

DESENTRALISASI ASIMETRIS PROSES PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH DALAM PELAKSANAAN DEMOKRASI DI INDONESIA

¹Natalia Nanda Eka Dewi, ²Rayhan Naufaldi Hidayat

Universitas Indonesia, Indonesia

E-mail: natalia.nanda21@ui.ac.id, rayhan.naufaldi@ui.ac.id

Abstract

This paper aims to find out the pattern of Asymmetric Decentralization of the process of filling the position of Regional Head in the implementation of Democracy in Indonesia. This writing uses normative juridical methods, with analytical descriptive research specifications. In the discussion, it was explained that in the Indonesian Constitution asymmetric decentralization is affirmed and recognized to date. There are 4 (four) regions that have special characteristics in filling the position of regional head. The four regions are DKI Jakarta, Yogyakarta Special Region, Papua, and Aceh. The reality in local government, the constitutional juridical basis for the enactment of asymmetric decentralization can be reviewed in Article 18A paragraph (1), and Article 18B paragraph (1) of the 1945 Constitution. The special local government units are the diversity of filling the position of regional head recognized in its implementation.

Keyword: Democracy; Asymmetric Decentralization; Elections

Abstrak

Penulisan ini bertujuan guna mengetahui pola Desentralisasi Asimetris proses pengisian jabatan Kepala Daerah dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif, dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Dalam pembahasan diuraikan bahwa dalam Konstitusi Indonesia Desentralisasi asimetris ditegaskan dan diakui hingga saat ini. Terdapat 4 (empat) daerah yang mempunyai ciri khusus dalam pengisian jabatan kepala daerahnya. Keempat daerah tersebut adalah DKI Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua, dan Aceh. Realita pada pemerintahan daerah, landasan yuridis konstitusional berlakunya desentralisasi asimetris tersebut dapat ditinjau pada Pasal 18A ayat (1), dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Satuan-satuan pemerintahan daerah khususnya keberagaman pengisian jabatan kepala daerah diakui dalam pelaksanaannya.

Kata Kunci: Demokrasi; Desentralisasi Asimetris; Pilkada

A. PENDAHULUAN

Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara kesatuan yang mana terdapat pembagian wewenang pemerintahan antara pusat dan daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Konsep negara kesatuan merupakan pengejawantahan dari konstitusi, tercantum pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyatakan "NKRI terbagi kedalam daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu terbagi

atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Dalam hal ini, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dapat dilaksanakan secara langsung. Pembagian tersebut guna mendorong fokus pembangunan daerah-daerah menjadi lebih pesat serta bisa memperkuat sebuah bangsa dengan mengakomodasi keragaman daerahnya.

Hubungan pusat dan daerah diatur secara tegas dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Hubungan pusat dan daerah tersebut dapat berpola simetris dan asimetris dalam praktiknya. Bahwa konsep otonomi khusus pada hakikatnya lahir dari adanya pemikiran konsep desentralisasi asimetris, daerah-daerah dapat mengelola daerahnya sendiri dengan kemandiriannya sesuai dengan situasi serta kondisi di daerah yang bersangkutan.

Berkembang dua sistem otonomi daerah di Indonesia, yaitu otonomi daerah serta otonomi khusus. Bahwa, “Otonomi Daerah ialah hak, wewenang dan juga kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”, dimana hal ini termaktub dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.¹ Perbedaannya dengan otonomi khusus secara politis dapat diartikan terdapat suatu ‘perlakuan’ yang dikhususkan terhadap wilayah-wilayah tertentu. Pada umumnya Otonomi khusus tersebut di berikan apabila terdapat negara dengan keberagaman suku dan bangsa yang terdapat pluralitas latar belakang history, hukum atau politiknya. Daerah-daerah tersebut adalah DKI Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua, dan Aceh. Atau dapat pula diartikan otonomi khusus sejatinya ialah “varian dari otonomi daerah”.²

Satuan-satuan pemerintahan daerah sebagaimana yang disebutkan bersifat istimewa atau memiliki ciri khusus yang dijamin dengan undang-undang dan Negara dalam hal ini menghormati dan mengakui keberadaannya sesuai prinsip NKRI. Otonomi yang seluas-luasnya dapat dijalankan oleh pemerintah, kecuali untuk urusan pemerintah Pusat yang diatur oleh undang-undang. Pengakuan terhadap wilayah-wilayah istimewa tersebut dimulai pasca kemerdekaan dari diaturnya Pasal 18A UUD Tahun 1945 dimana tertuang

¹ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679), Pasal 1 angka 6.

