik
3. Keberagaman etnik dan budaya
4. Potensi dan akselerasi pembangunan dsb.

Desentralisasi asimetris ini dapat dianggap sebagai alternative untuk memecahkan berbagai permasalahan hubungan pusat- daerah dalam suatu negara. Dengan adanya desentralisasi asimetris, menurut Hannum (2001:1-3) ada dua manfaat yang bisa diperoleh, yaitu: *Pertama*, sebagai solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis atau konflik-konflik fisik lainnya. Dalam hal ini dia mencontohkan kasus hubungan Hongkong dengan Cina. Hongkong merupakan bagian dari wilayah kedaulatan Cina, akan tetapi Hongkong diberikan sejumlah kewenangan tertentu yang urgen dalam aspek politik, hukum dan ekonomi. *Kedua*, sebagai respon demokratis dan damai terhadap tuntutan yang dihadapi kelompok minoritas yang hak-haknya selama ini cenderung diabaikan atau dilanggar. Dalam konteks ini contohnya adalah Quebec di Kanada, pada tahun 1970 Quebec menjadi bagian dari wilayah Kanada. Akibat urbanisasi maka kaum Quebecois terusik dan secara lantang mempersoalkan dan memperjuangkan hak-hak yang dimiliki mereka. Untuk memperjuangkan aspirasi tersebut maka didirikan partai politik "quebecois" yang bercita-citakan memerdekakan diri dari Kanada. Pada tahun 1980 partai tersebut berhasil memperjuangkan aspirasinya untuk dipecahkan melalui referendum tetapi gagal. Akhirnya untuk menyelesaikan masalah tersebut Pemerintah dan Parlemen Nasional Kanada merevisi konstitusi, memasukan dan mengakui keunikan Quebec dengan segala kekhususannya.



Dalam perkembangannya, penerapan desentralisasi asimetris atau otonomi asimetris sering berhadapan dengan berbagai masalah. Permasalahan tersebut menurut Hannum(2001:3-4) terutama terkait dengan ketidakpahaman Pemerintah Nasional (pusat) dan kelompok minoritas (pemerintah local) tentang apa yang seharusnya menjadi isi/substansi dari kebijakan tersebut, sebagai upaya bersama untuk memecahkan berbagai masalah yang mengemuka. Kondisi ini akan semakin memburuk, ketika muncul kecemburuan di antara kelompok masyarakat yang memandang pemberian atau pemberlakuan desentralisasi asimetris terhadap kelompok masyarakat tertentu merupakan bukti adanya ketidakadilan/pilih kasih pemerintah pusat kepada daerah tertentu.

Dalam konteks NKRI pemberian status desentralisasi asimetris itu sebenarnya sudah terjadi sejak ditetapkannya Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah istimewa Aceh, Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta dan terakhir Otonomi Khusus Papua.

### **C. ANALISA EMPIRIS**

1. Terjadi fluktuasi desentralisasi dan otonomi daerah dalam implementasinya di lapangan sesuai dengan karakteristik dari konsep desentralisasi itu sendiri yaitu bagaikan suatu gelombang yang turun naik atau pendulum yang selalu bergerak ke kiri dan ke kanan yang selalu menuju keseimbangan. Keseimbangan tersebut tidak ada rumus yang pasti harus berada di mana karena yang menentukannya adalah tuntutan dan kebutuhan masyarakat serta kepentingan penguasa itu sendiri.
2. Pemahaman dan tanggapan para pelaksana kebijakan terhadap implementasi kebijakan otonomi daerah bervariasi dari mulai yang positif sampai ke yang negatif. Tetapi meskipun demikian dalam realitasnya para pelaksana kebijakan memiliki peranan sentral di dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah. Mereka mempunyai kesempatan dan dituntut dapat melakukan terobosan-terobosan yang inovatif ke arah kemajuan dalam menyikapi potensi daerah (self modifying power). Oleh sebab itu motivasi, profesionalisme, dan mentalitas yang baik sangat dibutuhkan dan dapat merupakan prasyarat bagi implementasi kebijakan otonomi daerah. Para implementator yang patuh, mendukung (compliance) terhadap suatu kebijakan otonomi daerah akan memperlancar proses implementasi kebijakan otonomi daerah. Demikian pula sebaliknya pandangan para implementator yang berbeda dan kontradiksi dengan yang dikehendaki oleh para pembuat kebijakan, maka proses pelaksanaan kebijakan otonomi daerah akan mengalami stagnasi.
3. Pada umumnya pemahaman dan tanggapan masyarakat terhadap implementasi kebijakan otonomi daerah masih rendah dan masih salah paham. Hal ini disebabkan masih kurangnya sosialisasi dan belum optimalnya para pelaksana melaksanakan amanat otonomi daerah. Oleh sebab itu Implementasi



Kebijakan Otonomi Daerah pada umumnya belum mendapat dukungan partisipasi masyarakat secara optimal. Masyarakat belum secara signifikan tersentuh oleh otonomi daerah. Apabila pelayanan publik dan harapan masyarakat terhadap otonomi daerah dijadikan salah satu indikator keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, maka dalam kenyataannya pelayanan publik belum dirasakan secara optimal dan belum banyak peningkatan. Dengan demikian maka dengan sendirinya dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan otonomi daerah masih rendah. Padahal dukungan dan partisipasi masyarakat dibutuhkan dalam otonomi daerah. Karena masyarakat di samping sebagai sasaran (*target groups*) juga sebagai subyek dalam otonomi daerah.

4. Wujud konkrit dari desentralisasi dan otonomi daerah antara lain adalah daerah harus mampu mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dan memilih pimpinan daerah. Situasi dan kondisi daerah ternyata beraneka ragam dan sangat kompleks, maka dengan demikian muncullah otonomi khusus, PILKADA langsung, PILKADA langsung gabungan, partai politik lokal, calon independen dan sebagainya, dan tentunya dengan berbagai dampak positif dan negatifnya terjadi di lapangan, seperti: konflik horizontal, money politics, demo dari calon yang kalah serta saling menggugat. Para anggota DPRD, Kepala Daerah, Birokrat Daerah banyak yang diajukan ke pengadilan dan masuk penjara sehingga pengadilan dan para pengacara menjadi sibuk dan mendapat pendapatan tambahan yang cukup menggiurkan.
5. Sebagian elit, aktivis, ilmuwan, tokoh dan masyarakat menanggapi kejadian ini sebagai sesuatu yang sangat-sangat negatif yang ditabukan, sehingga akhirnya menyimpulkan lebih baik kita kembali ke zaman dulu yaitu zaman Orde Baru. Yang memandang demikian itu tentunya terlalu mudah membuat generalisasi dan menyimpulkan dari suatu kasus. Mereka terlalu sempit memahaminya sehingga terjebak pada suatu kasus yang kemudian secara tidak sadar digeneralisasinya sendiri sehingga menjadi sesat. Padahal kejadian itu semua seharusnya dianggap sesuatu yang positif dan kemajuan dari suatu gelombang demokratisasi, desentralisasi dan otonomi. Sebab tanpa ada gelombang tersebut tidak akan terungkap berbagai penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang serta tidak akan diketahui publik.

#### **D. BEBERAPA POKOK PEMIKIRAN**

Untuk mencapai tujuan yang diinginkan, implementasi kebijakan otonomi daerah membutuhkan kewenangan yang memadai yang seimbang dengan potensi dan tuntutan masyarakat dan masih memerlukan perjalanan lebih lanjut serta sosialisasi di lingkungan para pelaksana kebijakan dan *target group*-nya (masyarakat). Materi-materi yang terkandung dalam kebijakan itu (isi kebijakan) masih membutuhkan interpretasi yang akurat sehingga tidak kontradiksi. Oleh sebab itu dibutuhkan para pelaksana yang mempunyai kapasitas, atau sumber daya yang kompeten dan perlu didukung oleh struktur birokrasi daerah yang



kondusif untuk mencapai efektivitas implementasi kebijakan otonomi daerah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa untuk mencapai kualitas otonomi yang optimal yang dapat memberdayakan daerah dan masyarakat diperlukan banyak komponen atau variabel, antara lain : komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi, sikap para pelaksana yang prima, partisipasi masyarakat. Variabel-variabel tersebut berperan dalam menentukan berhasil tidaknya kebijakan otonomi daerah diimplementasikan.

1. Kewenangan merupakan substansi dalam implementasi otonomi daerah. Suatu urusan yang dimiliki oleh suatu daerah tanpa disertai dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurusnya akan sia-sia belaka. Unsur lain yang dapat mendukung otonomi daerah adalah : Kesesuaian urusan dengan potensi dan tuntutan, keuangan, SDM pelaksana dan partisipasi masyarakat. Interaksi yang ada dalam implementasi kebijakan otonomi daerah menjadi peluang sekaligus tantangan dalam pemberdayaan masyarakat dan daerah serta demokrasi di bawah dan dari bawah. Sumber keuangan yang ada sebenarnya dapat mengembangkan urusan, sumber daya aparat dan partisipasi masyarakat. Sebaliknya urusan, sumber daya aparat dan partisipasi masyarakat dapat menopang pengembangan keuangan daerah. Partisipasi masyarakat sebenarnya paralel dengan urusan yang ada dan sumber daya aparat. Demikian pula urusan yang ada dan SDM aparat dapat mendorong partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat yang tinggi akan mendorong demokratisasi di bawah dan dari bawah dan sekaligus akan menjadi obyek pajak dan retribusi daerah (terutama partisipasi masyarakat dalam ekonomi).
2. Yang menentukan komponen (urusan) dan kewenangan apa yang harus ada dalam suatu daerah otonomi adalah : potensi daerah, tuntutan dan kebutuhan masyarakat daerah itu sendiri. Atau dengan kata lain urusan dan kewenangan itu sebenarnya muncul akibat potensi daerah, tuntutan serta kebutuhan masyarakat daerah itu sendiri. Dengan demikian urusan dan kewenangan tiap daerah otonom itu tidak perlu sama. Konsekuensi dari ini semua adalah nantinya akan muncul urusan pokok dan urusan spesifik atau urusan unggulan yang dapat menjadi ciri khas daerah dan sekaligus untuk mengembangkan daerah. Dengan demikian tiap daerah nantinya akan menjadi dan memiliki "otonomi khusus" dalam pengertian mempunyai urusan yang spesifik dan urusan unggulan.
3. Sampai saat ini potensi daerah dengan kewenangan yang dimiliki belum berbanding lurus. Setiap daerah cenderung memiliki urusan dan kewenangan relatif sama.
4. Komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi dan partisipasi masyarakat dapat mempengaruhi tingkat efektivitas implementasi kebijakan otonomi daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung dan berinteraksi satu sama lain secara simultan. Dengan kata lain komunikasi saling berinteraksi



dengan sumber daya, disposisi, struktur birokrasi dan selanjutnya mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan otonomi daerah.

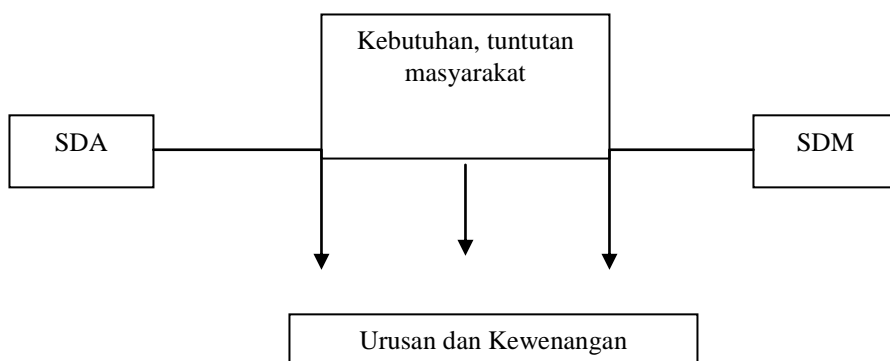
5. Pemahaman dan tanggapan para pelaksana kebijakan terhadap implementasi kebijakan otonomi daerah bervariasi dari mulai yang positif sampai ke yang negatif. Tetapi meskipun demikian dalam realitasnya para pelaksana kebijakan memiliki peranan sentral di dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah. Mereka mempunyai kesempatan dan dituntut dapat melakukan terobosan-terobosan yang inovatif ke arah kemajuan dalam menyikapi potensi daerah (*self modifying power*). Oleh sebab itu motivasi, profesionalisme, dan mentalitas yang baik sangat dibutuhkan dan dapat merupakan prasyarat bagi implementasi kebijakan otonomi daerah. Para implementor yang patuh, mendukung terhadap suatu kebijakan otonomi daerah akan memperlancar proses implementasi kebijakan otonomi daerah. Demikian pula sebaliknya pandangan para implementor yang berbeda dan kontradiksi dengan yang dikehendaki oleh para pembuat kebijakan, maka proses pelaksanaan kebijakan otonomi daerah akan mengalami stagnasi.
6. Pada umumnya pemahaman dan tanggapan masyarakat terhadap implementasi kebijakan otonomi daerah masih rendah dan masih salah paham. Hal ini disebabkan masih kurangnya sosialisasi dan belum optimalnya para pelaksana melaksanakan amanat otonomi daerah. Oleh sebab itu Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah pada umumnya belum mendapat dukungan partisipasi masyarakat secara optimal. Masyarakat belum secara signifikan tersentuh oleh otonomi daerah. Apabila pelayanan publik dan harapan masyarakat terhadap otonomi daerah dijadikan salah satu indikator keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, maka dalam kenyataannya pelayanan publik belum dirasakan secara optimal dan belum banyak peningkatan. Dengan demikian maka dengan sendirinya dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan otonomi daerah masih rendah. Padahal dukungan dan partisipasi masyarakat dibutuhkan dalam otonomi daerah. Karena masyarakat di samping sebagai sasaran (*target groups*) juga sebagai subyek dalam otonomi daerah.
7. Untuk optimalisasi implementasi kebijakan otonomi daerah di Propinsi, Kabupaten/ Kota, maka :
  - 7.1. Kewenangan yang dimiliki itu harus mampu untuk mengembangkan urusan sehingga mampu menopang :
    1. Aktivitas dan pelayanan masyarakat;
    2. SDM aparat sehingga seimbang antara kapabilitas aparat dan tuntutan masyarakat;
    3. Potensi sumber keuangan daerah.
  - 7.2. Keuangan yang ada harus mampu untuk mendorong urusan yang sesuai dengan tuntutan masyarakat. Dengan keuangan yang ada harus mampu mendorong pengembangan SDM aparat. Dengan kondisi keuangan yang



ada juga harus mampu mendorong meningkatkan partisipasi masyarakat.

- 7.3. Demikian pula sebaliknya, partisipasi masyarakat, urusan yang ada dan SDM aparat harus mampu meningkatkan keuangan daerah (PAD).
8. Potensi daerah dengan kewenangan yang dimiliki/diserahkan oleh Pusat harus berbanding lurus. Artinya apabila potensi suatu daerah itu tinggi dalam bidang tertentu dibandingkan dengan daerah lain, maka kewenangan yang diberikan itu harus lebih tinggi dari daerah lainnya, sehingga otonomi khusus itu orientasinya kepada urusan tertentu, atau kepada urusan unggulan, sehingga setiap daerah nantinya akan memiliki kesempatan menjadi/memiliki otonomi khusus, yang berarti memiliki urusan unggulan sendiri. Model otonomi yang disarankan untuk dikembangkan adalah bukan semata-mata luas, dinamis dan bertanggungjawab, tetapi juga otonomi yang berorientasi kepada pemberdayaan daerah dan masyarakat dan otonomi yang berorientasi kepada *scientific government* (orientasi kepada aspirasi dan empiris sumber daya).
9. Pengembangan otonomi daerah baik kuantitas maupun kualitas harus dimulai dari pengembangan urusan dan peningkatan kualitas urusan yang paling dekat (dibutuhkan dan urgen) dengan masyarakat. Dengan cara ini dukungan partisipasi masyarakat akan meningkat.

Gambar 1



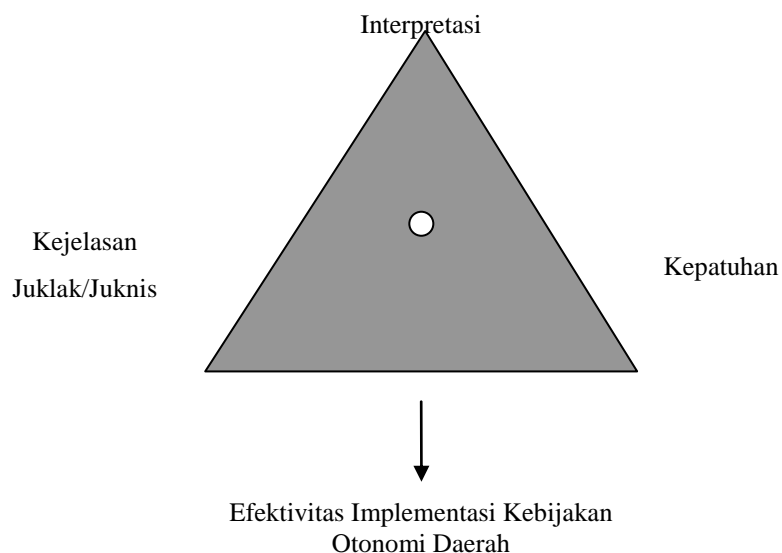
Otonomi khusus itu tidak bersifat general, tetapi kepada urusan sesuai dengan potensi yang ada. Setiap Propinsi, Kabupaten/Kota nantinya mempunyai hak otonomi khusus dalam konteks urusan tertentu.

10. Karena komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi dapat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan, maka setiap kebijakan otonomi daerah yang dibuat perlu :



1. Dipahami dan sosialisasi terlebih dahulu secara optimal sebelum kebijakan itu diberlakukan.
  2. Didukung oleh SDM yang relevan dan profesional sesuai dengan urusan yang ada, tuntutan dan semangat jaman (*zeit geist*).
  3. Diikuti kepatuhan (*compliance*) dari semua para pelaksana kebijakan;
  4. Struktur birokrasi yang jelas dan kondusif. Misalnya dalam pembagian tugas (fragmentasi), dalam menentukan jumlah dinas, badan dan kantor serta koordinasi dan sinkronisasi di antara lembaga yang ada.
11. Perlu ada keseimbangan antara kepatuhan, kejelasan juklak dan juknis, serta kemampuan menginterpretasikan kebijakan otonomi daerah di antara para pelaksana kebijakan. Sebab kalau tidak demikian akan terjadi stagnasi atau implementasi kebijakan otonomi daerah tidak akan efektif.