² Agung Djojosoekarto, dkk, *Otonomi Khusus Papua* (Jakarta: Kemitraan, 2008), hlm. 10.

sebagai berikut:³

- (1) “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 tersebut tersirat frasa “dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”, dimana hal ini telah mengindikasikan bahwa UUD 1945 sebagai hukum dasar negara menghendaki apabila terdapat pengaturan daerah yang beragam dan memiliki corak khusus yang berbeda dengan lainnya. Kemudian semakin diperkuat kembali pada ketentuan Pasal 18B UUD 1945, yang berisi:⁴

- (1) “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Dapat dipahami bahwa *legal policy* atau politik hukum NKRI mengenai pengakuan desentralisasi yang digariskan konstitusi mengisyaratkan urgensi berlakunya “desentralisasi asimetris” yang meletakkan pada keberagaman daerah, keistimewaan, kekhususan, kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang hidup beserta hak-hak tradisionalnya yang diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.⁵ Desentralisasi ini seolah menjadi resep ampuh untuk dapat menyelesaikan permasalahan dalam bentuk solusi mengenai masalah yang dihadapi oleh negara. Bahkan Hans Kelsen menjelaskan otonomi daerah sebagai suatu gabungan langsung berdasarkan ide-ide desentralisasi yang dikaitkan dengan adanya ide demokrasi. Dengan

³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18A.

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18B.

⁵ Gunawan A. Tauda, “Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,” *Administrative Law & Governance Journal* 1, edisi 4 (2018): hlm. 415, <https://doi.org/10.14710/alj.v1i4.413-435>.

pemikirannya yang positivis dia melihat bahwa sebuah daerah-daerah itu bisa membuat peraturan daerah dengan merujuk pada peraturan undang-undang.

Kemudian dalam Riset PLOD UGM menyatakan bahwa di Indonesia dipraktikkan desain desentralisasi asimetris yang dapat digambarkan menjadi 5 (lima) bentuk basis asimetris, meliputi: Pertama, model asimetris dimana dilandaskan pada kekhasan daerah dengan basis budaya (*sosio-kultural*) contohnya DIY. Kedua, yaitu didasarkan pada kekhasan daerah karena adanya faktor politik, khususnya terkait sejarah konflik atau gerakan sparatisme seperti contohnya Papua dan Aceh. Ketiga, berpijak dari kekhasan daerah pada basis potensi dan pertumbuhan ekonomi seperti Jakarta, Aceh, Batam, Kalimantan Barat dan Papua. Keempat yakni didasarkan atas kekhasan daerah berbasis wilayah (*geografis-strategis*), khususnya terkait daerah tersebut sebagai daerah perbatasan misalnya Papua, Kepulauan Riau dan Kalimantan Barat Kelima, dapat dilihat dari basis pada tingkatan angka percepatan kapasitas pembangunan (*governability*) yaitu daerah Papua.⁶

Selanjutnya menelaah pada penelitian terkait yang pernah ada dimana hampir serupa dengan penelitian ini, yang berjudul “praktik desentralisasi asimetris di Indonesia” di tulis oleh Rahmihayati (2019), permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini adalah menguraikan praktik desentralisasi asimetris dengan mengkaitkan praktiknya dalam konsep modern. Kesimpulan dalam tulisan ini adalah pelaksanaan dari desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan hal yang logis dalam berdemokrasi, pemberian bentuk desentralisasi asimetris ini wujud dari apresiasi sejarah sebuah daerah.⁷ Perbedaan dengan penelitian ini ialah pada uraian pembahasan penelitian ini akan dijelaskan lebih komprehensif dan berfokus pada proses pengisian jabatan kepala daerah sejalan dengan prinsip demokrasi di Indonesia.

Dari lingkup desentralisasi asimetris tersebut, menarik perhatian pada bidang politik. Dalam realitanya menyisahkan berbagai polemik dalam praktiknya pada sektor hukum. Desentralisasi asimetris adanya faktor politik tersebut tergambar dalam sistem pengisian jabatan kepala daerah yang apabila ditelisik kembali mempunyai sistem yang berbeda-beda yaitu DKI Jakarta, Papua, Aceh, dan Yogyakarta.

Dari latar belakang yang telah dijabarkan sebelumnya, dapat disusun rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana analisa desentralisasi asimetris di Indonesia terhadap proses pengisian jabatan kepala daerah?

⁶ Bayu Dardias Kurniadi, “Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, Makalah disampaikan pada Seminar di LAN Jatinangor tanggal 26 November 2012, hlm. 8-9.

⁷ Rahmi Hayati, Muhammad Noor Ifansyah, “Praktik Desentralisasi Asimetris Di Indonesia,” *Pubis: Jurnal Ilmu Administrasi Publik & Bisnis* 3, no. 2 (2019): hlm. 138, <https://doi.org/10.35722/pubbis.v3i2.60>.

2. Apakah desentralisasi asimetris terhadap proses pengisian jabatan kepala daerah sejalan dengan prinsip demokrasi di Indonesia?

B. METODE PENELITIAN

Soerjono Soekanto mengemukakan, “penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan”.⁸

Penelitian ini akan mengkaji pokok permasalahan melalui pendekatan yuridis-normatif, dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁹ Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka, seperti Peraturan Perundang-undangan, Buku, jurnal, majalah ilmiah, dan surat kabar.¹⁰ Dengan demikian objek yang dianalisis dengan pendekatan yang bersifat kualitatif adalah metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.¹¹ Penelitian ini tidak memakai pengamatan maupun wawancara terhadap responden.

Data yang digunakan dalam penulisan ini adalah data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan lain-lain.¹² Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis kualitatif, yaitu menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan selektif, sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.¹³ Penelitian dengan teknik analisis kualitatif ini yaitu dengan mengelola seluruh data yang terkumpul dan menganalisis dengan cara menyusun data secara sistematis, dikategorikan dan dikualifikasikan, dan dilakukan interpretasi untuk memahami makna data.

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. III (Jakarta: Universitas Indonesia Pers, 1986), hlm. 43.

⁹ *Ibid.*, hlm. 10.

¹⁰ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, cet. 15 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 13.

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif - Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 14.

¹² Soekanto, *Pengantar Penelitian...*, hlm. 12.

¹³ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, cet. III (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 127.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Analisa Desentralisasi Asimetris Di Indonesia Terhadap Proses Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Pemerintahan daerah dapat diartikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan Daerah Provinsi dipimpin oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pada daerah tingkat I dan selanjutnya Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Bupati/Walikota sebagai wakil pemerintah pada daerah tingkat II.

Namun kondisi setiap daerah satu sama lain tentunya memiliki karakteristik yang berbeda-beda serta tidak bisa digeneralisasi dalam derajat tertentu akibatnya, pola desentralisasinya pun beragam. Pola desentralisasi terutama yang men-generalisasikan “Desentralisasi Homogen” atau simetris merupakan pilihan terbanyak yang digunakan dalam pemerintahan daerahnya karena control yang mudah dari pusat ke daerahnya, namun terkadang juga kerap menimbulkan permasalahan lantaran terlalu dipaksakan meskipun tidak sesuai dengan keperluan daerah, ujungnya menimbulkan ketidakefektifan. Adanya keterbatasan tersebut, maka alternatif kebijakan yang diambil dengan format desentralisasi heterogen (asimentris).¹⁴

Konsep Desentralisasi Asimetris dengan memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk menentukan format pemerintahannya sendiri, kebijakan atau otonomi dalam urusan pemerintahan yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan. Mengindikasikan antara daerah yang satu dengan lainnya bentuk yang tidak seragam. Dalam hal ini, pemerintahan pusat hanya memfasilitasi dan sebagai pembuat regulasi saja, khususnya menuangkan keinginan daerah tersebut dalam rumusan undang-undang, Selanjutnya ditetapkan sebagai pedoman bagi daerah masing-masing guna menyelenggarakan pemerintahannya.