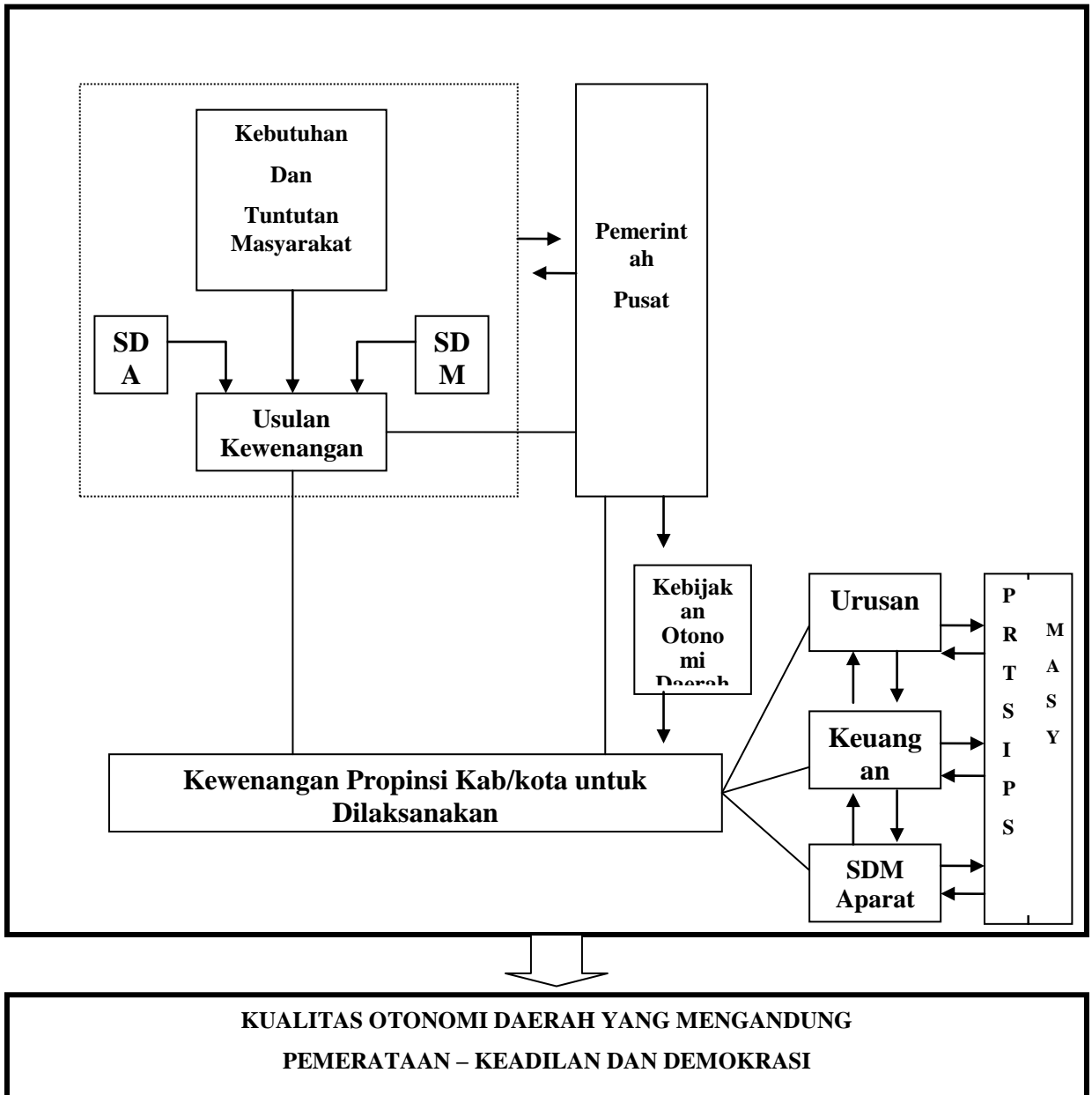
**Gambar 2**



12. Perlu adanya kehendak yang kuat dari aparat dan masyarakat untuk berotonomi. Bahkan jiwa otonomi itu harus dimulai dari individu-individu masyarakat, diwujudkan dalam bentuk partisipasi dan mengembangkan pola kemandirian dalam profesi masing-masing individu masyarakat.
13. Untuk ke depan dalam membuat undang-undang otonomi daerah harus sekaligus atau diparalelkan dengan peraturan pelaksanaannya, jangan terlalu lama menunggu peraturan pelaksana. Hal ini untuk menjaga stagnasi dalam implementasi kebijakan otonomi daerah, juga untuk menghindari *miss understanding*, *miss interpretation* dan inkonsistensi.



Gambar 3. Model Otonomi Daerah Yang Diusulkan





## DAFTAR PUSTAKA

- Cheema G. Shabbir, Dennis A. Rondinelli (Ed.). 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, London, Sage Publication, Inc.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Koswara, E. 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: PT Sembrani Aksara Nusantara
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralization, The Territorial Dimension of State*. London: George Allen & Unwin
- Syaukani, HR., Affan Gaffar, Ryass Rasyid. 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Jakarta: Pustaka Pelajar
- Hannum, Hurst, 2001. *Territorial Authonomy: Permanent Solution or Step To-Word Secession* <[http://www.indonesiamission-ny.or/issuebaru/Mission/paper\\_hursthannum\\_lpdf](http://www.indonesiamission-ny.or/issuebaru/Mission/paper_hursthannum_lpdf)>



## Desentralisasi Asimetris di Indonesia

Oleh : Bayu Dardias Kurniadi, SIP, M.A, M. Pub. Pol.<sup>6</sup>

### A. Pendahuluan

Desentralisasi, baik asimetris maupun simetris, di Indonesia akan terus menjadi perhatian serius bagi studi politik dan pemerintahan. Indonesia memiliki karakteristik khas yang menjadikan kajian pola hubungan pusat dan daerah (hupusda) selalu berusaha menemukan format yang lebih ideal. Ketiga karakteristik tersebut adalah sebaran geografis, sebaran demografis dan sebaran ekonomi yang berpusat di Jawa (ekonomi bahkan berpusat di Jakarta). Kesepakatan menjadikan Indonesia berbentuk kesatuan menjadikan tarik ulur hubungan pusat dan daerah penuh dengan pertimbangan politik dan ekonomi. Pemberian otonomi khusus untuk Aceh dan Papua yang diiringi ketegangan panjang pemisahan dari Indonesia menunjukkan rumitnya persoalan hubungan pusat dan daerah.

Desentralisasi asimetris dirasakan menjadi peluang baru pengaturan hubungan pusat dan daerah untuk Indonesia. Selain Jakarta, asimetrisme yang diberikan kepada Aceh, Papua, Papua Barat dan Yogyakarta lebih bersifat reaktif karena merupakan hasil dari kompromi terhadap berbagai tuntutan dari daerah yang menimbulkan ketegangan panjang, yang bahkan belum selesai untuk Papua. Oleh karena itu, argumentasi dasar dari tulisan ini adalah: *pertama*, desentralisasi asimetris merupakan proses panjang yang sudah dimulai sejak masa kolonial. *Kedua*, ruang desentralisasi asimetris selalu terjamin dalam empat konsitusi yang pernah berlaku di Indonesia. *Ketiga*, desentralisasi asimetris harus menjadi pola pikir pengambilan kebijakan terkait hupusda dan bukan bersifat reaktif karena tuntutan daerah.

Tulisan ini secara singkat akan mendiskusikan tentang tiga hal: *pertama*, pembahasan beberapa konsep dan pengertian dasar tentang desentralisasi asimetris baik secara teoritis. *Kedua*, tulisan ini akan mengurai alasan-alasan bagi munculnya desentralisasi asimetris di Indonesia. *Ketiga*, membahas tentang kemungkinan penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia. Urutan pembahasan akan disesuaikan dengan tema pembahasan di atas.

### B. Prinsip-Prinsip Desentralisasi dan Negara Kesatuan

---

<sup>6</sup> Bayu Dardias Kurniadi, SIP, M.A, M. Pub. Pol. merupakan staf pengajar di Jurusan Ilmu Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM; Ketua Tim Penelitian Desentralisasi Asimetris yang Mensejahterakan Pengalaman Aceh dan Papua.



Desentralisasi di Indonesia, baik simetris maupun asimetris, sangat penting untuk melihat hubungan dan proses yang berlangsung dalam rangka menemukan format pengelolaan pemerintahan yang efektif terkait hubungan pusat dan daerah. Desentralisasi sudah berlangsung di wilayah Indonesia sejak masa kolonial yang lebih bertujuan untuk pengaturan administratif demi maksimalisasi keuntungan ekonomi kolonialis. Artinya berbicara desentralisasi simetris dan asimetris tidak hanya cukup untuk mundur ke belakang di kisaran tahun 2001 pada saat UU No. 22 tahun 1999 diberlakukan, tetapi harus melihat secara lebih menyeluruh serangkaian proses desentralisasi. Walaupun 2001 merupakan momen penting desentralisasi di Indonesia, pengaturan dalam regulasi tersebut tak terlepas dari faktor kesejarahan hubungan pusat-daerah yang panjang yang dimulai pada 23 Juli 1903 (Cornelis 2009). Sebelum kita mendiskusikan desentralisasi, mari kita lihat pengelolaan kekuasaan dan pengelolaan pemerintahan.

Dalam kajian tentang teori politik dan pemerintahan dikenal dua pembagian besar yang saling berhubungan satu dengan yang lain, politik dan pemerintahan. Kajian tentang politik lebih banyak membahas tentang bagaimana kekuasaan didapatkan dan didistribusikan diantara kekuatan-kekuatan politik. Kajian Politik misalnya terkait dengan struktur politik modern yang setidaknya dapat dibagi menjadi tiga kelompok: partai politik, pemilu dan parlemen. Partai politik dianggap sebagai saluran penting untuk menyampaikan aspirasi politik dalam struktur politik modern. Salah satu tugas utama partai politik adalah menyediakan dan menyiapkan pemimpin-pemimpin politik. Pemilu membahas tentang bagaimana kekuasaan didapatkan. Sistem pemilu dibuat dan disesuaikan di tiap negara agar proses perebutan posisi politik dapat berjalan dengan bebas dan adil. Sementara parlemen merupakan ajang pertarungan dari posisi politik yang telah didapatkan dalam pemilu.

Kajian pemerintahan lebih banyak membahas tentang manajemen pemerintahan, agar kekuasaan yang telah didapatkan dapat dijalankan dengan baik untuk memenuhi harapan bersama. Salah satu hal yang paling penting dari manajemen pemerintahan di Indonesia adalah bagaimana pola relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pola relasi ini sangat berhubungan dengan bentuk negara, sistem pemerintahan dan sistem politik. Indonesia hampir sudah mengalami berbagai bentuk dan sistem pemerintahan.

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



(Pringgogidgo 1962; Kurniadi 2009). Jadi pada dasarnya, Indonesia pada masa awal kemerdekaan sampai pada akhir pemerintahan Soekarno telah bereksperimen dengan berbagai bentuk dan model pemerintahan yang membawa implikasi langsung terhadap desain hubungan pusat-daerah, terutama bentuk negara. Eksperimen desain hubungan pusat-daerah yang dilakukan dalam waktu cepat ini seiring dengan desain ketatanegaraan yang berubah.

Desentralisasi merupakan bentuk relasi pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, seluruh bagian negara dikelola oleh pemerintah pusat. Karena luas wilayah dan karakter daerah yang luas, disamping keterbatasan pemerintah pusat untuk menangani seluruh urusan pemerintahan yang menjamin pelayanan publik, maka beberapa urusan diserahkan ke pemerintahan daerah. Hal ini berbeda dengan bentuk federal dimana bagian dari negara federal pada dasarnya adalah negara-negara bagian yang menyatu menjadi satu negara. Urusan yang tidak bisa dilakukan negara bagian, misalnya yang menyangkut hubungan lintas negara bagian, diserahkan ke pemerintah federal. Jika pada negara kesatuan kewenangan yang diberikan ke daerah merupakan pemberian pemerintah pusat, dalam negara federal urusan pemerintah federal disepakati diantara negara-negara bagian. Konsepsi ini perlu difahami karena muncul kritikan, terutama saat UU 22/1999 diberlakukan bahwa Indonesia secara de facto, waktu itu adalah federal karena begitu sedikitnya urusan yang dilakukan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. (Ferazzi 2000)

Jadi, desentralisasi pada dasarnya adalah pola relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Di dalam pola relasi tersebut mengatur hubungan yang berkaitan dengan kewenangan, kelembagaan, keuangan dan kontrol. Ilmuwan desentralisasi Indonesia senior membagi desentralisasi menjadi tiga hal: kewenangan, keuangan dan kontrol (Kaho 2012). Hal ini karena format kelembagaan pada masa Orde Baru seragam untuk seluruh Indonesia. Tetapi belakangan, kajian tentang kelembagaan penting untuk dikaji dalam desentralisasi Indonesia. Sebabnya antara lain: pertama tuntutan akan pemerintahan yang efektif yang salah satunya diukur dari *size of government*. Anggaran daerah yang tidak banyak dialokasikan untuk pembangunan dan secara tidak masuk akal untuk belanja pegawai. Kedua, daerah yang menerima asimetrisme sedikit banyak memiliki struktur kelembagaan yang berbeda dengan daerah lainnya. Kajian terakhir yang dilakukan tim JPP UGM (JPP-UGM 2012) terkait desentralisasi asimetris di Aceh dan Papua, menempatkan kelembagaan sebagai indikator penting selain kewenangan, keuangan dan kontrol mengingat salah satu hal penting dalam desentralisasi asimetris di empat provinsi di Indonesia (Aceh, Papua, Papua Barat dan Yogyakarta) dibingkai dalam desain kelembagaan yang berbeda dengan provinsi lainnya (Tim-JPP 2012). Di Aceh, kelembagaan lembaga-lembaga adat yang bersifat konsultatif selain lembaga kontroversial Wali Nanggroe, mendapatkan perhatian penting. Kasultanan dan Pakualaman merupakan dua institusi pewaris kekuasaan daerah di Yogyakarta. Di Papua dan



Papua Barat, lembaga adat dan gereja menjadi salah satu kekuatan politik penting yang pertimbangannya diperlukan dalam isu-isu krusial.

Berdasarkan karakter Indonesia yang sangat bervariasi, tidak mudah untuk mendesain hubungan pusat dan daerah yang tepat dan dapat menjamin pemerintahan yang efektif. Sebagai ilustrasi Indonesia terdiri dari 13.466 pulau, lebih dari 400 suku dan lebih dari 600 bahasa dan dialek. Dari sisi sebaran penduduk, pulau Jawa yang luasnya hanya 7 % luas daratan di Indonesia, dihuni oleh 67 % penduduk Indonesia pada sensus 1930 dan hanya berkurang 7 % dalam 90 tahun kemudian (60,1%) sehingga pada sensus 2010, pulau Jawa dihuni 60,1 % penduduk Indonesia (Sensus 1930 dan 2010). Sementara Papua yang luas, hanya ditinggali 2 % penduduk Indonesia. Hal itu menyebabkan pulau Jawa masuk dalam pulau terpadat di dunia (*the most populous Island in the world*)(Guinness 2011).

Selain faktor geografis dan demografis, proses pembangunan juga menempatkan Jakarta (tidak hanya pulau Jawa) sebagai roda pemutar ekonomi penting. Dalam akun twitternya, Prabowo Subianto mengatakan sekitar 60 % uang berputar di Jakarta, 30 % sisanya berputar di 32 Kabupaten/Kota dan hanya sekitar 10 % lainnya beredar di pedesaan. Padahal 60 % penduduk Indonesia tinggal di pedesaan.(Subianto, 2012)

Kompleksitas geografis, demografis yang didukung oleh kekuatan ekonomis tersebut menyebabkan urusan desentralisasi akan selalu menarik. Bahkan, pengamat Indonesia awal sudah mengingatkan bahwa urusan terkait dengan desentralisasi adalah urusan pelik yang sudah menjadi konsentrasi serius sejak kemerdekaan Indonesia (Maryanov, 1958).

Sebagai contoh, Undang-Undang yang pertama kali dilahirkan di Indonesia (UU No.1 tahun 1945) adalah aturan yang terkait dengan manajemen pemerintahan terutama pola relasi pemerintah pusat dan daerah.

### **C. Faktor Sejarah Proses Desentralisasi (Asimetris) Indonesia**

Sejak masa kolonial, pihak kolonialis sudah memikirkan desain desentralisasi yang asimetris-pengaturan yang tidak setara antar daerah untuk daerah jajahannya di Indonesia. Namun demikian, VOC yang bangkrut dan digantikan Belanda tidak pernah secara serius mengatur administrasi negara jajahan. Pengaturan pertama dilakukan pada masa Daendels ketika Belanda dijajah oleh Perancis sehingga otomatis daerah jajahan Belanda menjadi daerah Jajahan Perancis. Pada masa Raffles pembagian administrative dilanjutkan setelah Indonesia diserahkan ke Inggris berdasarkan *London Convention* (1814) yang membagi Jawa menjadi 16 *gewest* (Kaho 2012).

Setelah Indonesia diserahkan kembali ke Belanda, Belanda mulai lebih serius membagi Jawa menjadi tiga provinsi dan 67 regensi (termasuk 18 kota), dan



dua daerah istimewa (Jogja dan Solo). Daerah di luar Jawa dikelola dengan model pemerintahan langsung dan tidak langsung yang menggunakan penguasa tradisional lokal sebagai penghubung dengan “rakyat”. Dengan menggunakan penguasa lokal, Belanda dapat menghemat pengeluaran berkaitan dengan efisiensi anggaran untuk personel. Inilah rahasia mengapa Belanda, hanya dengan personel yang relative sangat sedikit, mampu mengontrol Indonesia yang saat itu terdiri dari sekitar 30 juta jiwa.

Walaupun lebih didasarkan atas pertimbangan ekonomi, telah terjadi perbedaan asimetris dalam perlakuan daerah-daerah di Indonesia. Beberapa bukti bahwa pengelolaan hubungan pemerintah kolonial-daerah jajahan sudah menggunakan prinsip asimetrisme adalah sebagai berikut: *Pertama*, hanya daerah di Jawa yang dikelola dengan serius. Daerah di luar Jawa tidak mendapatkan perhatian yang semestinya. Salah satu contohnya misalnya pelabuhan Makassar yang menjadi wilayah penting dalam perdagangan rempah-rempah dari Maluku (Poelinggomang 2002) tetapi tidak dibagi menjadi daerah administrative seperti provinsi atau regensi. Perhatian hanya ditujukan di pelabuhan yang diharapkan bisa menyumbangkan pendapatan untuk kolonialis. Beberapa daerah yang lain, misalnya Bali, belum ditaklukkan sampai awal abad 19 (Robinson, 1995). Beberapa alasan untuk hal ini karena pertimbangan jumlah penduduk dan infrastruktur dasar misalnya jalan. Jawa memiliki penduduk yang besar dan memiliki sejarah panjang pemerintahan raja-raja. Penduduk penting untuk meningkatkan produksi yang masih bertumpu pada pertanian dan perkebunan, sedangkan sejarah kerajaan penting untuk melihat infrastruktur jalan untuk transportasi. Walaupun silih berganti kekuasaan, tidak pernah dalam posisi yang benar-benar “mati”, sehingga jalan yang menjadi hal penting mobilisasi pasukan dan ekonomi kerajaan.

*Kedua*, baik di Jawa maupun di luar Jawa, pemerintah kolonial telah menerapkan asimetrisme dengan memberikan perlakuan khusus untuk wilayah-wilayah kerajaan. VOC mengadakan perjanjian khusus dengan Mataram sebelum dibagi menjadi dua dalam perjanjian Giyanti 1755. Tercatat telah ada 111 kontrak khusus antara VOC dan Sunan (Selosoemardjan 1962). Hal ini terus berlangsung hingga penjajahan Jepang. Hal yang sama juga terjadi di luar Jawa. Dalam penjelasan UUD 1945 dijelaskan bahwa Pemerintah Belanda membuat perjanjian dengan institusi tradisional dan adat yang jumlahnya tak kurang dari 250 buah kontrak dalam bentuk pengelolaan mandiri atau *zelfbesturende lanschappen*. Kontrak-kontrak ekonomi dan politik Belanda ini adalah salah satu wujud penghargaan atas asimetrisme yang dimiliki kerajaan-kerajaan tersebut.

Mekanisme pengelolaan pemerintahan sempat terhenti ketika perjuangan kemerdekaan tetapi selalu menunjukkan upaya serius dalam usaha mengelola desentralisasi asimetris. Upaya untuk membuat daerah tingkat tiga yaitu provinsi, kabupaten dan desa tidak dapat terlaksana sesuai gagasan UU No. 1 tahun 1957 karena ketidakjelasan kondisi pemerintahan. Namun demikian, beberapa hal penting yang dilakukan pemerintah revolusioner Republik Indonesia adalah dengan



menetapkan delapan provinsi di Indonesia (tiga provinsi di Jawa) pada 1 September 1945. Sayangnya upaya pembagian provinsi ini tidak melihat dua daerah istimewa waktu itu, Solo dan Yogyakarta yang menjadi bagian dari Provinsi Jawa Tengah, sehingga keempat raja di dua kota tersebut membuat maklumat 5 September agar diintegrasikan di dalam wilayah Indonesia dengan kewenangan mengatur kerajaannya (Kurniadi 2009).

Pada saat berbentuk serikat, beberapa daerah mulai menunjukkan eksistensi kedaerahan yang mengancam Indonesia, sesuai dengan rencana Belanda. Sayangnya, pasca kembali ke bentuk kesatuan, beberapa provinsi mengalami kemunduran. Contoh paling serius ada di kasus Aceh, dimana pemerintah pusat menggabungkan Aceh bersama dengan provinsi Sumatra Utara yang sangat berbeda karakternya. Inilah salah satu kekecewaan awal yang membuat Aceh mengkonsolidasikan diri dalam bentuk tuntutan merdeka. Pada masa Orba, setelah politik dirasa lebih stabil, pengaturan menggunakan UU No. 5 tahun 1974 yang walaupun menegaskan bahwa Indonesia desentralis, pada dasarnya menerapkan sentralisasi. Daerah-daerah yang disebutkan memiliki kekhususan yaitu DKI, DI Aceh, dan DIY pada dasarnya tidak berbeda dengan provinsi lainnya. Penyebutan daerah istimewa tersebut hanya didasarkan atas UU pembentukan masing-masing daerah yang dilakukan di tahun 1950. Satu-satunya hal yang berbeda hanya terjadi di DIY dimana selalu dipimpin oleh Sultan HB IX sebagai gubernur walaupun memegang posisi lainnya misalnya sebagai menteri ataupun wakil presiden. Saat Sultan HB IX wafat tahun 1988, DIY tidak memiliki gubernur, tugas pemerintahan sehari-hari dijabat wakil gubernur yang dijabat Paku Alam VIII yang telah uzur. Selama 10 tahun sampai DPRD DIY memilih Sultan HB X sebagai gubernur tahun 1998, praktis tidak ada pemerintahan yang efektif di DIY. Sehingga, nuansa asimetrisme yang dijalankan seenak hati oleh Soeharto pada sisi tertentu menimbulkan persoalan di DIY.

Pasca 1998 karena perubahan arus demokratisasi dan reformasi hubungan pusat-daerah sekaligus, desentralisasi sering tidak dapat dipisahkan dengan demokratisasi. Desentralisasi tidak terpisahkan dengan demokratisasi karena untuk menjadikan proses demokratisasi dapat berlangsung, harus dilakukan dengan memberikan ruang bagi timbulnya demokratisasi di daerah yang salah satunya diwujudkan dalam penghargaan keragaman lokal melalui desentralisasi. Namun pada dasarnya desentralisasi berbeda dengan demokratisasi, antara kekuasaan (politik) dan manajemen pemerintahan (pemerintahan) seperti diuraikan di atas.

Sejak awal desentralisasi, tuntutan untuk mengakomodasi keunikan daerah sudah muncul sangat kuat. UU Otsus disahkan pada 2001 dan UU NAD tahun 1999. Tuntutan UUK Yogyakarta juga telah muncul sejak 2001, tetapi tidak menguat. Salah satunya tuntutan asimetrisme bersamaan dengan munculnya protes dan tak jarang disertai dengan kekerasan pada kelompok adat. Ditambah dengan trauma lepasnya Timor Timur, menjadikan upaya untuk mendorong



desentralisasi asimetris selalu dicurigai sebagai melawan upaya menjaga keutuhan NKRI.

#### **D. Ruang Desentralisasi dalam Empat Konstitusi**

Dari perjalanan sejarah desentralisasi tersebut, salah satu kesimpulan penting yang dapat diambil adalah Indonesia berusaha mencari bentuk dan format desentralisasi yang ideal yang diletakkan dalam seluruh UUD yang pernah digunakan di Indonesia (UUD 1945, UUD RIS, UUDS, UUD 1945 Amandemen). Di dalam UUD 1945 dan UUD 1945 Amandemen, disebutkan dengan jelas tentang daerah istimewa di pasal 18. Ketentuan keistimewaan daerah ini diperjelas dalam UUD 1945 Amandemen yang memuat lebih detail dan rinci tentang status daerah istimewa.

Di dalam UUD RIS aturan keistimewaan daerah juga diatur. Di dalam Pasal 64 dan 65 dinyatakan bahwa status istimewa yang telah diberikan kepada daerah tidak dapat dikurangi atau dihapuskan. UUD RIS ini secara tegas mengatur kewenangan daerah istimewa yang tidak bisa dihapuskan dan dikurangi. Hal ini menjadi proteksi bagi terus berlangsungnya asimetrisme. Hal ini berbeda dengan UUD lainnya yang hanya mengatur tetapi dimungkinkan untuk dihapus. UUD Sementara 1950 mengatur daerah swapraja di Pasal 131-133.

Melihat keempat UUD yang pernah berlangsung di Indonesia terkait desentralisasi asimetris, salah satu hal penting yang perlu dicatat adalah bahwa walaupun bentuk negara, sistem pemerintahan dan struktur parlemen berubah, hal itu tidak mengurangi ruang pengaturan desentralisasi asimetrisme. Ruang bagi keistimewaan daerah tetap ada dan dijamin dalam konstitusi.

Jadi, menganalisis desentralisasi asimetris harus dilihat secara principal yang diatur dalam konstitusi dan tidak dalam level yang lebih rendah, misalnya Undang-Undang. Tugas Undang-Undang adalah mengatur secara lebih detail tentang ruang desentralisasi asimetris dimana secara prinsip telah diatur dalam UUD. Karena sudah diatur secara prinsip dalam konstitusi, sebenarnya UU tidak berhak untuk membatasi asimetrisme tetapi memberikan desain yang lebih detail.

Salah satu catatan khusus terkait dengan asimetrisme dalam UU No. 32/2004 yang segera akan diperbaiki adalah sebagai berikut: pertama, UU ini tidak memberikan ruang asimetrisme bagi daerah-daerah. Ruang asimetrisme harus ditemukan di konstitusi. Walaupun dalam pasal 13 dan 14 seolah-olah memberikan ruang asimetrisme tetapi pada kenyataannya tidak dapat dilakukan karena logika simetrisme-lah yang lebih menlingkupi regulasi ini. Seluruh aturan pelaksanaan UU No. 32/2004 menggunakan logika simetrisme. Sebagai contoh misalnya Permendagri No. 20/2008 yang merujuk pada PP No. 41/2007 dan UU No. 32/2004 yang mengatur tentang salah satu struktur organisasi pemerintahan perijinan terpadu. Permendagri ini mengatur bahwa perangkat daerah yang mengurus



perijinan haruslah berbentuk Badan/Kantor dan tidak boleh berbentuk Dinas atau bentuk yang lain. Hal ini jelas tidak masuk akal karena tingginya disparitas antar daerah dan peluang investasi yang berbeda. Bahkan dengan berbentuk Dinas Perijinan, seperti di Kota Yogyakarta dan Kota Denpasar, selalu mendapatkan penghargaan sebagai daerah dengan pelayanan perijinan terbaik. Kedua, desentralisasi asimetris tidak ditentukan oleh alokasi anggaran yang berbeda di tiap daerah/provinsi tetapi lebih elementer yang mengatur secara prinsipal dan fundamental apabila asimetris hendak diberikan. Karena begitu sebuah provinsi diberi ruang asimetris, akan sulit dicabut kembali. Perbedaan DAU atau DAK tidak dapat dikatakan sebagai desentralisasi asimetris tetapi hanya dapat dipahami sebagai perbedaan alokasi anggaran.

Salah satu ciri paling penting dari desentralisasi asimetris yang diberikan kepada daerah haruslah secara fundamental merubah pola hubungan pusat dan daerah asimetris yang menyangkut kewenangan, kelembagaan, keuangan dan kontrol sekaligus. Keempat daerah khusus dan istimewa yang diatur dalam UU yang berbeda untuk Aceh, DKI, Yogyakarta dan Papua (Prov Papua dan Papua Barat) memiliki hubungan yang berbeda dengan pemerintah pusat menyangkut keempat hal tersebut.

#### **E. Dasar-Dasar Desentralisasi Asimetris bagi Indonesia Kontemporer**

Dalam penelitian yang dilakukan oleh JPP Fisipol UGM (JPP-UGM 2010) menunjukkan setidaknya terdapat lima alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di Indonesia.

*Pertama*, alasan konflik dan tuntutan separatisme. Tidak dapat dipungkiri, dua daerah (tiga Provinsi) yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat mendapatkan perlakuan khusus dalam bentuk otonomi khusus karena konflik antara kedua daerah tersebut dengan pemerintah nasional yang antara lain karena perebutan sumber daya. Jika diringkas, Otsus untuk Aceh dan Papua secara prinsipil terdiri dari: *Pertama*, dana Otonomi Khusus sebagai kompensasi ketiga provinsi masih dapat bergabung di Republik Indonesia. *Kedua*, pengakuan terhadap identitas lokal yang terwujud dalam institusi politik. Di Aceh proses ini ditandai dengan adanya lembaga baru yang merepresentasikan adat dan agama. Di Papua, wewenang diberikan kepada adat dan gereja. *Ketiga*, pengakuan terhadap simbol-simbol lokal seperti bendera, bahasa dan lain sebagainya. *Keempat*, partai politik lokal. Aceh memanfaatkan momentum partai lokal dengan tumbuhnya partai lokal dan memenangkan pemilu, sedangkan di Papua belum ada walaupun ruang untuk hal tersebut telah ada. *Kelima*, adanya afirmatif action untuk menjadi pemimpin lokal. Di Aceh wujudnya dengan dapat membaca Al Quran, di Papua pemimpinnya harus orang asli Papua yang disahkan oleh Majelis Rakyat Papua. *Keenam*, dan mungkin paling penting, pengaturan terkait sumber daya. Selain dana Otsus yang jumlahnya sangat besar, pengelolaan sumber daya daerah



adalah isu yang spesifik. Aceh memiliki beberapa kekhususan spesifik terkait dengan pengelolaan sumber daya, misalnya pertanahan, hutan dan eksploitasi minyak. Karena peliknya urusan sumber daya ini, Pemerintah belum diserahkan ke Aceh dalam bentuk regulasi pendukung misalnya Peraturan Pemerintah sesuai batas waktu yang tertera dalam UU.

*Kedua*, alasan ibukota negara. Perlakuan khusus ini hanya diberikan untuk Provinsi DKI. Mengingat DKI yang wilayahnya terjangkau dengan infrastruktur terbaik di negeri ini, perlakuan khusus diwujudkan dalam ketiadaan pemilukada untuk Bupati/Walikota dan tidak ada DPRD Kabupaten/Kota yang ditunjuk oleh Gubernur. Konsekuensinya, pemilukada Gubernur menggunakan sistem absolut majority dimana pemenang sedikitnya mendapatkan 50% suara. Di daerah lain, kecuali Yogyakarta, cukup mendapatkan lebih dari 30% suara.

*Ketiga*, alasan sejarah dan budaya. Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan perlakuan istimewa mengingat sejarahnya di masa revolusi dan perebutan kemerdekaan. Perlakuan ini terlihat dari penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY yang dilakukan oleh DPRD. Gubernur DIY adalah Sultan yang bertahta dan Wakil Gubernur DIY adalah Pakualam yang bertahta. Penentuan Sultan dan Pakualam diserahkan kepada institusi keratin/pakualam masing-masing. Kedua pemimpin ini tidak boleh bergabung dengan partai politik. Pada level kabupaten/kota tetap sama dengan daerah lainnya.

*Keempat*, alasan perbatasan. Menurut Tim JPP (JPP-UGM 2010), perbatasan perlu mendapatkan perlakuan khusus mengingat perannya sebagai batas dengan negara tetangga. Daerah perbatasan memegang fungsi penting karena kompleksitas masalah yang dihadapi. Daerah perbatasan harus diperlakukan sebagai halaman depan dan bukan halaman belakang RI. Perlakukan daerah perbatasan, misalnya di Kalimantan Barat hendaknya berbeda, misalnya dengan mewajibkan gubernurnya berasal dari kalangan militer karena potensi pelintas batas yang tinggi disamping penguatan infratraktur dan pelayanan pendidikan dan kesehatan. Detail tentang asimetrisme perbatasan masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

*Kelima*, pusat pengembangan ekonomi. Daerah yang secara geografis memiliki peluang untuk menjadi daerah khusus ekonomi seharusnya dikembangkan agar memiliki daya saing ekonomi tinggi. Daerah seperti Batam dapat dikembangkan dan dibentuk untuk menyaingi Singapura. Alokasi kekhususan misalnya menyangkut bea masuk dan pengembangan infrastruktur pengembangan ekonomi seperti pelabuhan dan tata sistem pelabuhan. Pelabuhan terbesar di Indonesia saat ini, Tanjung Priok di Jakarta lebih untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri karena posisi geografisnya. Jika Batam dikembangkan dengan pelabuhan modern dengan sistem yang baik, tidak mustahil mampu mengambil potensi pelabuhan Singapura yang memiliki keterbatasan ruang. Detail



tentang asimetrisme pengembangan ekonomi masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

Itulah kelima alasan bagi munculnya desentralisasi asimetris di Indonesia pasca reformasi. Selain itu, dalam pertemuan Tim JPP dengan Dirjen Otda Prof. Djohermansyah Djohan pada saat diseminasi hasil kajian Aceh dan Papua, sempat muncul wacana agar Undang-Undang yang mengatur tentang pemekaran daerah di tingkat provinsi dapat memasukkan asas desentralisasi asimetris yang menambah daya jual provinsi baru. Artinya, rencana Provinsi baru seperti Kalimantan Utara harus sudah memasukkan pengaturan asimetris terkait dengan fungsi perbatasan. Pemekaran provinsi tidak hanya sama dengan daerah lain di Indonesia tetapi sudah harus memperhatikan kekhususan yang dimiliki menyangkut wewenang, lembaga, keuangan dan kontrol yang berbeda sehingga tidak perlu membuat dua kali undang undang. Sayangnya, sampai pembentukan Provinsi Kaltara disahkan DPR, ruang asimetrisme tidak ada.

## **Penutup**

Desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan sebuah keberlanjutan sejarah yang telah dimulai dari masa kolonial dan ditegaskan dalam tiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Dasar dari desentralisasi asimetris tersebut dapat dirujuk dalam konstitusi sebagai kesatuan hukum tertinggi. Desentralisasi asimetris menyangkut urusan yang fundamental terkait pola hubungan pusat dan daerah menyangkut disain kewenangan, kelembagaan, finansial dan kontrol yang berbeda. Desentralisasi asimetris setidaknya dapat diberikan dengan pertimbangan: konflik, sejarah dan budaya, daerah perbatasan, ibukota negara dan pengembangan ekonomi. Pusat pengembangan ekonomi didasarkan atas pertimbangan geografis karena potensial memicu kecemburuan antar daerah.

## **Referensi**

- Cornelis, L. (2009). Pengembangan Assymetrical Decentralization Sebagai Model Pengelolaan Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM.
- Ferazzi, G. (2000). "Using the "F" word: Federalism in Indonesia's Decentralization Discourse." *Oxford Journals* 30(2): 63-85.
- Guinnes (2011). *Guinnes Book of Records*.
- JPP-UGM (2010). *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*. Yogyakarta, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM.
- JPP-UGM (2012). *Desentralisasi Asimetris yang Mensejahterakan: Aceh dan Papua*. Yogyakarta, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM.