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa empat daerah yaitu DKI Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua serta Aceh, dan menggambarkan pola desentralisasi asimetris dibidang politik model pengisian jabatan kepala daerah yang beragam. Pendapat dari Saldi Isra, apabila ditelaah dari aspek model pengisian jabatan kepala daerah, yang paling menunjukkan corak perbedaannya yakni Daerah Istimewa Yogyakarta dengan sistem turun temurun. Dalam hal ini, DKI Jakarta, Papua dan Aceh menerapkan mekanisme pemilihan secara langsung, baik langsung oleh rakyat atau DPRD.

¹⁴ Nur Ika Fatmawati, “Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia,” *Madani: Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* 10, no. 3 (2018): hlm. 80, <http://e-jurnal.unisda.ac.id/index.php/MADANI/article/view/1265>.

Walaupun demikian, terdapat varian yang berbeda sistem pemilihan langsung tersebut.¹⁵

Dari pandangan tersebut, akan diuraikan sebagai berikut:

1) Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Keberadaan DKI Jakarta dari sisi historis dimulai dari perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia tidak bisa lepas dari dipilihnya Jakarta sebagai tempat diselenggarakan berbagai peristiwa penting bangsa Indonesia yang kemudian menjadi pertimbangan diberikannya status khusus sebagai ibukota negara. Sebelumnya Jakarta dikenal dengan nama Batavia, juga menjadi lokasi lahirnya pusat pergerakan seperti organisasi Budi Utomo, Sumpah Pemuda, hingga tahun 1945 yaitu peristiwa lahirnya kemerdekaan Indonesia.¹⁶ Pengaturan terkait DKI Jakarta Sebagai Ibukota NKRI yakni berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007.

Nampak dari sistem pemilihan kepala daerahnya, DKI Jakarta yang merepresentasikan desentralisasi asimetris di bidang politik. Terlihat bahwa Pemilihan gubernur di pilih secara langsung begitupun anggota DPRD. Meski gubernur dipilih langsung tetapi ia bertanggung jawab langsung kepada presiden dan hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban ke pihak DPRD. Kedudukan gubernur adalah kepala daerah sekaligus sebagai kepala daerah otonomi Jakarta. Sebagai wakil pemerintahan pusat gubernur melakukan tugas pemerintahan umum, kordinasi dan pengawasan serta menjalankan tugas semua pemerintah yang dilimpahkan atau didesentralisasikan oleh undang-undang kepada daerah otonom. Wujud khusus otonomi provinsi DKI jakarta dengan mentiadakan pemilukada oleh Bupati/walikota serta tidak adanya posisi DPRD kabupaten/kota oleh Gubernur. Implikasinya pemilukada menggunakan sistem *absolute majority* yaitu pemenang berdasarkan 50% suara. Yang mana sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tersebut.¹⁷

¹⁵ Saldi Isra, "Desentralisasi Asimetris di Indonesia", Orasi Ilmiah pada Rapat Senat Terbuka dalam Rangka Dies Natalis Ke-72 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2018.

¹⁶ Andhika Yudha Pratama, "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi," *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* 28, no. 1 (2015): hlm. 8, <http://journal.um.ac.id/index.php/jppk/article/view/5434>.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4744), Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2).

2) Daerah Istimewa Yogyakarta

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 3 September 2012 mengatur terkait kekhususan Daerah Istimewa Yogyakarta. Menurut UUD Tahun 1945, DIY memiliki keistimewaannya pada kedudukan hukum yang dimiliki DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan Istimewa tersebut diluar dari wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah, ialah wewenang tambahan atau tertentu yang dimiliki DIY¹⁸

Sesuai dengan peraturan tersebut dinyatakan bahwa salah satu keistimewaan yang dimiliki Yogyakarta yakni mekanisme pemilihan kepala daerah yang bukan melalui sistem pemilihan melainkan menggunakan sistem penetapan. Isi Pasal 18-29 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012, dinyatakan persyaratan istimewa untuk menduduki jabatan gubernur ialah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan jabatan wakil gubernur ialah bertakhta sebagai Adipati Paku Alam. Kemudian sistemnya dengan penetapan oleh DPRD DIY dan bukanlah pemilihan langsung oleh rakyat. Kemudian hasil penetapan DPRD DIY tersebut diusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk selanjutnya mendapatkan pengesahan. Kemudian Presiden mengesahkan penetapan tersebut dan melakukan pelantikan gubernur dan wakilnya.