- Kaho, J. R. (2012). Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia. Yogyakarta, Polgov JPP Fisipol UGM.
- Kurniadi, B. D. (2009). "Yogyakarta in Decentralised Indonesia: Integrating Traditional Institution into Democratic Transition." *Jurnal Sosial Politik* 13(3).
- Maryanov, G. S. (1958). Decentralization in Indonesia as a Political Problem. Singapore, Equinox.
- Poelinggomang, E. L. (2002). Makassar Abad XIX Study tentang Kebijakan Perdagangan Maritim. Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia.
- Pringgodigdo (1962). Tiga Undang Undang Dasar, PT Pembangunan Jakarta.
- Robinson, G. (1995). The Dark Side of Paradise: Political Violence in Bali. New York, Cornell University Press.
- Selosoemardjan (1962). Social Changes in Yogyakarta. New York, Cornell University Press.
- Subianto, P. (2012).
- Tim-JPP (2012). Laporan Akhir Model Desentralisasi Asimetris yang Mensejahterakan: Pengalaman Aceh dan Papua. B. D. Kurniadi. Yogyakarta, Jurusan Politik dan Pemerintahan.



## **Desentralisasi Asimetri bagi Pemberdayaan Potensi Lokal Ditinjau dari Aspek Pembiayaan Pembangunan**

Oleh : Dr. Muhammad Taufiq, DEA.<sup>7</sup>

### **A. Pendahuluan**

Dewasa ini konsep desentralisasi atau federal asimetri banyak menarik perhatian para praktisi maupun akademisi. Tarlton (1965) memperkenalkan konsep asimetri yang merujuk pada perlakuan yang berbeda terhadap negara-negara bagian dalam suatu negara Federal karena karakteristik khas yang dimiliki oleh negara bagian yang bersangkutan. Beberapa negara Federal yang menerapkan pola hubungan asimetris terhadap negara bagian, misalnya : Malaysia, Spanyol, Canada, Russia. Pada intinya model asimetris merupakan lawan dari model penyelenggaraan pemerintahan yang serba seragam. Model asimetris kemudian menjadi populer tidak hanya untuk konteks Federal tetapi juga desentralisasi dalam negara kesatuan.

Konsep asimetris sebenarnya bukan istilah baru. Menurut Keating (1998) model asimetris sudah dijalankan sebelum munculnya konsep negara modern. Wilayah Kerajaan - kerajaan Eropa pada abad pertengahan sangat berbeda dengan wilayah negara modern di Eropa saat ini. Persekutuan antar kerajaan menyebabkan sulitnya menentukan wilayah persis suatu kerajaan karena lebih merupakan kekuasaan bersama antara para sekutu. Perkembangan negara modern terutama sejak perang dunia kedua menciptakan tuntutan penyeragaman. Tuntutan modernisasi, pembangunan ekonomi setelah perang dunia mendorong campur tangan negara. Alasan lain adalah perang dingin yang mendorong Negara untuk menjaga keamanan nasional dengan memperkuat persatuan dan kontrol terhadap unit sub national.

Pengalaman Indonesia tidak jauh beda. Gagasan desentralisasi asimetris dikemukakan pertama kali oleh S Ritsema tahun 1912, dimana ia menyarankan adanya pembentukan administrasi lokal berbasis etnis. Setelah perang dunia kedua, model pemerintahan federal diterapkan dengan model asimetris. Ada enam model yang diberlakukan sejak 1946,

1. self governing islands (Sulawesi, Maluku, sebagian Kalimantan dsb)
2. Neo lands, Kalimantan, Bangka, Belitung, Riau, Papua)
3. Federation of Islands (Bali, Nusa Tenggara,
4. Neo group community,

---

<sup>7</sup> Dr. Muhammad Taufiq, DEA. merupakan staf pengajar di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) LAN Jakarta; saat ini menjabat sebagai Pembantu Ketua STIA LAN Jakarta Bidang Akademik.



5. Local autonomous units of Java and Sumatera
6. Municipal governments

Proklamasi kemerdekaan menciptakan model negara kesatuan yang sentralistik. Model ini didorong oleh semangat nasionalisme para bapak bangsa (*founding fathers*) Indonesia. Pada masa Orde Baru, model sentralistik merupakan instrumen untuk memperkuat kontrol dan stabilitas politik sekaligus menciptakan efisiensi administrasi yang diperlukan sebagai penopang pembangunan ekonomi. Berakhirnya Orde Baru mengawali pemberian otonomi luas kepada Daerah. Kebijakan desentralisasi sebagaimana diatur dengan UU no 32 tahun 2004 yang menggantikan UU no 22 tahun 1999 disebutkan bahwa : "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah".

Beberapa Daerah karena pertimbangan politik awal reformasi, pertimbangan historis dan strategis diberikan status otonomi khusus. Daerah dimaksud adalah Aceh (UU 11 tahun 2006), Papua (UU no 21 tahun 2001), Daerah Istimewa Yogyakarta dan DKI Jakarta.

## **B. Dampak desentralisasi terhadap kesejahteraan rakyat**

Desentralisasi setelah Orde Baru dilakukan baik secara politik, administrasi dan fiskal. Desentralisasi politik terlihat dari pelimpahan wewenang kepada pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis oleh rakyat. Desentralisasi administratif memberikan kewenangan yang luas kepada Pemerintah Daerah. Urusan eksklusif Pemerintah Pusat mencakup bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, agama, peradilan dan Hak asasi manusia, serta Moneter. Urusan bagi pemerintah daerah provinsi dan Kabupaten/Kota mencakup urusan wajib (26) dan pilihan (5) yang dilaksanakan secara konkuren.

Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Dalam aspek desentralisasi fiskal, sejak 2001 dilakukan alokasi pusat kepada daerah yang dikenal sebagai dana perimbangan, dalam bentuk dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK) dan dana bagi hasil (DBH), baik yang berasal dari pajak maupun sumber daya alam. Secara umum kebijakan desentralisasi belum mampu menghasilkan kesejahteraan rakyat secara signifikan. Berdasarkan nilai riil tahun 2007, dalam periode 1996-2009, dana perimbangan



dari pusat telah meningkat hampir 4 kali lipat dari Rp.44,5 triliun menjadi Rp.209,8 triliun, dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 28,6 persen per tahun. Di luar dari komponen dana perimbangan, pendapatan daerah terdiri dari PAD dan pendapatan daerah lainnya yang secara rata-rata dalam periode yang sama berkontribusi sebesar 14 persen terhadap pendapatan daerah. Jika dilihat kecenderungannya, proporsi PAD terhadap pendapatan APBD mengalami penurunan dari 13 persen pada tahun 1996 menjadi 6 persen pada tahun 2008, sedangkan pendapatan daerah lainnya meningkat dari 1 persen menjadi 7 persen pada periode yang sama (*Decentralization Support Facility*, 2011).

Secara rata-rata nilai DAU per kapita kabupaten/kota di seluruh Indonesia berdasarkan provinsi terdistribusi secara cukup beragam. Provinsi dengan DAU terendah adalah Banten dengan DAU rata-rata per kapita yaitu sebesar Rp.450 ribu. Pada ekstrem yang lain, Provinsi penerima DAU tertinggi adalah Papua dengan DAU rata-rata per kapita yaitu sebesar hampir Rp.6 juta. Untuk Pemerintah Kab/Kota, penerima DAU terendah adalah Kota Bontang di Kalimantan Timur yaitu sebesar Rp.119 ribu per kapita. Penerima DAU tertinggi Kabupaten Waropen sebesar Rp.19,7 juta (*Decentralization Support Facility*, 2011).

Untuk DAK, jumlah total alokasi DAK 2001-2009 telah meningkat sebanyak 16 kali lipat yaitu dari Rp.1,1 triliun (2001) menjadi Rp.20,3 triliun (2009). Hal ini seiring dengan jumlah cakupan sektoral DAK yang juga meningkat secara pesat. Awalnya pada tahun 2001, DAK hanya diberikan dalam bentuk dana reboisasi dan sejak tahun 2003, DAK mulai dialokasikan untuk beberapa sektor strategis seperti Infrastruktur (Jalan dan Irigasi), Pendidikan, Kesehatan, serta Prasarana Pendidikan. DAK untuk sektor Kelautan dan Perikanan diberikan mulai 2004, dan pada tahun berikutnya muncul DAK untuk sektor Pertanian, Air Minum dan Sanitasi, serta Lingkungan Hidup. Pada tahun 2008, mulai dialokasikan DAK untuk sektor Kehutanan dan Keluarga Berencana, dan pada tahun 2009, dialokasikan DAK untuk sarana pedesaan serta perdagangan, sehingga sampai dengan tahun 2009 DAK telah berkembang menjadi 14 bidang (*Decentralization Support Facility*, 2011).

Keberagaman alokasi per kapita juga terlihat pada rata-rata pendapatan bagi hasil pajak kabupaten/kota. Pendapatan bagi hasil pajak per kapita terendah terlihat pada kabupaten/kota dalam wilayah provinsi di Jawa, sedangkan pendapatan bagi hasil pajak perkapita tertinggi terjadi pada kabupaten/kota di beberapa provinsi yang mempunyai SDA yang cukup tinggi, seperti di Kepulauan Riau, Papua Barat, Kalimantan Timur dan Papua. Provinsi Jawa Tengah mempunyai rata-rata pendapatan DBH pajak terendah sebesar Rp.27 ribu, sedangkan Papua Barat mempunyai pendapatan DBH pajak per kapita tertinggi sebesar Rp. 1,2 juta.

Sementara itu, secara umum penduduk miskin masih didominasi oleh daerah di wilayah timur Indonesia. Berdasarkan data BPS tahun 2009, terlihat

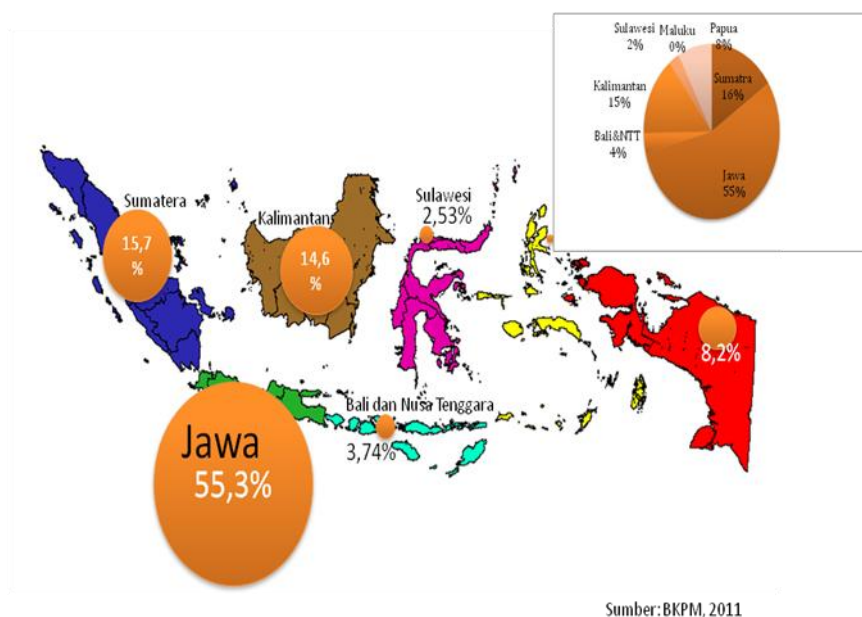


bahwa wilayah timur Indonesia masih menduduki urutan tertinggi untuk rata-rata persentase penduduk miskin. Berdasarkan urutan, daerah-daerah di provinsi Papua dengan persentase penduduk miskin hampir mencapai 40 persen, Papua Barat 33 persen, dan Maluku sebesar 30 persen.

Studi yang dilakukan oleh Gervais (2010) menunjukkan bahwa alokasi saat ini secara signifikan menimbulkan ketidakmerataan dimana Daerah dengan 25 % populasi menerima sekitar 50 % total transfer. Daerah yang mempunyai setengah dari total jumlah penduduk menerima sekitar 80 % dari transfer.

Disamping itu desentralisasi belum mampu mendorong pemerataan investasi yang masih terkonsentrasi di Jawa. 53 % Investasi masih ada di Pulau Jawa, 15,7 % di Sumatera. Sisanya terbagi antara Sulawesi, Bali dan Nusa Tenggara serta Papua.

Gambar 1.



### C. Penguatan Desentralisasi Asimetris berbasis ekonomi

Sebagaimana telah diungkapkan diatas, desentralisasi belum dapat secara optimal menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat secara luas. Pada dasarnya kebijakan desentralisasi administratif dan fiskal sudah mengakomodasi desentralisasi asimetris. Hal ini terlihat dalam pembagian urusan yang



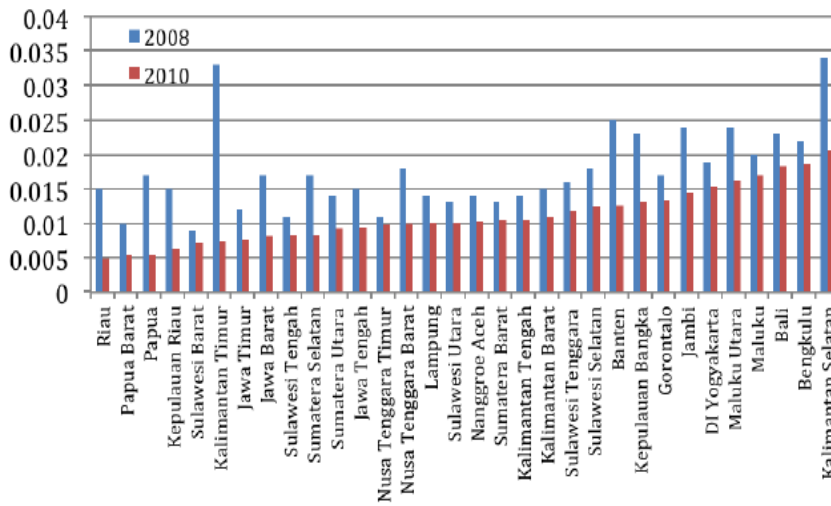
menyertakan adanya urusan pilihan sesuai dengan karakteristik ekonomi tiap daerah. Demikian pula halnya dengan desentralisasi fiskal, dimana telah diatur dana perimbangan khususnya melalui pembiayaan DAK. Namun dalam prakteknya desentralisasi masih cenderung menekankan pada penyeragaman dan pemerataan. Dengan memperhatikan keberagaman potensi dan budaya di Daerah, desentralisasi asimetris perlu diperkuat khususnya secara ekonomi. Desentralisasi asimetris secara ekonomi diperlukan untuk memberikan perhatian dan perlakuan khusus kepada daerah-daerah yang tertinggal secara ekonomis. Di Eropa desentralisasi asimetris sering disebut juga dengan "*decentralisation a geometry variable*", atau "*double speed decentralisation*". Kebijakan desentralisasi ini dilakukan untuk memberikan perlakuan yang berbeda dan dukungan khusus kepada daerah-daerah yang kurang maju atau dihadapkan pada masalah sosial ekonomi.

Pelaksanaan konsep desentralisasi asimetris secara ekonomi di Indonesia memerlukan penataan dalam penyelenggaraan desentralisasi fiskal dan administrasi. *Pertama*, penataan desentralisasi fiskal diarahkan untuk mendukung pembiayaan pembangunan bagi daerah dengan kebutuhan khusus. Selama ini mekanisme transfer pemerintah terutama yang dilaksanakan melalui Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Alokasi Umum (DAU) belum responsif dalam mendukung pemberdayaan potensi lokal. Alokasi DAK menunjukkan kecenderungan pada "fungsi penyebaran" dengan meninggalkan "fungsi kekhususan" melaporkan 31 % penerima DAK adalah daerah dengan DAU per kapita yang relatif tinggi. Disamping itu DAK bersifat *top down* sehingga tidak responsif terhadap kebutuhan daerah. Hal ini terutama terlihat pada alokasi DAK yang bersifat non fisik padahal kebutuhan pemberdayaan potensi lokal tidak hanya kegiatan fisik tapi juga non fisik misalnya pengembangan tenaga terampil. Formula DAK juga dirasakan memberatkan untuk daerah dengan kapasitas fiskal rendah karena mensyaratkan adanya dana pendamping.

Formula DAU cenderung menciptakan efek negatif terhadap kemandirian daerah. seperti terlihat pada tabel dibawah, tax effort daerah menurun. Formula DAU menciptakan kesan bahwa jika PAD naik maka DAU akan diturunkan. Oleh sebab itu banyak daerah yang justru enggan mengolah potensi lokalnya untuk mendongkrak PADnya.



Gambar 2.



Sumber : World Bank, 2012

Efek negatif lain dari DAU adalah dorongan bagi daerah untuk merekrut pegawai. DAU dialokasikan berdasarkan formula yang terdiri atas celah fiskal dan alokasi dasar dimana alokasi Dasar (AD) jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah. Alokasi Dasar mendorong daerah untuk mengangkat pegawai sebanyak-banyaknya. Dengan kata lain, bagi pemerintah daerah tidak ada insentif untuk merekrut pegawai secara rasional sesuai beban kerja.

Aspek kedua, desentralisasi administrasi meskipun telah mengakomodasi kebutuhan khas daerah namun dalam pelaksanaannya belum mampu menciptakan perlakuan asimetris positif untuk mendorong pemberdayaan potensi lokal. Pelimpahan urusan kepada daerah otonom telah diatur dalam PP No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Terdapat 31 (tiga puluh satu) jenis bidang urusan yang dilaksanakan secara bersama (Konkuren) oleh pemerintah dan pemerintahan daerah, dimana 26 (dua puluh enam) merupakan bidang urusan wajib dan lima bidang urusan pilihan. Kelemahan dari pola pembagian urusan ini terutama adalah adanya keseragaman dalam pemberlakuan pembagian kewenangan terhadap semua daerah. Baik daerah yang besar dan kecil, kaya dan miskin, maupun lama dan baru. Menurut PP No. 38 tahun 2007 semua daerah mengurus kewenangan dalam jumlah yang sama. Padahal, dalam kenyataannya, kapasitas SDM, finansial, potensi alam, pengalaman, fasilitas, dan kondisi ekonomi masing-masing daerah sangat bervariasi. Karena penyeragaman ini maka rebutan kewenangan muncul terutama terkait dengan urusan yang menciptakan *revenue generating*. Sebaliknya untuk urusan yang bersifat *non revenue generating*, pemerintah provinsi dan kabupaten bisa saling melempar (*Decentralization Supporting Facility*, 2009).



#### D. Pengembangan desentralisasi asimetris

Desentralisasi asimetris memerlukan perubahan paradigma dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal dan administratif. Melalui desentralisasi fiskal, perhatian perlu diberikan kepada peran DAK dan DAU dalam memberdayakan potensi lokal pada daerah dengan kebutuhan khusus. Penetapan “kebutuhan khusus” tersebut dapat dilihat dari misalnya banyaknya desa miskin, pertumbuhan ekonomi yang rendah di bawah rata rata nasional, kebutuhan demografi, kebutuhan fiskal dsb.

Keberhasilan pengembangan desentralisasi asimetris juga perlu ditopang dengan pola desentralisasi administrasi yang tepat. Pemerintah perlu memperkuat peran Provinsi dalam memperkuat implementasi desentralisasi asimetris berbasis ekonomi. Hal ini disebabkan oleh pertimbangan skala ekonomi, dan posisi Gubernur sebagai wakil pemerintah yang bertugas melakukan koordinasi pembinaan dan pengawasan Kabupaten dan Kota.

Tim *Decentralization Supporting Facility*, (2012) misalnya mencoba mengangkat kebutuhan khusus dengan mengombinasikan antara perkembangan demografi dan kapasitas fiskal pada tingkat Provinsi. Perkembangan demografi akan menciptakan *windows of opportunity* yaitu bonus demografi dimana rasio ketergantungan dari usia non produktif terhadap usia produktif berada pada titik terendah.

Gambar 3.

	Sedang mengalami WO tinggi (tahun dengan DR minimum)	Menuju WO (tahun dengan DR minimum)
Kapasitas fiskal tinggi	Klaster 1 DKI Jakarta (2010), Papua Barat (2012), Kepulauan Riau (2015), Maluku Utara (2015)	Klaster 3 Kalimantan Tengah (2016), Kalimantan Selatan (2016), Kalimantan Timur (2018), Bali (2020), Sumatera Selatan (2024), Riau (2025)
Kapasitas fiskal rendah	Klaster 2 DI Yogyakarta (2010), Jawa Tengah (2011), Jawa Timur (2011), Papua (2010), Sulawesi Utara (2012),	Klaster 4 NAD (2025), Sumut (2019), Banten (2020), Jambi (2022), Bengkulu (2019), Lampung (2019), Kalbar



	Sulawesi Selatan (2013), Bangka Belitung (2013), Gorontalo (2014), Maluku (2014), Sumbar (2015), Sulteng (2015), NTT (2015)	(2024), Sultra (2025), Jabar (2023), Sulbar (2018), NTB (2025)
--	---	--

Sumber : (Decentralization Supporting Facility, 2012)

Kelompok Provinsi pada klaster 1 perlu mendapatkan alokasi DAK yang memadai untuk meningkatkan kegiatan ekonomi melalui perbaikan pelayanan. Pelayanan publik merupakan kunci untuk menarik investasi sektor swasta. Prioritas pelayanan perlu diberikan kepada penyediaan dan perbaikan infrastruktur serta peningkatan efisiensi birokrasi.

Hampir sama dengan kelompok daerah pada klaster 1, pemerintah Daerah dapat memanfaatkan tingkat ketergantungan rendah untuk mendorong ekonominya. DAK memiliki peran dalam mendorong kegiatan ekonomi sesuai dengan karakteristik dan potensi ekonomi daerahnya. Tapi berbeda dengan klaster 1 kelompok daerah ini perlu dibebaskan dari *matching grant*.

Pada klaster 3, adalah pemerintah daerah dengan yang sedang menuju *window of opportunity* tetapi memiliki potensi fiskal tinggi. DAK perlu diarahkan untuk membangun *human capital* masyarakatnya melalui penyediaan pendidikan dan latihan keterampilan. DAK juga perlu diarahkan untuk memperbaiki infrastruktur yang mampu menopang pertumbuhan potensi ekonomi daerah.

Hampir sama dengan klaster 3, kelompok daerah yang sedang menuju *window of opportunity* tetapi memiliki kapasitas fiskal rendah ini perlu memberi perhatian kepada pengembangan kualitas sumber daya manusianya dan infrastrukturnya. Bedanya adalah pemerintah perlu memberikan DAK lebih banyak dan insentif lebih kepada swasta untuk menanamkan modalnya di pemerintah daerah pada klaster 4.

Mengutip kajian *Decentralization Supporting Facility*, (2012) cara lain menentukan kebutuhan khusus, misal adalah dengan melihat tingkat pencapaian SPM pada masing masing daerah. Berdasarkan gambar 2 dibawah ini maka perlakuan khusus atau desentralisasi asimetris perlu diberikan kepada kuadran C. Pemberian DAK diberikan kepada daerah miskin dengan tingkat pencapaian SPM yang rendah.



Gambar 4

<p><b>A</b></p> <p><i>High SPMPoor Regions</i> (Probably Efficient Regions)</p>	<p><b>B</b></p> <p><i>High SPM</i> <i>Rich Regions</i></p>
<p><b>C</b></p> <p><i>Low SPM PoorRegions</i> (Lagging Regions)</p>	<p><b>D</b></p> <p><i>Low SPM Rich Regions</i> (Probably Inefficient Regions)</p>

Sumber : Decentralization Supporting Facility, 2012

#### E. Penguatan provinsi dalam penerapan desentralisasi asimetris

Desenrtalisasi fiskal ini perlu didukung dengan desentralisasi adminisitrasi yang memberikan provinsi peran yang lebih besar dalam pengaturan pembangunan ekonomi. Penguatan peran provinsi tersebut telah menjadi trend internasional sejak tahun 1980-an. Sharpe menamakan fenomena tersebut sebagai bangkitnya *meso government* (1995). Provinsi menjadi tumpuan dalam membangun daya saing dan sekaligus mengatasi pemerataan kesejahteraan antar daerah. Di Prancis misalnya peran pemerintah provinsi (*Region*) sesuai dengan Loi 5 Juli 1972 article 4, fokus kepada tiga bidang yaitu pembangunan ekonomi, infrastruktur dan *profesional training*. Dalam bidang pembangunan ekonomi, *region* diberi tanggung jawab dalam menjamin harmonisasi perencanaan pembangunan nasional dengan kebutuhan daerah. Pada tingkat operasional, *region* diberi tanggung jawab dalam pembiayaan infrastruktur dan investasi. Kedua bidang ini menempati porsi 60 % dari total anggaran *Region* (*Institut International d Adminstration Publique, 2000*). Disamping itu, peran pembangunan ekonomi *region* juga diperkuat dengan adanya sistem yang disebut kontrak antara Pemerintah dan *Region* (*Contrat de Projet Etat Region: CPER*). CPER ini fokus kepada tiga hal yaitu peningkatan daya saing (*compétitivité et [attractivité du territoire](#)*), pembangunan berkelanjutan (*promotion de developpement durable*) dan kohesi sosial dan wilayah (*cohesion social et territoriale*). Melalui kontrak ini *region* kemudian mendistribusikan dana investasi kepada daerah bawahan (*Departement*) yang membutuhkan. Kepada *Departement* yang dianggap tertinggal dibanding dengan *Departement* lainnya, *region* dapat mengalokasikan investasi pembangunan infrastruktur yang dianggap mampu menarik investasi swasta (misalnya pusat wisata, pusat industri, pusat komersial dsb). Di sisi lain *region* juga berperan aktif dalam membangun daya saing daerahnya. Hal ini dilakukan melalui pembentukan *pole de competitivite* dimana *region* menanamkan investasinya dalam bidang riset dan inovasi bekerjasama dengan universitas dan perusahaan swasta.



Di Indonesia, urusan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota boleh dikatakan sama. Sebagai akibatnya kedua pemerintahan ini malah sering bersaing terutama untuk bidang urusan yang menciptakan sumber pendapatan. Untuk mewujudkan desentralisasi asimetris, Provinsi perlu diberikan bidang urusan yang fokus kepada pembangunan ekonomi, infrastruktur, dan tata ruang. Kepada Pemerintah Provinsi diberikan kewenangan untuk mengkoordinasi perencanaan pembangunan daerah Kabupaten dan Kota. Penguatan peran provinsi saat ini telah diakomodasi dengan pemberian peran yang lebih besar kepada Gubernur dalam koordinasi, pembinaan dan pengawasan. Hal ini sebagaimana dituangkan dalam PP No. 23 tahun 2011 yang menggantikan PP No. 19 tahun 2010 tentang Tata Cara pelaksanaan tugas dan Wewenang serta kedudukan Keuangan Gubernur. Gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki peran antara lain :

- a. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan instansi vertikal, dan antar instansi vertikal di wilayah provinsi yang bersangkutan;
- b. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan;
- c. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antar pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan;
- d. koordinasi dalam penyusunan, pelaksanaan dan pengendalian serta evaluasi dalam rangka sinkronisasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) kabupaten dan kota agar mengacu pada RPJPD, RPJMD, dan RKPD provinsi serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) serta kebijakan pembangunan nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- e. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
- f. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;

Disamping itu Gubernur juga kewenangan yang luas, misalnya :

- memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji;
- menetapkan sekretaris daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah kabupaten/kota



Penguatan peran Gubernur ini tentu saja tidak cukup menjadi penjamin penguatan peran Provinsi dalam mendukung penerapan desentralisasi asimetris. Provinsi perlu dibekali dengan kewenangan dalam pengalokasian DAK pada kabupaten dan kota di wilayahnya. Gubernur sebaiknya diberikan wewenang dalam mengkoordinasi alokasi DAK berdasarkan usulan Kabupaten/Kota tiap tahunnya. Kemudian gubernur akan dibantu oleh tim independen dari universitas dan kalangan independen terhadap proposal Kabupaten/Kota. Mekanisme seleksi di tingkat Provinsi dilakukan berdasarkan kriteria pencapaian SPM, dan prosedurnya ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Pemberian DAK harus dilakukan secara lebih selektif kepada daerah yang memang membutuhkan DAK. Disamping itu Pemerintah perlu memberikan DAK yang lebih besar kepada Provinsi yang memiliki Kabupaten/Kota miskin terbanyak dengan capaian SPM yang rendah. Untuk mendongkrak pencapaian standard SPM, DAK sebaiknya diberikan secara multiyerars sehingga bisa mendukung pelaksanaan program yang berkesinambungan.

Pemberian DAK ini sebaiknya disertai dengan kesepakatan berupa kontrak kinerja antara Gubernur dengan Bupati/Walikota penerima DAK. Upaya untuk mendukung pengembangan desentralisasi asimetris, DAU juga perlu diubah formulasinya. Provinsi dan Kabupaten/Kota perlu memiliki formulasi sendiri karena karakteristiknya berbeda. Disamping itu, pemberian DAU kepada Provinsi juga perlu diperbesar. Rasio antara Provinsi dan Kabupaten/Kota saat ini yang berbanding 10 : 90 perlu diubah misalnya 20 : 80 atau 30 : 70. Selanjutnya Provinsi juga diberikan kewajiban untuk mendistribusikan separuh bagian dari penambahan DAU tersebut kepada Kabupaten/Kota yang ada di wilayahnya. Dengan cara ini diharapkan Provinsi dapat memainkan peran dalam pemerataan fiskal antar kabupaten/Kota (DSF, 2012)

## F. Penutup

Dengan keragaman kondisi pemerintahan daerah yang ada di Indonesia, untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, pelayanan umum dan daya saing yang menjadi cita-cita penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan desentralisasi asimetris. Kerangka kebijakan desentralisasi fiskal dan administrasi saat ini pada dasarnya telah mengakomodasi desentralisasi asimetris. Namun demikian dalam pelaksanaannya model desentralisasi asimetris belum dapat terwujud. Pelaksanaan desentralisasi asimetris memerlukan perubahan paradigma dalam penyediaan dana perimbangan khususnya DAK serta penguatan peran Provinsi. *Last but not least*, keberhasilan pelaksanaan desentralisasi asimetris sangat bergantung kepada perubahan cara berpikir dan cara bekerja pemerintah pusat. Desentralisasi asimetris memerlukan koordinasi lintas sektor yang lebih kuat dan terobosan untuk mengatasi kecenderungan cara birokratis yang selalu cenderung menyeragamkan semua permasalahan.



### Daftar Pustaka

- Anwar Shah et al (2012), *From Gap Filling to Ensuring Fair Access to Essential Public Services for All*, World Bank, Jakarta
- Decentralization Support Facility (2010) *Laporan Penelitian Dana Transfer Pusat ke Daerah*, Jakarta
- Decentralization Support Facility (2011) *Analisis Dana Perimbangan dengan Kinerja Pelayanan Publik Dasar di Indonesia*, Jakarta
- Decentralization Support Facility (2012) *Indonesia Intergovernmental Transfer Response on Future Demographic and Urbanization Shifts*, Jakarta
- Insitut International d'Administration Publique (2001), *Local Government in France*, Armand Collin, Paris
- Michael Keating, *Principes et problèmes du gouvernement asymétrique*, Politique et Sociétés, vol. 17, n° 3, 1998, p. 93-111.
- Schiller, A. Arthur (1955), *The Formation of Federal Indonesia*, W Van Hoewe ltd, Bandung
- Tarlton, Charles D. « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism : A Theoretical Speculation », *Journal of Politics*, 27 (1965) : 861-874.

### Peraturan perundangan

- Undang Undang no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undan Undang no 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemeritah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota
- Peraturan Pemerintah no 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah dan Pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah no 5 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan
- Peraturan Pemerintah no 23 tahun 2011 tentang tentang Tata Cara pelaksanaan tugas dan Wewenang serta kedudukan Keuangan Gubernur



## Desentralisasi Asimetris ditinjau dari Dimensi Kelembagaan dan Hubungan Pusat - Daerah

Oleh : Tri Widodo Wahyu Utomo, SH., MA.<sup>8</sup>

Kebijakan desentralisasi sudah lama digulirkan sebagai pilihan kebijakan dalam manajemen pemerintahan di Indonesia. Pada prinsipnya, desentralisasi adalah pengaturan tentang hubungan pusat daerah yang meliputi 4 aspek yaitu *kewenangan, kelembagaan, keuangan* dan *pengawasan*. Konsep mengenai desentralisasi sendiri dalam perkembangannya dibagi menjadi 2 macam, yaitu desentralisasi *simetris* dan *asimetris*. Dalam desentralisasi *simetris*, pengaturan hubungan pusat daerah bersifat simetris sementara dalam desentralisasi asimetris berlaku sebaliknya dimana pengaturan hubungan pusat-daerah juga asimetris. Mengingat pemahaman mengenai perbedaan di antara kedua jenis desentralisasi ini, simetris dan asimetris, kadang masih cukup membingungkan maka selanjutnya paper ini disusun dalam kerangka menjelaskan perbedaan diantara keduanya ditinjau dari hubungan pusat daerah yang meliputi keempat aspek yaitu *kewenangan, kelembagaan, keuangan* dan *pengawasan*.

### Desentralisasi Simetris-Asimetris Dilihat dari Aspek Kewenangan

Bila dilihat dari aspek kewenangan, perbedaan jenis desentralisasi, dapat dilihat dari sistem pembagian urusan. Disini, desentralisasi *simetris* cenderung memiliki sistem campuran dengan penekanan pada urusan Rumah Tangga Formil dan Urusan Rumah Tangga Riil, sementara dalam sistem desentralisasi *asimetris*, cenderung memiliki sistem campuran dengan penekanan pada urusan Rumah Tangga Materiil. Adapun perbedaan diantara ketiga sistem tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### A. Urusan Rumah Tangga Materiil (*Materiele Huishouding*)

Sistem pembagian urusan dalam Rumah Tangga Materiil ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- ✓ Negara dan daerah otonom mempunyai urusan masing-masing yang materinya spesifik;
- ✓ Pembagian tugas Pusat-Daerah diperinci secara tegas dalam peraturan perundang-undangan;
- ✓ Urusan yang tidak masuk dalam rincian urusan daerah menjadi urusan pusat

---

<sup>8</sup> Tri Widodo Wahyu Utomo, SH., MA. merupakan peneliti di Lembaga Administrasi Negara Jakarta; saat ini menjabat sebagai Kepala Pusat Kajian Manajemen Kebijakan Lembaga Administrasi Negara (LAN) Jakarta.



(residu).

### **B. Urusan Rumah Tangga Formil (*Formele Huishouding*)**

Sistem pembagian urusan dalam Rumah Tangga Formil ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- ✓ Urusan pusat pada prinsipnya dapat dikerjakan pula oleh daerah;
- ✓ Pembagian tugas hanya didasarkan atas alasan rasional dan praktis, bukan karena materi yang diatur berbeda sifatnya, melainkan semata-mata karena pertimbangan efektifitas (Concordan)

### **C. Urusan Rumah Tangga Riil (*Riele Huishouding*)**

Sistem pembagian urusan dalam Rumah Tangga Riil ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- ✓ Setiap undang-undang pembentukan daerah mencantumkan urusan rumah tangga daerah (urusan pangkal) dan dapat ditambah sesuai dengan kemampuan daerah yang bersangkutan.
- ✓ Jalan tengah antara urusan Rumah Tangga Materiil dan Formil?
- ✓ Paling banyak dipakai dalam Undang-Undang Pemda di Indonesia (memori penjelasan Undang-Undang No. 1/1957, penjelasan Undang-Undang No. 18/1965).
  - UU No. 1/1945 dan UU No. 22/1948 tidak menyatakan secara eksplisit sistem rumah tangga yang dianut;
  - UU No. 5/1974: otonomi nyata dan bertanggungjawab.
  - UU No. 22/1999: otonomi seluas-luasnya.

Pada konteks NKRI, kebijakan desentralisasi di Indonesia merupakan kebijakan desentralisasi asimetris. Hal ini terlihat dari diberlakukannya kebijakan otonomi khusus di beberapa daerah, seperti Aceh, Papua, DKI Jakarta dan DI Jogjakarta. Pada keempat daerah ini, sistem pembagian urusan menggunakan sistem urusan Rumah Tangga Materiil dengan substansi urusan sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:



## **A. Otonomi Khusus Provinsi Aceh**

Otonomi khusus di Provinsi Aceh telah diberikan sejak tahun 2001 melalui pemberlakuan Undang-Undang No. 18 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No 11 Tahun 2006. Adapun substansi kekhususan pada provinsi ini dapat dilihat dari urusan rumah tangga materiil yang diatur melalui kedua perundangan ini sebagaimana dijelaskan sebagai berikut.