Sudah menjadi budaya dan tradisi turun temurun yang berkembang hingga kini dilindungi rakyat Yogyakarta yakni jabatan gubernur pada Sri Sultan Hamengku Buwono dan wakil gubernur pada Sri Paduka Paku Alam. Hal ini diperkuat dengan Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII, yang pada pokoknya berisi bahwa, "Yogyakarta adalah daerah istimewa Negara Republik Indonesia, yang kekuasaannya dipegang oleh kedua Raja tersebut, serta pertanggung jawabannya bersifat langsung kepada Presiden."¹⁹

3) Provinsi Papua

Masyarakat di Papua menggalakan sebuah tuntutan agar membangkitkan kekhasan budaya mereka kedalam konteks NKRI dengan rumusan yang sifatnya khusus sejalan dengan nafas desentralisasi pasca reformasi. Lalu tindakan ini mendapat respon pemerintah pusat dengan disahkannya Undang-

¹⁸ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339), Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3).

¹⁹ G. Moedjanto, *Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman* (Yogyakarta: Kanisius, 1994), hlm. 68.

Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Melalui peraturan tersebut diharapkan akan meminimalisir kesenjangan daerah Papua dengan daerah lainnya, serta menjadi prospek positif untuk warga asli Papua berkisah di wilayahnya sendiri menjadi subjek sekaligus objek pembangunan.²⁰

Dengan Peraturan Daerah Khusus atau Perdasus terkait sistem pemilihan yang meliputi tata cara pemilihan gubernur dan wakil gubernur Papua sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu mekanisme Noken di wilayah tertentu sebagai sistem pemilihan kepala daerah, serta terdapat syarat istimewa yang wajib ditaati bagi calon gubernur dan wakil gubernur yaitu berasal dari "Orang Asli Papua". Dapat dipahami bahwa calon tersebut haruslah orang dengan asal rumpun ras 'Melanesia' dimana terbentuk dari suku-suku asli di Provinsi Papua itu sendiri maupun orang yang diakui dan diterima menjadi orang Papua.

4) Provinsi Aceh

Dapat dicermati bentuk kekhususan pada daerah Aceh dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Peraturan perundang-undangan ini mempertegas substansi asimetrisisme dalam bidang politik di Aceh yang masih sejalan dengan prinsip NKRI hingga kini. Oleh karenanya, bukanlah sekedar hak dalam pemberlakuan status Aceh, melainkan merupakan kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemaslahatan masyarakat Aceh itu sendiri.²¹

Tercermin dalam sistem pemilihan yang penyelenggaraannya berpedoman pada Qanun Aceh, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dan Pengawas Pemilihan dilaksanakan oleh Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Selanjutnya terdapat syarat khusus yaitu salah satunya terdapat uji kemampuan membaca Al-Quran bagi calon kepala daerah. Hal lain yang menonjol dari Aceh adalah Penerapan Partai Lokal lalu ada Syariat Islam: ibadah, muamalah, ahwal, *alsyakhiyah jinayah, qadha, tarbiyah, daqwah*.. Inilah yang mencirikan kekhususan daerah Aceh dengan daerah lainnya.

²⁰ Rochendi S. dan Kausar Ali Saleh, "Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat," *Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan* 13, no. 1 (2017): hlm. 1904. <http://journal.unas.ac.id/politik/article/view/231/132>.

²¹ Aryos Nivada, "Desentralisasi Asimetris; Politik Aceh dan Papua", <http://www.imparsial.org/publikasi/opini/desentralisasi-asimetris-politik-aceh-dan-papua/>, diakses 10 Juni 2023.

2. Analisa Praktik Desentralisasi Asimetris Terhadap Proses Pengisian Jabatan Kepala Berdasarkan Prinsip Demokrasi Di Indonesia

UUD 1945 paska amandemen mengisyaratkan bahwa terdapat pengembangan konsep desentralisasi asimetris di Indonesia, Pelaksanaan kebijakan dan kegiatan urusan pemerintahan yang bersifat nasional ditentukan oleh UU sedang urusan kegiatan yang bersifat *reserve of powers* di tugaskan kepada daerah secara otonom dengan segala keuangan dan perangkatnya. Telah diwujudkan dengan sejumlah peraturan yang mengakomodir desentralisasi asimetris, antara lain Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Aceh, dan Papua. Undang-Undang tersebut dibentuk menjadi konsekuensi logis bentuk keputusan politik Pemerintah memahami beragamnya kepentingan lokal beserta segala permasalahannya terhadap daerah khusus tersebut.