### **A.1 Urusan RT Materiil Aceh (UU No. 18/1999)**

Urusan Rumah Tangga Materiil di provinsi Aceh yang diatur melalui Undang-Undang No. 18 Tahun 1999, meliputi:

- ✓ Pasal 23: "Peradilan Syariat Islam di Provinsi NAD sebagai bagian dari sistem peradilan nasional dilakukan oleh Mahkamah Syari'ah yang bebas dari pengaruh pihak manapun"
- ✓ Kewenangan mahkamah syari'ah didasarkan atas syariat Islam dalam sistem hukum nasional, yg diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi NAD".

Sementara itu, berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006, urusan Rumah Tangga Materiil di Provinsi Aceh meliputi:

- ✓ Harus dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA sepanjang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh: rencana persetujuan internasional, rencana pembentukan UU.
- ✓ Harus dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur: kebijakan administratif.
- ✓ Mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di LN.
- ✓ Berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional.
- ✓ Membentuk lembaga, badan, dan/atau komisi dengan persetujuan DPRA/DPRK kecuali yang

## **B. Otonomi Khusus Provinsi Papua**

Urusan Rumah Tangga Materiil dalam Kebijakan Otonomi Khusus Papua diatur dengan Undang-Undang No. 21/ Tahun 1999, meliputi:

- ✓ Pasal 5 (2): "Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua yg merupakan representasi kultural orang asli Papua yg memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua ...".
- ✓ Pasal 12: "Yang dapat dipilih menjadi Gubernur & Wakil Gubernur adalah WN RI dengan syarat: a. orang asli Papua".



- ✓ Pasal 18 ayat (1): "Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik".
- ✓ Pasal 19: "Perdasus dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama Gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan MRP".

### C. Otonomi Khusus Provinsi DKI Jakarta

Urusan Rumah Tangga Materiil di dalam kebijakan Otonomi Khusus Provinsi DKI Jakarta yang diatur dengan Undang-Undang No. 29 Tahun 2007) meliputi:

- ✓ Pasal 26: "Kewenangan Pemerintah Provinsi DKI sebagai Ibukota NKRI meliputi penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang: a. tata ruang, sumber daya alam, dan lingkungan hidup; b. pengendalian penduduk dan permukiman; c. transportasi; d. industri dan perdagangan; dan e. pariwisata".
- ✓ Pasal 33: "Pendanaan Pemprov DKI Jakarta dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yg bersifat khusus dalam kedudukannya sbg Ibukota NKRI dianggarkan dalam APBN".

### D. Otonomi Khusus Provinsi D.I Jogjakarta

Sementara itu, cakupan urusan Rumah Tangga Materiil dalam kebijakan Otonomi Khusus di Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang No. 13/2012, meliputi:

- ✓ Pasal 1 butir 3: "Kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Pemda".
- ✓ Pasal 7 (2): "kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi: a) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan Wagub; b) kelembagaan Pemda DIY; c) kebudayaan; d) pertanahan; dan e) tata ruang".
- ✓ Pasal 18: "Cagub dan cawagub adalah WN-RI yang harus memenuhi syarat: c. Bertaha sebagai Sultan HB untuk cagub dan bertahta sebagai Adipati PA untuk cawagub".
- ✓ Pasal 25: "Sultan HB yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati PA yang bertahta sebagai Wagub tidak terikat ketentuan 2 kali periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam UU Pemda".

### Desentralisasi Simetris-Asimetris Dilihat dari Aspek Kelembagaan

Sementara itu, bila dilihat dari aspek kelembagaan, perbedaan jenis desentralisasi simetris dan asimetris terletak pada model kelembagaan yang



digunakan. Desentralisasi *simetris* dicirikan dengan adanya dominansi kelembagaan berbentuk *Agency Model* dibandingkan kelembagaan berbentuk *Partnership Model*, sementara dalam desentralisasi *asimetris*, kelembagaan berbentuk *partnership model* lebih dominan dibandingkan dengan *agency model*. Pada konteks desentralisasi asimetris, bentuk kelembagaan menyaratkan adanya kemampuan daerah yang memadai, baik kemampuan dari sisi SDM, anggaran, maupun partisipasi masyarakat. Selain itu, kelembagaan dalam desentralisasi asimetris juga membuka peluang dimunculkannya kelembagaan tradisional spt Wali Nanggroe, Tuha Nanggroe dan Mahkamah Syariah (Aceh); atau Majelis Rakyat Papua (Papua).

Manurut Dennis Kavanagh, (dalam Adi Lesmana, 2010), yang dimaksudkan dengan *Agency Model* dan *Partnership model* dapat dijelaskan sebagai berikut:

***Agency Model:***

*Central government has the power to create or abolish local government bodies and their powers. In this model, the national framework of a policy is established centrally and local authorities carry it out, with little scope for discretion or variation.*

***Partnership Model:***

*Local government has its own political legitimacy, finance, resources, and even legal powers, and the balance of power between the center and locality fluctuates according to the contexts.*

### **Desentralisasi Simetris-Asimetris Dilihat dari Aspek Keuangan**

Perbedaan antara desentralisasi asimetris dan simetris dapat juga dilihat dari aspek keuangan. Di sini, desentralisasi *simetris*, ditandai dengan adanya transfer keuangan dari pusat kepada daerah yang diatur dengan 3 mekanisme: 1) *by percentage* (misalnya PBB), 2) *by origin* (misalnya Migas), dan 3) *by formula* (misalnya DAU); Sementara dalam desentralisasi *asimetris*, dicirikan dengan adanya desentralisasi fiskal yang lebih besar (*persentase* atau lebih luas (objek)).

### **Desentralisasi Simetris-Asimetris Dilihat dari Aspek Pengawasan**

Selanjutnya, ditinjau dari aspek pengawasan, pada konteks desentralisasi asimetris, maka aspek pengawasan yang berupa hal-hal sebagai berikut haruslah semakin diperkuat.

- ✓ Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan (ps. 217 ayat. 1);
- ✓ Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi: a). Pengawasan atas pelaksanaan-urusan



pemerintahan di daerah; b). Pengawasan terhadap Perda dan Peraturan KDH (ps. 218 ay. 1);

- ✓ Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemda secara berjenjang ② Gubernur kepada Kab/Kota; Bupati/Walikota kepada Desa (ps. 222).

Selanjutnya, terkait dengan berbagai kekhawatiran menyoal tentang dampak negatif pemberlakuan kebijakan desentralisasi asimetris, kemudian muncul 2 (dua) pertanyaan penting. *Pertama*, apakah asimetrisme akan menjurus pada federalisme? Dalam hal ini, sesungguhnya hal ini tidak perlu dikhawatirkan mengingat pemberlakuan desentralisasi asimetris hanya akan merubah aspek tata pemerintahan (HAN), yaitu terkait dengan hubungan Pusat-Daerah, dan pemberian perlakuan asimetrisme ini tidak mengubah sistem ketatanegaraan (HTN). Selain itu, daerah dengan otonomi yang asimetris tetap tidak memiliki atribut dan/atau karakter sebuah “negara”, seperti konstitusi, bendera, bahasa kesatuan, di samping juga pada saat bersamaan kebijakan desentralisasi (*reguler*) maupun desentralisasi asimetris tetap bisa berjalan dalam kerangka & koridor NKRI.

Selanjutnya, pertanyaan *kedua*, apakah asimetrisme akan menjadi preseden bagi daerah lain? Terkait dengan hal inipun, tidak perlu ada yang dikhawatirkan sebab daerah yg menginginkan desentralisasi asimetris harus membuktikan bahwa secara historis mereka adalah *zelfbestuurende landschappen* (swapraja) atau *volksgemeenschappen* (desa, nagari, dusun, marga, dll) yg memiliki susunan asli, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945. Sehingga disini asimetrisme bukan merupakan tuntutan daerah, melainkan lebih sebagai pengakuan negara terhadap faktor *historisitas* sebuah daerah. Meskipun demikian, negara jangan menunggu daerah menuntut, namun harus memiliki peta heterogenitas dan keragaman daerah, dan kemudian mengakuinya. Pengakuan negara tersebut kemudian dituangkan dalam Undang-Undang, dan akan semakin memperkuat pilar “Bhinneka Tunggal Ika”. Dalam hal ini, daerah yang tidak memiliki alasan historis untuk memperoleh perlakuan asimetris, tetap berlaku Undang-Undang Pemda sebagai *lex generalis*.





## BAB 3

# KESIMPULAN & PENUTUP

### A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil seminar isu-isu aktual "Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia", berikut ini dirumuskan mengenai poin-poin kesimpulan sebagai berikut:

1. Kinerja kebijakan desentralisasi hingga kini masih belum optimal dikarenakan desain desentralisasi yang diberlakukan merupakan desain tunggal yang memberikan perlakuan seragam (*simetris*) kepada setiap daerah otonom yang ada.
2. Keragaman karakteristik Indonesia ini menyebabkan penerapan desain tunggal kebijakan desentralisasi yang bersifat simetris tidak sepenuhnya mampu mengatasi berbagai tantangan. Itulah yang menjadi dasar alasan mengapa kebutuhan untuk mendesain ulang kebijakan desentralisasi di Indonesia menjadi perlu diarahkan kepada kebijakan yang mampu mengakomodasi berbagai perbedaan karakteristik dan kondisi masing-masing daerah. Kondisi dimana daerah diberi perlakuan (*treatment*) secara berbeda ini kemudian dikenal dengan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*).
3. Indonesia memang sudah seharusnya menganut desentralisasi asimetris, karena beberapa pertimbangan terkait dengan aspek geografis (dimana Indonesia merupakan negara kepulauan); aspek demografis (dimana 60% penduduk Indonesia berada di Pulau Jawa); aspek ekonomi (dimana 60% perputaran uang ada di Pulau Jawa sehingga terjadi kesenjangan (*disparitas*) yang luar biasa) dan pertimbangan terkait keragaman karakteristik yang lain.
4. Pada prinsipnya, desentralisasi adalah pengaturan tentang hubungan pusat daerah yang meliputi 4 aspek yaitu kewenangan, kelembagaan, keuangan dan pengawasan. Oleh karenanya, dalam desentralisasi simetris, pengaturan hubungan pusat daerah bersifat simetris sementara dalam desentralisasi asimetris berlaku sebaliknya dimana pengaturan hubungan pusat-daerah bersifat asimetris.
5. Terdapat beberapa pandangan berbeda mengenai pendefinisian desentralisasi asimetris, dimana beberapa narasumber menyebutkan bahwa kebijakan desentralisasi asimetris dicirikan oleh adanya perubahan fundamental dalam keempat hubungan pusat-daerah yang meliputi: kewenangan, kelembagaan, keuangan dan pengawasan. Di sini daerah dengan otonomi khusus memiliki keasimetrisan dalam keempat aspek ini dan pengaturannya dilakukan melalui



sistem perundangan yang berbeda diluar Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Sementara beberapa narasumber lain menjelaskan bahwa sistem otonomi asimetris dalam konteks pembedaan kewenangan/urusan, kelembagaan, dan alokasi anggaran DAU dan DAK masih dapat dikategorikan sebagai desentralisasi asimetris.

6. Di Indonesia, ruang desentralisasi asimetris sesungguhnya telah diberikan dalam keempat konstitusi yang pernah digunakan. Oleh karenanya kemudian pada tataran undang-undang yang merupakan aturan lanjutan dibawah konstitusi, harus memberikan pengaturan yang lebih detail tentang ruang asimetrisme tersebut. Di sini, bila pada tataran undang-undang melakukan pembatasan pengaturan asimetrisme maka hal itu akan bertentangan dengan ketentuan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya yaitu konstitusi.
7. Beberapa dasar dalam memberikan desentralisasi asimetris kepada daerah adalah adanya konflik dan separatisme (Aceh dan Papua); budaya (Yogyakarta); ibukota negara (Jakarta); daerah perbatasan (penting untuk memiliki kewenangan yang khusus karena letaknya yang sangat rawan); dan daerah ekonomi (Batam).
8. Dalam konteks rancangan revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sekarang ini pada prinsipnya sudah mengadopsi desentralisasi asimetris dari sisi urusan, dimana nantinya urusan di tiap daerah akan berbeda, sangat tergantung dari potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut. Selain itu, dari segi besaran lembaganya juga akan berbeda, besaran kelembagaan setiap urusan akan diukur berdasarkan besar kecilnya potensi penyelenggaraan urusan tersebut.
9. Beberapa kesulitan teknis yang kemungkinan akan dihadapi dalam mengadopsi konsep desentralisasi asimetris dalam revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, antara lain: Pertama, kesulitan pada aspek keuangan/fiskal. Pada saat ini aturan DAU, DAK dan DBH rumusnya sama untuk seluruh daerah, sehingga pertanyaan yang muncul adalah semisal ada urusan pertanian di Kabupaten Sumedang, bagaimana cara membiayainya. Sementara dalam aturan fiskal sudah sama rumusan alokasinya, yang membedakannya adalah potensi, jumlah penduduk, luas wilayah, dan seterusnya. Dengan demikian, bila ingin menerapkan konsep desentralisasi asimetris, maka aturan mengenai desentralisasi fiskal juga harus disesuaikan. Kedua, kesulitan berikutnya yang dapat terjadi adalah bagaimana aspek penyelenggaraannya. Bila ada urusan yang tidak diserahkan kepada pemerintah daerah, maka urusan tersebut akan menjadi urusan pemerintah pusat. Persoalan yang dapat terjadi adalah kesulitan untuk menyerahkan kembali urusan tersebut kepada pemerintah daerah pada saatnya, akan terdapat keengganan dari pemerintah pusat untuk menyerahkan kembali urusan tersebut pada pemerintah daerah.
10. Salah satu model alternatif yang diusulkan dalam kerangka mewujudkan tujuan ini adalah model desentralisasi asimetris berbasis ekonomi (DABE), yaitu suatu



bentuk pemberian skema kekhususan kepada daerah otonom untuk mengelola bidang-bidang tertentu terkait dengan pengelolaan potensi ekonomi di daerah. Model DABE dapat dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing daerah dan meningkatkan pemerataan kesejahteraan antar daerah.

11. Pemilihan “potensi ekonomi” sebagai basis penyusunan model desentralisasi asimetris dikarenakan aspek ini sangat berkaitan erat dengan upaya optimalisasi potensi unggulan daerah yang merupakan pintu masuk (entry point) menuju perwujudan kemandirian dan daya saing daerah yang pada akhirnya diharapkan akan berujung pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat.
12. Lokus pemegang DABE yang dipandang paling tepat adalah provinsi didasarkan atas beberapa alasan: Pertama, provinsi merupakan tingkatan meso government yang dinilai paling tepat untuk menjadi pemegang asimetrisme menyangkut urusan-urusan berskala regional, salah satunya adalah bidang ekonomi. Kedua, berdasarkan pertimbangan skala ekonomi, peletakan lokus pada provinsi ini sesuai dengan karakteristik dinamika kegiatan ekonomi yang melampaui batas teritori wilayah kabupaten/kota. Ketiga mengenai peletakan desentralisasi asimetris bidang ekonomi ini pada tingkat provinsi adalah bahwa span of control terhadap provinsi lebih sempit daripada kabupaten/kota. Mengingat jumlah provinsi hanya 34, sementara jumlah kabupaten/kota sebanyak 495, sehingga akan lebih mudah bagi pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan terhadap provinsi ketimbang bila asimetrisme diletakkan di tingkat kabupaten/kota. Keempat, peletakan desentralisasi asimetris bidang ekonomi di level provinsi dapat menyebabkan tercapainya fungsi distribusi/pemerataan. Hal ini dikarenakan, provinsi dapat berperan untuk mengatur keseimbangan bila terjadi kesenjangan antar daerah kabupaten/kota di wilayah kerjanya, sehingga permasalahan lintas kabupaten/kota akan lebih mudah dipecahkan. Kelima, tingkatan kabupaten/kota sendiri dinilai belum memiliki cukup kesiapan untuk menjadi pemegang desentralisasi asimetris bidang ekonomi. Selain karena persoalan kemampuan keuangan, juga karena ketidaksiapan dari sisi Sumber Daya Manusia (SDM).
13. Adapun kriteria yang disusun dalam kerangka pemberian kekhususan bidang ekonomi dapat diarahkan pada ketersediaan potensi yang ada (inherit) dalam suatu wilayah provinsi (untuk model DABE yang dimaksudkan meningkatkan daya saing daerah) atau kriteria jumlah desa miskin dan pertumbuhan ekonomi yang rendah dibawah rata-rata nasional (untuk model DABE yang dimaksudkan untuk meningkatkan terjadinya pemerataan kesejahteraan).
14. Model DABE memungkinkan untuk mengakomodasi keberagaman karakteristik potensi ekonomi daerah, -dalam hal ini provinsi-, tanpa perlu memasukkannya ke dalam kerangka kebijakan otonomi khusus yang cenderung mahal (costly), dilihat dari segi biaya dan infrastruktur. Selain itu, Model DABE



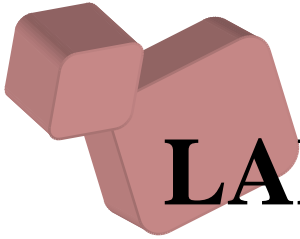
ini juga dinilai lebih simple karena tidak perlu membuat undang-undang baru selain melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

15. Agar Model DABE dapat diimplementasikan, pemerintah pusat dituntut untuk melakukan pengawalan ketat dengan melakukan fasilitasi dan advokasi secara aktif dalam kerangka penguatan kapasitas pemerintahan (governability) di daerah, baik pada level pemerintah provinsi sebagai lokus maupun kabupaten/kota selaku bagian dari daerah otonom dibawah Provinsi. Pemerintah pusat juga harus menerapkan mekanisme pengawasan dan evaluasi yang terukur terhadap kinerja model DABE ini.

## **B. PENUTUP**

Demikian prosiding Seminar Isu-Isu Aktual "Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia". Semoga dapat memberikan manfaat sebagai bahan pertimbangan perumusan kebijakan nasional tentang pengembangan kebijakan desentralisasi asimetris.