Pemerintah pusat memberlakukan peraturan peundang-undangan tersendiri terhadap daerah-daerah yang mempunyai keistimewaan, merupakan bentuk tidak seragam pelimpahan wewenang antar wilayah. Daerah tertentu dalam suatu negara diberikan kewenangan-kewenangan istimewa yang tidak diberikan kepada daerah-daerah lain.

Pilihan terhadap simetris asimetris atau sebenarnya diletakkan pada kebutuhan kewenangan bagi suatu pemerintahan daerah untuk menyelesaikan permasalahan di daerahnya. Pilihan desentralisasi simetris lebih tepat untuk digunakan secara umum jika suatu daerah menghadapi masalah yang sama dan memerlukan kewenangan yang sama pula guna menyelesaikannya. Namun apabila masalah yang dihadapi daerah ternyata berbeda-beda yang memerlukan kewenangan yang berbeda pula untuk mengatasinya, maka desentralisasi asimetris merupakan pilihan yang paling tepat. Bangsa ini mengakui dan menghormati mekanisme pemilihan kepala daerah yang terdapat ketidakseragaman yang diatur sesuai dengan apa yang diatur dalam undang-undang. Desentralisasi asimetris sejatinya merupakan salah satu resep politik dari pemerintah pusat untuk menciptakan stabilitas bangsa secara menyeluruh atau secara komperhensif demi menjaga keutuhan bangsa dan negara.²²

Jika menelaah dari keempat daerah sebagaimana diuraikan di atas yang memiliki keragaman yang asimetris terhadap sistem pemilihan kepala daerahnya, maka perlu dilakukan analisis secara komperhensif, apakah keragaman tersebut sejatinya telah sesuai dengan apa yang digariskan prinsip

²² Rasyidin, "Penerapan Desentralisasi Asimetris Pasca Mou Helsinki Dalam Perspektif Ekonomi Politik Di Provinsi Aceh," *AL-IJTIMA' I-International Journal of Government and Social Science* 1, no. 1 (2015): hlm. 20. <https://journal.ar-raniry.ac.id/index.php/jai/article/view/429>.

demokratis di Indonesia. Dalam pembahasan inilah, dari segi konstitusional praktik desentralisasi asimetris terkhusus pada bidang politik, yakni termaktub dalam Pasal 18B UUD 1945 wajib berjalan sesuai dengan sistem pemilihan kepala daerah yang diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Kata kunci ketentuan tersebut yaitu pengisian jabatan kepala daerah yang menghendaki “dipilih secara demokratis”. Konstitusi tidak menentukan secara rigid terkait mekanisme yang harus digunakan, melainkan memberikan ruang kebebasan sendiri kepada daerah guna menentukan sistem manapun yang sesuai, sepanjang hal tersebut memenuhi prinsip-prinsip yang demokratis.

Frasa “Pemilihan secara demokratis” bagi kepala daerah dapat dimaknai melalui 2 (dua) sistem, yaitu pemilihan melalui Dewan (DPRD) yang menjadi wakil rakyat atau dikenal sebagai demokrasi perwakilan dan sistem demokrasi langsung yang dipilih sendiri oleh rakyat, dimana praktik kedua cara ini sesuai makna dalam konstitusi. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Jimly Ashiddiqie dimana keduanya dianggap sama-sama konstitusional serta demokratis. Menurutnya, perkataan “dipilih secara demokratis” ini sifatnya luwes, seperti yang pada umumnya sekarang dipraktikkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku²³

Terbentuknya rumusan pasal konstitusional di atas, maka dapat dipahami bahwa pasca amandemen Konstitusi menghendaki agar sistem pengisian jabatan kepala daerah yang beragam atau asimetris, bukan seragam atau simetris. Berdasarkan pemahaman inilah pemilihan kepala daerah memang dimaksudkan menganut sistem yang asimetris. Artinya, walaupun terdapat keberagaman akan tetapi hal tersebut tetap diakui asalkan sejalan dan tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan, maka dari keempat wilayah yang dalam pemerintahannya memberlakukan desentralisasi asimetris, hanya sistem DIY saja yang tidak sejalan dengan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 dikarenakan sistemnya menggunakan mekanisme penetapan yang syaratnya melalui pengangkatan secara turun temurun yakni yang bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Wakilnya bertahta sebagai Adipati Paku Alam, sehingga bukanlah menggunakan mekanisme pemilihan langsung, baik sistem langsung oleh rakyat maupun melalui dewan (DPRD).