# LAMPIRAN

## LAMPIRAN I

### Notulensi Sesi Pemaparan Materi Narasumber Seminar Isu-Isu Aktual

#### “Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia”

#### KEYNOTE SPEECH

**Nama** : Prof. Dr. Agus Dwiyanto, M.PA.

**Judul Materi** : Desentralisasi Asimetris

#### Substansi Materi :

- Dalam konteks sekarang ini, pemerintah Indonesia telah melaksanakan otonomi secara asimetrik dengan pengaturan otonomi secara berbeda, misalnya adanya otonomi khusus seperti yang sudah diterapkan pada beberapa daerah.
- Desentralisasi asimetris diperlukan di Indonesia karena beberapa alasan, yaitu pertimbangan politik dan keberagaman etnis.
- Bila akan menerapkan desentralisasi asimetris, perlu diikuti juga dengan perubahan sistem desentralisasi fiskal yang sekarang. Selain itu Prinsip money follows function harus diterapkan secara konsisten.

#### PEMBICARA I

**Nama** : Tim Kajian PKP2A I LAN

**Judul Materi** : Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris di Indonesia

#### Substansi Materi :

- Kinerja kebijakan desentralisasi hingga kini masih belum optimal dalam mewujudkan tujuan dasar desentralisasi yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dikarenakan desain desentralisasi yang diberlakukan merupakan desain tunggal yang memberikan perlakuan seragam (simetris) kepada setiap daerah otonom yang ada.



- Di Indonesia, ruang desentralisasi asimetris sesungguhnya telah diberikan dalam keempat konstitusi yang pernah digunakan. Oleh karenanya kemudian pada tataran undang-undang yang merupakan aturan lanjutan dibawah konstitusi, harus memberikan pengaturan yang lebih detail tentang ruang asimetrisme tersebut. Oleh karenanya, Undang-Undang 32/2004 yang merupakan Undang-Undang Pemerintahan Daerah harus direvisi dengan memberikan beberapa pengaturan hubungan pusat daerah yang bersifat asimetris.
- Salah satu model alternatif yang diusulkan dalam kerangka mewujudkan tujuan peningkatan daya saing daerah yang kemudian diharapkan berujung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat adalah model desentralisasi asimetris berbasis ekonomi (DABE), yaitu suatu bentuk pemberian skema kekhususan kepada daerah otonom untuk mengelola bidang-bidang tertentu terkait dengan pengelolaan potensi ekonomi di daerah.
- Dalam Model DABE, level pemerintahan yang ditetapkan sebagai lokus pemegang DABE adalah provinsi dengan berdasar atas alasan: efisiensi dan kapasitas pemerintahan (governability).
- Model DABE memungkinkan untuk mengakomodasi keberagaman karakteristik potensi ekonomi daerah, -dalam hal ini provinsi-, tanpa perlu memasukkannya ke dalam kerangka kebijakan otonomi khusus yang cenderung mahal (costly). Selain itu, Model DABE juga dinilai lebih simple karena tidak perlu membuat undang-undang baru selain melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

## PEMBICARA II

**Nama** : Dr. Halilul Khairi. S Sos. M.si.

**Judul Materi** : Isu-Isu Strategis Revisi Undang-Undang No.32 Tahun 2004

### **Substansi Materi :**

- Defenisi desentralisasi asimetris adalah apabila satu urusan disatu daerah berbeda dengan daerah lain dan diatur dalam undang-undang sendiri, misalnya Papua, Aceh dan DKI Jakarta.
- Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sekarang ini pada prinsipnya juga sebetulnya sudah mengadopsi desentralisasi asimetris dari sisi urusan. Dalam rancangan revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, nantinya urusan di tiap daerah akan berbeda, sangat tergantung dari potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut. Selain itu, dari segi besaran lembaganya juga akan berbeda, besaran kelembagaan setiap urusan akan diukur berdasarkan besar kecilnya potensi penyelenggaraan urusan tersebut.



- Terdapat beberapa kesulitan teknis dalam mengadopsi konsep desentralisasi asimetris dalam revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, misalnya pada aspek keuangan/fiskal. Pada saat ini aturan DAU, DAK dan DBH rumusnya sama untuk seluruh daerah. pertanyaan yang muncul adalah semisal ada urusan pertanian di Kabupaten Sumedang, bagaimana cara membiayainya. Sementara dalam aturan fiskal sudah sama rumusan alokasinya, yang membedakannya adalah potensi, jumlah penduduk, luas wilayah, dan seterusnya. Dengan demikian, bila ingin menerapkan konsep desentralisasi asimetris, maka aturan mengenai desentralisasi fiskal juga harus disesuaikan.
- Kesulitan berikutnya yang dapat terjadi adalah bagaimana aspek penyelenggaraannya. Bila ada urusan yang tidak diserahkan kepada pemerintah daerah, maka urusan tersebut akan menjadi urusan pemerintah pusat. Persoalan yang dapat terjadi adalah kesulitan untuk menyerahkan kembali urusan tersebut kepada pemerintah daerah pada saatnya, akan terdapat keengganan dari pemerintah pusat untuk menyerahkan kembali urusan tersebut pada pemerintah daerah.
- Dengan demikian, dalam revisi Undang Undang Nomor 32 tahun 2004, konsep desentralisasi asimetris itu bisa dan sudah dicoba untuk diadopsi, namun secara teknis belum bisa sepenuhnya disesuaikan, terutama terkait penyesuaian dengan aspek kelembagaan, kepegawaian dan keuangan yang sudah berlaku saat ini.

### **PEMBICARA III**

**Nama : Prof Dr. H. Utang Suwaryo, Drs., MA.**

**Judul Materi : Desentralisasi Asimetris Ditinjau dari Dimensi Pembagian Urusan antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota**

#### **Substansi Materi :**

- Desentralisasi harus dipandang sebagai sesuatu yang dinamis. Permasalahannya adalah bagaimana menempatkan atau mengonseptualisasikan desentralisasi asimetris atau otonomi khusus itu sesuai dengan empiris dan tuntutan jaman.
- Desentralisasi berkaitan dengan demokrasi. Artinya desentralisasi itu hanya ada pada negara yang menganut demokrasi. Substansi demokrasi itu adalah bahwa rakyat yang menentukan suatu kebijakan. Kebijakan itu harus sesuai dengan aspirasi, potensi dan kondisi lingkungan. Negara yang menganut faham demokrasi harus memberikan kebebasan kepada setiap individu/kelompok atau daerah untuk menentukan, mengatur dan mengurus kepentingan daerah dan masyarakatnya



- Desentralisasi secara umum dapat diartikan sebagai pemudaran kekuasaan dari bentuk serba sentralistik ke arah yang lebih terdistribusi ke titik-titik yang ada di sekitarnya. Desentralisasi itu merupakan transfer kewenangan, ada penyerahan kekuasaan, ada pemindahan kekuasaan politik, ada pemindahan perencanaan, ada pemindahan pembuatan keputusan dari pemerintah pusat (nasional) kepada pemerintah daerah atau lokal (sub nasional).
- Desentralisasi asimetris ini dapat dianggap sebagai alternative untuk memecahkan berbagai permasalahan hubungan pusat- daerah dalam suatu negara. Dengan adanya desentralisasi asimetris, ada dua manfaat yang bisa diperoleh, yaitu: *Pertama*, sebagai solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis atau konflik-konflik fisik lainnya. *Kedua*, sebagai respon demokratis dan damai terhadap tuntutan yang dihadapi kelompok minoritas yang hak-haknya selama ini cenderung diabaikan atau dilanggar

#### PEMBICARA IV

**Nama** : Bayu Dardias Kurniadi, M.A, M. Pub. Pol.

**Judul Materi** : Desentralisasi Asimetris dan Prakteknya di Aceh dan Papua

**Substansi Materi** :

- Desentralisasi merupakan konsep hubungan antara pusat dan daerah, dan memiliki aspek yaitu kewenangan, kelembagaan, keuangan dan kontrol. Indonesia memang seharusnya menganut desentralisasi asimetris, karena beberapa hal, yaitu warisan geografis (merupakan negara kepulauan); warisan demografis (60% penduduk ada di pulau jawa); warisan ekonomi (60% perputaran uang ada di pulau jawa sehingga ada disparitas yang luar biasa).
- Bila melihat dari perjalanan konstitusi Indonesia selalu ada bagian yang membahas mengenai desentralisasi asimetris, karena kesadaran bahwa negara ini tidak mungkin menganut sistem desentralisasi yang simetris. Dasar dasar dalam memberikan desentralisasi asimetris kepada daerah adalah konflik dan separatisme (Aceh dan Papua); budaya (Yogyakarta); ibukota negara (Jakarta); daerah perbatasan (penting untuk memiliki kewenangan yang khusus karena letaknya yang sangat rawan); dan daerah ekonomi (Batam).
- Hasil penelitian mengenai desentralisasi khusus di Aceh diantaranya adalah capaian otonomi khusus di Aceh sudah mengarah kepada kesejahteraan, terutama terlihat pada sektor kesehatan, yaitu adanya JKA (Jaminan Kesehatan Aceh) yang jumlahnya cukup besar. Namun persoalannya adalah kapasitas pemerintah daerah yang terbatas dalam mengelola pemerintahan, Aceh



memiliki uang yang banyak tapi kebingungan untuk dikelola oleh pemerintahnya. Sementara itu, hasil penelitian mengenai desentralisasi di Papua menunjukkan bahwa capaian otonomi khusus di Papua belum menunjukkan peningkatan kesejahteraan masyarakat; masih banyak persoalan-persoalan yang tersisa dan harus diselesaikan, diantaranya adalah siapa sebenarnya “pemerintah pusat” dan “pemerintah daerah Papua”.

- Pada akhirnya, bila ada keseriusan untuk menerapkan desentralisasi asimetris di Indonesia, harus memiliki dasar hukum yang kuat, dari level yang tinggi seperti undang-undang sampai pada peraturan-peraturan turunannya yang lebih kongkrit, agar tidak terjadi berbagai masalah serius dalam penerapannya.

## **PEMBICARA V**

**Nama : Dr. Muhammad Taufiq, DEA.**

**Judul Materi : Desentralisasi Asimetris : Pemberdayaan Potensi Lokal dan Pembiayaan Pembangunan**

### **Substansi Materi :**

- Pada dasarnya kebijakan desentralisasi administratif dan fiskal sudah mengakomodasi desentralisasi asimetris. Hal ini terlihat dalam pembagian urusan yang menyertakan adanya urusan pilihan sesuai dengan karakteristik ekonomi tiap daerah. Demikian pula halnya dengan desentralisasi fiskal, dimana telah diatur dana perimbangan khususnya melalui pembiayaan DAK. Namun dalam prakteknya desentralisasi masih cenderung menekankan pada penyeragaman dan pemerataan. Dengan memperhatikan keberagaman potensi dan budaya di Daerah, desentralisasi asimetris perlu diperkuat khususnya secara ekonomi. Desentralisasi asimetris secara ekonomi diperlukan untuk memberikan perhatian dan perlakuan khusus kepada daerah-daerah yang tertinggal secara ekonomis.
- Pelaksanaan konsep desentralisasi asimetris secara ekonomi di Indonesia memerlukan penataan dalam penyelenggaraan desentralisasi fiskal dan administrasi. Pertama, penataan desentralisasi fiskal diarahkan untuk mendukung pembiayaan pembangunan bagi daerah dengan kebutuhan khusus. Selama ini mekanisme transfer pemerintah terutama yang dilaksanakan melalui Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Alokasi Umum (DAU) belum responsif dalam mendukung pemberdayaan potensi lokal. Kedua, desentralisasi administrasi meskipun telah mengakomodasi kebutuhan khas daerah namun



dalam pelaksanaannya belum mampu menciptakan perlakuan asimetris positif untuk mendorong pemberdayaan potensi lokal.

- Keberhasilan pengembangan desentralisasi asimetris juga perlu ditopang dengan pola desentralisasi administrasi yang tepat. Pemerintah perlu memperkuat peran Provinsi dalam memperkuat implementasi desentralisasi asimetris berbasis ekonomi. Hal ini disebabkan oleh pertimbangan skala ekonomi, dan posisi Gubernur sebagai wakil pemerintah yang bertugas melakukan koordinasi pembinaan dan pengawasan Kabupaten dan Kota.
- Penguatan peran Gubernur ini tentu saja tidak cukup menjadi penjamin penguatan peran Provinsi dalam mendukung penerapan desentralisasi asimetris. Provinsi perlu dibekali dengan kewenangan dalam pengalokasian DAK pada kabupaten dan kota di wilayahnya. Gubernur sebaiknya diberikan wewenang dalam mengkoordinasi alokasi DAK berdasarkan usulan Kabupaten/Kota tiap tahunnya. Kemudian gubernur akan dibantu oleh tim independen dari universitas dan kalangan independen terhadap proposal Kabupaten/Kota. Mekanisme seleksi di tingkat Provinsi dilakukan berdasarkan kriteria pencapaian SPM, dan prosedurnya ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Pemberian DAK harus dilakukan secara lebih selektif kepada daerah yang memang membutuhkan DAK. Disamping itu Pemerintah perlu memberikan DAK yang lebih besar kepada Provinsi yang memiliki Kabupaten/Kota miskin terbanyak dengan capaian SPM yang rendah.

## **PEMBICARA VI**

**Nama : Tri Widodo Wahyu Utomo, SH., MA.**

**Judul Materi : Desentralisasi Asimetris Ditinjau dari Dimensi Kelembagaan dan Hubungan Pusat - Daerah**

### **Substansi Materi :**

- Dalam konteks Desentralisasi Asimetris, ada beberapa hal yang perlu diperkuat dalam revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yakni : Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan pemerintahan (pasal 217 ayat 1); Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi : a) pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; b) pengawasan terhadap Perda dan Peraturan KDH (pasal 218 ayat 1); Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara berjenjang : Gubernur kepada Kab/Kota; Bupati/Walikota kepada Desa (pasal 222)



- Desentralisasi asimetrisme tidak akan menjurus pada Federalisme karena : asimetrisme tidak mengubah sistem ketatanegaraan (HTN), hanya perubahan pada aspek tata pemerintahan (HAN), cq. hubungan Pusat-Daerah; Daerah dengan otonomi yg asimetris tetap tidak memiliki atribut dan/atau karakter sebuah “negara”, seperti konstitusi, bendera, bahasa kesatuan, dll; Desentralisasi (reguler) maupun Desentralisasi Asimetris tetap berjalan dalam kerangka & koridor NKRI.
- Desentralisasi Asimetrisme juga tidak akan menjadi preseden bagi daerah lain karena daerah yang menginginkan desentralisasi asimetris harus membuktikan bahwa secara historis mereka adalah *zelfbestuurende landschappen* (swapraja) atau *volksgemeenschappen* (desa, nagari, dusun, marga, dll) yang memiliki susunan asli, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945. Jadi, asimetrisme bukan tuntutan daerah, melainkan lebih sebagai pengakuan negara terhadap faktor historisitas sebuah daerah. Meskipun demikian, negara jangan menunggu daerah menuntut, namun harus memiliki peta heterogenitas & keragaman daerah, kemudian mengakuinya. Pengakuan negara tersebut kemudian dituangkan dalam UU, dan akan semakin memperkuat pilar “Bhinneka Tunggal Ika”. Daerah yg tidak memiliki alasan historis untuk asimetris, tetap berlaku UU Pemda sebagai *lex generalis*.



## LAMPIRAN II

### Notulensi Sesi Diskusi dan Tanya Jawab Seminar Isu-Isu Aktual

#### "Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia"

##### A. PERTANYAAN

###### 1. Haris Faozan

Assalamualaikum, wr, wb. DA ini memang kompleksitasnya luar biasa, dari ujung ke akhir ini selalu banyak masalah. Kajian ini sangat luar biasa. Bahwa ini masalahnya dari potensi maupun keuangan juga ada masalah. Persoalan lain ada pada hubungan pejabat politik dan pejabat karir. Bahwa di daerah ada persoalan seperti ini sebetulnya bentuk solusi apa yang paling konkrit untuk mengatasi politisasi birokrasi yang konkrit dan terintegrasi serta komprehensif? Demikian pertanyaan saya, Wassalamualaikum wr wb.

###### 2. Asrollah Aziz

Terimakasih, nama saya Asrollah Aziz, saya datang dari Provinsi Kepulauan Riau. Saya bersyukur bisa hadir mengikuti acara ini, menurut saya acara ini merupakan acara yang bias menambah wawasan kita semua, baik dari penyajian hasil kajiannya dan pemaparan dari para narasumber. Pada kesempatan ini biarkan saya untuk memberikan beberapa pertanyaan. Berkaitan dengan Pak Halilul, dari sisi perundangan daerah masih ada tantangan penerapan DA, yang ingin saya tanyakan, apakah hasil studi ini bisa mewarnai revisi UU 32/ 2004 atau diadopsi? Juga dari yang disampaikan tim kajian PKP.

Dari beberapa penjelasan tadi juga disampaikan beberapa kriteria DA, yang saya mencatat adalah ujungnya soal ekonomi, misalnya bagaimana pada peningkatan daya saing. Kami dari Kepri yang menjadi salah satu lokus, misalnya menyangkut asal-usul, bagaimana daerah perbatasan ini, bagaimana untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, kita juga bisa menggunakan *double speed*, ini pada daerah yang ketertinggalannya titik minus dan daerah lain yang membantu daerah lain untuk membantu percepatan pertumbuhan ekonomi. Dalam kawasan *free trade zone* di Kepri masih banyak kendala dalam DA urusan administrasi, fiskal, dll dalam mendorong percepatan sesuai fungsi ekonomi. Kita tidak bisa seperti Timor Leste, karena ada kendalanya terkait kebijakan Otsus tadi. Misalnya kita bagaimana di daerah ini akselerasi dibandingkan dengan batasan langsung dengan Negara tetangga; Singapura dan



Malaysia. Yang ingin saya sampaikan, apakah dari hasil studi dan pemaparan narasumber provinsi Kepri sudah memungkinkan dengan kondisi dan permasalahan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat ditetapkan menjadi daerah DA atau otonomi khusus? Jika bisa, dan mungkin, maka langkah-langkah apa yang harus ditempuh dan dibicarakan oleh pemerintah daerah, masyarakat dan pihak-pihak yang terlibat untuk menuju kesana. Sebagai tambahan saya sampaikan, secara historis Kepri merupakan daerah perdagangan utama di ASEAN, sebelum 1930 mata uangnya dolar, apakah dengan ini memungkinkan jadi daerah DA? Terimakasih.

### **3. Dadang**

Assalamualaikum wr wb, Saya Dadang dari Kab. Ciamis. Saya ingin langsung kepada Bapak Tri Widodo, tadi bapak menerangkan bagaimana pembagian DAK dan DAU, yang sangat kompleks sekali terutama pada daerah yang sudah mapan, kemudian dihilangkan. Barangkali DAU identik dengan gaji pegawai artinya ini sering disalahkan ketika di satu daerah tidak dilaksanakan pembangunan, gaji pegawainya besar, gaji pegawai yang lebih dari 50 % dimoratoriumkan, disana terlalu banyak pegawai, infrastruktur ga dibangun masyarakat nyorotnya ke PNS. Yang kedua mungkin salah nomenklatur apa peraturan, PNS harus netral, tapi harus memilih kita sebagai PBNS ya bingung, kenyataan di lapangan ya sehingga kalau nanti kita yang kalah ya dipindah. Artinya kita kan serba salah, apakah PNS terus-terusan demikian, jadi sebenarnya netral ini apa? Kalau tidak memilih kan selesai.

Berikutnya terkait DA, kaitannya dengan, bagaimana DA ini dipandang apa hanya dekonsentrasi apa medebewin, itu kan beriringan yang 5/ 74 mana yang dilakukan mana yang tidak, begitu UU 32 muncul ini beda, PNS ini terkotak-kotak, sekarang misalnya untuk diklat gara-gara 41, pusat nanya; kenapa daerah dibiayai pusat? Padahal PNS di daerah kan titipan pusat. Saya kira demikian pertanyaan saya Pak. Terimakasih.

## **B. JAWABAN**

### **1. Pak Halilul Khairil**

Memang kita akui DAU apa cukup? Belum ada jawaban, mayoritas PNS memang guru dan tenaga medis, kita juga tidak bisa mengurangi, karena keduanya dibutuhkan di daerah. Apakah rasio pegawai sudah memadai belum? Ini yang belum kita lakukan, ini seharusnya jadi basis kita. PNS harus netral dalam perumusan itu kita tahu, siapa yang kalah, lalu kita yang dipecat, semuanya nanti kepala daerah dites oleh permenpan, BKN, dan tim lainnya, yang lolos yang profesional dan mampu.

Dalam regulasi desentralisasi, setiap ayat dalam UU kita simulasikan. Ada 4 hal yang kita uji. Meski pemahaman kita soal asimteris beda, kalau saya kecenderungannya otonomi khusus, ada juga potensi ekonomi, kalau



kemampuan daerah sesuai dengan manajemen daerah, kata kuncinya adalah urusan. Harus dipetakan mana yang boleh otonomi khusus dan mana yang tidak. Kalau dari definisi, otonomi khusus nanti lain lagi.

## 2. Pak Bayu Dardias

Saya kira bapak/ ibu menemukan perpektif berbeda-beda tentang desentralisasi asimetris, kalau dikaitkan federalisme, itu tidak masalah. Hanya persoalan manajemen saja. Mau memakai federalisme atau kesatuan, keduanya cara tersebut dapat menjadi jalan untuk mencapai kesejahteraan. Sedangkan model konkritnya, kami sedang menerbitkan enam kajian tentang desentralisasi asimetris, pada kajian yang terakhir ini kami terapkan model sekaligus peta jalannya, apakah hubungannya dengan kebijakan yang sudah ada. Kami juga menyampaikannya ke institusi pemerintah/ lembaga nonkementrian dan DPR untuk menyebarkan. Penyebarluasan ini harus kontekstual, misalnya di Papua, masalah krusial adalah kesejahteraan yang belum merata kok disana ditarunya intel, seharusnya kan Menkokesra. Tapi kami selalu berusaha menyampaikan ke institusi yang bersangkutan.

Untuk Asrullah dari Kepulauan Riau, itu mungkin Kepulauan Riau menjadi daerah yang diterapkan desentralisasi asimetris, namun harus dikaji lagi seperti apa kewenangan dan anggarannya bagaimana. Kalau saya menilai, Kepulauan Riau memang strategis, kesejahteraannya dapat direncanakan secara jangka panjang,. Detailnya seperti apa? Itu memerlukan kajian terlebih dahulu lalu UU tersendiri.

Untuk Pak Dadang, yang terkotak-kotak ini tidak hanya PNS, warga sipil juga, ini dampak yang harus diwaspadai dari otonomi dan desentralisasi. Misalnya, anak dari kabupaten A harus menunggu dulu untuk sekolah di kabupaten B. Namun, kalau kita lihat di Australia, koordinasinya sudah kuat dan sistemnya sudah terintegrasi, jadi tidak perlu menunggu lama dengan banyak syarat. Setiap hari saya antar anak saya antar ke kabupaten lainnya waktu di Canberra.

## 3. Pak Utang Suwaryo

Kembali pada tujuan DA, yakni adalah kesejahteraan ini yang jangan lupa. Ini sebagai awal oleh sebab itu yang harus dipersiapkan adalah kemauan bersama pusat dan daerah, inisiatifnya dari pusat seharusnya sehingga sampai pada kesimpulan daerah A dapat diterapkan DA, kewenangan yang dilebihkan dari yang lain adalah urusan A, begitu juga yang lain. Fenomenanya orang di pusat setelah menjabat negara ini dipikir punya sendiri. Harus ada keseimbangan dan kesepakatan bersama ingin mengembangkan potensi apa daerah tersebut, sejauh mana potensinya untuk dikembangkan, apakah daerah yang berpotensi beras dalam waktu sekian bisa menghasilkan beras lebih, ini yang harus dikoordinasikan. Itu saja saya kira.



#### 4. Pak Taufik

Ini memang menarik banyak pandangan dengan yang dimaksud asimetris. Kalau kita sepakati asimetris ada dua; pertimbangan politik dan asimetris ekonomi, ekonomi kita bagi dua lagi yakni pelayanan publik untuk daya saing dengan menyedot swasta sesuai potensi dan kesenjangan kesejahteraan yang ditutup dengan APBN. Yang saya maksud, dalam UU 32 tahun 2004, yang saya maksud *region* dalam penjelasan saya tadi adalah daerah tertinggal dalam kesejahteraan, bukan pertumbuhan ekonomi.

Kalau kita pinjam istilah Koehn, DA merupakan devolusi dan dekonsentrasi dengan wakil pusat di daerah, serta delegasi dari pemerintah kepada sub unit otonom. Kalau mengejar daya saing, penjejakanya adalah delegasi, bagaimana daerah menyedot atau instansi swasta untuk menyedot daya saingnya.

Untuk mengejar SPM, DAK harus memadai untuk adanya SPM tadi itu pakai data pemerintah/ APBN. Kembali lagi ke dekonsentrasi, bagaimana dekonsentrasi? Tugas pemerintah menjalankan fungsi pembinaan agar birokrasi lebih efisien lalu ada wacana UU daerah kepulauan tapi dibatalkan, lalu dengan asimetris apa? Dengan daerah perbatasan, kepulauan, dan Jawa, lalu kepulauan punya kriteria sendiri, ini bentuk asimetrisme diam-diam.

Kemudian Pak Dadang, PNS dimanapun harus netral karena mereka merupakan pejabat negara, netral tidak boleh berpolitik. Politisasi ada 3; pertama, campur tangan partai pada penempatan PNS, ini tidak boleh. Kedua, campur tangan partai pada politisasi kepala daerah, itu juga tidak boleh. Nah, yang ketiga ini yang boleh, yakni preferensi politik individu PNS pada praktek tertentu ini boleh.

Ke depan, RUU ASN akan dibentuk komisi kepegawaian yang tugas utamanya mengawasi penegakan netralitas dan meritokrasi/ berdasarkan kompetensi. Timor Leste, yang negara baru sudah punya, semua urusan kepegawaian dikontrol oleh komisi kepegawaian. Ada eselon dua nanti bisa bergerak kemana saja, karena sistem rekrutmennya *open biding*.

#### 5. Pak Tri Widodo

Untuk Mas Haris, seharusnya kita memikirkan kebutuhan DA dalam konteks apa, Riau apa? Tidak perlu mencontoh Jogja. Bali justru mencari sendiri, DA ada road mapnya, menurut saya, pertimbangan DA yang pertama adalah dengan historis konstitusi, contoh Jakarta, dia ibukota negara, Jogja juga. Kalau ini sudah selesai, pendekatan lain adalah dengan DA alasan politis, contohnya Aceh. Kalau ini sudah selesai, DA bisa dipertimbangkan dengan pendekatan social budaya, misalnya Bali. Kemudian yang terakhir, provinsi kepulauan di perbatasan, pendekatannya dapat dengan ekonomi. DA dengan basis ekonomi ini belum akan bisa diakomodir dalam UU 32/ 2004, menurut saya, saya justru berpikir jangan terlalu berharap ini segera menjelma kebijakan yang operasional. Lalu, ada kemungkinan untuk revisi dengan DA? Tergantung, ini sudah masuk,



DA dalam UU 32 ini sudah asimetri , karena ia melahirkan Perda yang berbeda-beda, kelembagaan juga beda, anggaran juga beda, lantas semua sudah beda, tapi ini dalam koridor UU 32/ 2004 saja, tapi belum dalam konteks DA.

Yang kedua, DA dalam kerangka NKRI maka munculah UU sendiri seperti Aceh, Papua, DKI Jakarta, dan DIY. Hal-hal yang sifatnya umum, dalam UU di daerah ini berlaku sepanjang hal-hal lain tidak diatur dalam UU asimetris. Kalau konteks di luar UU 32 harus dilakukan kajian, apakah kerajaan misalnya sudah pernah diakui oleh Hindia Belanda? Jogja tiap lima tahun menandatangani kontrak dengan Ratu Belanda, maka pada saat konflik jelang Supersemar itu Belanda tidak masuk ke kraton karena hal tersebut melanggar UU internasional. Ketika Kraton Solo meminta otonomi khusus juga, ini kemudian tidak diakomodir dan hanya diberi karesidenan. Penentuan otonomi khusus ini perlu dikaji, tidak perlu mencontoh tapi mencari keaslian untuk otonomi khusus. Alasannya jangan melulu historis, ada politis, juga social budaya. Ketika Bali bicara otonomi khusus, dia bicara agama, budaya dan wisata ini dimanifestasikan dalam UU khusus yang mengatur Bali. Ini bukan opsi yang dipilih secara bebas oleh daerah. Daerah harus mencari orisinalitas, kita tidak berharap UU 32/ 2004 mengakomodir asimetris. Menurut saya yang harus dilakukan Kemendagri adalah mendesain otonomi khusus dengan *grand design* yang bukan hanya ditargetkan pada provinsi dan kabupaten/ kota , tapi juga mana yang diterapkan yang *lex generalis* dan mana yang otonomi khusus.

## 6. Pak Baban

Terimakasih atas tanggapan para narasumber. Kalau kita menganut DA yang Pak Tri sampaikan yakni kesejahteraan dan daya saing, nah sekarang kita baru mengembangkan mode daya saing itu. Kemudian Pak Aziz, apakah Kepulauan Riau sudah memenuhi syarat jika akan diterapkan otonomi khusus? Sebenarnya dalam kajian ini kita tidak sampai melakukan evaluasi, kita melakukan verifikasi terhadap model, adapun ketika ada dinas-dinas tertentu disana hanya berdasarkan kriteria awal itu ya tidak seluruhnya ada lima kriteria awal untuk otonomi khusus ekonomi. Namun juga, salah satunya dia punya sektor basis, dan *share* terhadap sektor basis itu sekian persen. Kriteria lain yakni infrastruktur, bagaimana jumlah yang dipunyai punya sektor basis dengan propinsi maka kami belum bisa menyimpulkan Kepulauan Riau masuk atau tidak dan diterapkan atau tidak, kemudian bagaimana kajian ini diakomodasi dalam suatu kebijakan. Trimakasih atas perhatian Bapak/ Ibu, selamat siang, wassalamualaikum, wr, wb.



### LAMPIRAN III

**KEPUTUSAN KUASA PENGGUNA ANGGARAN  
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

**NOMOR : 93/IX/6/11/2012**

**TENTANG**

**TIM PELAKSANA  
SEMINAR DESEMINASI ISU – ISU AKTUAL**

NO	NAMA	JABATAN
1.	Kepala Pusat	Pengarah
2.	Kepala Bidang KKKSDA	Penanggung Jawab
3.	Krismiati, ST., M.Ec.	Ketua
4.	Rosita Novi Andari, S.Sos	Wakil Ketua
5.	Shafiera Amalia, S.IP	Sekretaris
6.	Drs. Dayat Hidayat, M.Si	Anggota
7.	Ade Suhendar, ST	Anggota
8.	Lilis Multati, S.Sos	Anggota
9.	Sukarna, S.Sos.	Anggota
10.	Nurhusna Frinovia, St., S.Psi., M.Psi	Anggota
11.	Kezia Larasati S., A.Mk	Anggota
12.	Tino Trisno Mulya	Anggota
13.	Herdi Erawan	Anggota
14.	Nasep Soviana	Anggota
15.	Dana Sutisna	Anggota
16.	5 Orang	Moderator
17.	8 Naskah	Pembuat Makalah
18.	8 Orang	Notulensi
19.	5 orang	Narasumber setingkat eselon I



NO	NAMA	JABATAN
20.	5 orang	Narasumber setingkat eselon II
21.	5 orang	Narasumber setingkat eselon III
22.	5 orang	Narasumber setingkat eselon III ke Bawah
23.	5 orang	Pakar/Pembicara Khusus/Praktisi

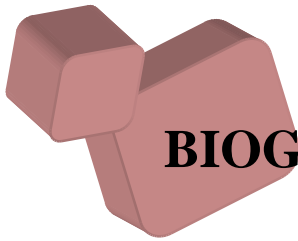
Ditetapkan di : Sumedang  
Pada tanggal : 6 Januari 2012

**KUASA PENGGUNA ANGGARAN**  
**PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN**  
**DAN PELATIHAN APARATUR I LAN,**  
ttd

**Gering Supriyadi**

NIP. 19540407 197501 1 001





## BIOGRAFI NARASUMBER



### **Prof. Dr. Agus Dwiyanto, M.PA.**

Prof. DR. Agus Dwiyanto pada saat ini diamanahi untuk memimpin Lembaga Administrasi Negara. Beliau menyelesaikan pendidikan doktor dan master di University of Southern California, Los Angeles. Perjalanan karirnya dimulai sejak tahun 1982 dengan menjadi dosen di Fisipol UGM. Pada tahun 2003, beliau memperoleh gelar Guru Besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (ISIPOL) UGM. Selain aktif mengajar, meneliti dan menulis, beliau juga pernah menjadi *senior consultant* GTZ Jakarta.

### **Dr. Halilul Khairi, S.Sos, M.Si**

Lahir di Bengkulu, 1 Januari 1970 dan kini mengajar di almahaternya, Institut Pemerintahan Dalam negeri (IPDN) di Jatinangor, Jawa Barat, selain itu, saat ini beliau juga menjabat sebagai staf khusus Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum (PUM) pada Kementerian Dalam Negeri. Dalam perjalanan karir sebelumnya, beliau pernah menjabat sebagai



Perwira Wajib Militer Tentara Nasional Indonesia (TNI) Angkatan Darat (AD) pada 1992-1994, Direktur PDAM Bengkulu Utara pada 2004-2005, dan Kabag Pembangunan Bengkulu Utara pada 2004-2005. Beliau juga menjadi salah satu anggota tim pada revisi UU No. 32/ 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada 2011-2012. Pendidikan master diselesaikannya di Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada 2002, sementara program doktoral diselesaikannya di Program Doktor Ilmu Pemerintahan, Universitas Padjajaran (UNPAD), Bandung pada 2009.





**Bayu Dardias Kurniadi, SIP, M.A, M. Pub. Pol**

Ketua Tim Penelitian Desentralisasi Asimetris yang Mensejahterakan Pengalaman Aceh dan Papua ini sehari-hari mengajar di Jurusan Ilmu Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM. Beliau juga pernah menjadi *Program Director* di *Center for Local Politics and Development Studies (CLPDS)*, Yogyakarta. Pengajar sekaligus peneliti ini menempuh pendidikannya di Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM yang diluluskannya pada tahun 2003, *Master of Art* di UIN Sunan Kalijaga-Mc Gill Univeristy yang diselesaikannya pada 2007, *Graduate Diploma* di *Australian National University* yang diselesaikannya pada 2008, dan *Master of Public Policy* di *Australian National University* yang diselesaikannya pada 2009.

**Prof. Dr. H. Utang Suwaryo, Drs., MA**

Saat ini beliau mengajar di beberapa kampus antara lain Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP-UNPAD, Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP-UNLA, Program Pasca sarjana UNPAD, Jurusan Ilmu Pemerintahan STISIP Tasikmalaya, Magister Ilmu Pemerintahan, UNJANI, dan SESKOAD Bandung. Magister Ilmu Pemerintahan, UNISMA. Kini beliau menjabat sebagai Ketua Program Magister Ilmu Pemerintahan FISIP UNPAD 2009-sekarang selain itu juga Ketua Program Magister Ilmu Pemerintahan UNISMA Bekasi 2008-sekarang. Lahir di Tasikmalaya pada 13 Agustus 1959, beliau pernah menempuh pendidikan di Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP-UNPAD (1985), Jurusan Ilmu Politik, Pascasarjana UI (1990) dan S-3 di BKU Administrasi Negara, UNPAD (2005).







### **Dr. Muhammad Taufiq, DEA**

Dosen yang kini mengajar di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) LAN Jakarta ini juga berprofesi sebagai Tutor pada Teori Administrasi, Universitas Terbuka. Dalam perjalanan karirnya pernah menjadi konsultan sumber daya manusia, *Advisor for Ministry of State Administration and Regional Planning Republic Democratic of Timor Leste* (2010-2012). Pada riwayat pendidikannya, ia pernah menempuh pendidikan di Universitas Negeri Jember (1992), *Diplome d'Etude Approfondie (Master by research)*, *Institute d'Etudes Politiques de Bordeaux, France* (1998), dan pada Universitas yang sama di Prancis tersebut, ia juga menyelesaikan program doktoral pada 2005.

### **Tri Widodo Wahyu Utomo, SH, MA**

Lulusan *Master of Arts* di *Department of International Cooperation, Graduate School of International Development, Nagoya University, Japan* (2004) ini sekarang menjabat sebagai Kepala Pusat Kajian Manajemen Kebijakan di Lembaga Administrasi Negara (LAN). Dalam perjalanan karirnya, beliau yang lahir di Yogyakarta pada 15 Juli 1968 ini pernah menjabat sebagai Ketua Jurusan di STIA LAN Bandung, Staf pengajar di Universitas Mulawarman, Kepala Bidang Kajian PKP2A III LAN Samarinda, dan Direktur Pusat Kajian Pembangunan Daerah.