²³ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat* (Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI, 2002), hlm. 22.

Sedangkan untuk ketiga wilayah lainnya, yakni DKI Jakarta, Papua, dan Aceh, dianggap masih mengikuti sistem dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, yakni dengan sistem demokratis meskipun terdapat kekhususan dalam pelaksanaannya. Memang kenyataannya mekanisme yang digunakan adalah sistem pemilihan langsung oleh rakyat sendiri, meski saja terdapat perbedaan sebagai konsekuensi khusus atau istimewa dari status daerah, berdasarkan Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945.

Penjabarannya, pada pemilihan kepala daerah di DKI Jakarta masih sejalan dan prinsip dan nilai-nilai demokrasi Indonesia meskipun pemilihan hanya sampai pada level Gubernur dan Wakil Gubernur saja, justru merupakan konsekuensi logis karena Jakarta mendapat amanat sebagai Ibukota Negara dan berstatus daerah khusus (*special region*). Kemudian perbedaan sistem pemilihan daerah Papua pada prinsipnya dengan sistem Noken di beberapa daerah yang masih berlaku dan masih dilaksanakan melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat sehingga masih sejalan dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi. Hal yang sama juga berlaku bagi Aceh dikarenakan sejatinya sistem yang berlaku adalah pemilihan langsung oleh rakyat dengan berpedoman pada Qanun Aceh sehingga prinsip demokrasi tetap dipertahankan.

Kemudian sebagai bahan perbandingan, penelitian ini juga menganalisis praktik adanya desentralisasi asimetris di negara-negara Asia Tenggara, setidaknya terdapat 3 (tiga) negara yang dianalisis, yakni sebagai berikut:

1) Phillipina

Phillipina mempunyai 7.107 pulau dengan luas perkiraan daratan 300.000km². jumlah penduduknya mencapai 86,2 juta jiwa. Negara ini sebagai bekas koloni dari Spanyol serta berdasarkan pola wilayah mengikuti Amerika Serikat. Bentuk negaranya adalah kesatuan dengan sistem republik. Tetapi ada 2 pemerintah khusus warga muslim yaitu Mindanao dan Cordillera. Provinsi disini yaitu Municipalities hampir sama levelnya dengan kabupaten/kota di Indonesia, dan Barangays yaitu level desa sama seperti di Indonesia. Phillipina mempunyai sistem pembagian urusan yang menganut sistem *ultra vires*. Besarnya pengaruh yang ada yaitu Amerika Serikat membuat sistem rincian sebagai acuan dan landasan urusan otonomi daerah di wilayah-wilayah Phillipina. Urusan otonomi tersebut dibagi menjadi urusan otonomi wewenang provinsi dan urusan otonomi wewenang kabupaten/kota.

2) Vietnam

Vietnam, adalah Republik Sosialis Vietnam. Partai Komunis sebagai satu-satunya partai. Luasnya 331.688 km². Penduduknya tahun 1999 berjumlah

76,3 juta, 2007 sekitar 86 juta jiwa. Vietnam dipengaruhi oleh Negara Perancis dan Uni Soviet. Pemerintah Vietnam ada 2 level, yaitu setara Provinsi dan Distrik. Distrik itu serupa dengan Desa (*commune*). Pelaksanaan pembagian urusan Vietnam karena adanya kolonial Perancis, sehingga menjadikan *system dual-supervision*. Urusan berdasarkan dominan *ultra-vires* yaitu berdasarkan ajaran riil khusus pada UU pembentukan otonom wilayah.

3) Kamboja

Kamboja sebagai negara yang menerapkan monarki konstitusional, dengan luas 181, 035 km² penduduknya sejumlah 13.4 juta jiwa. Negara ini mempunyai 20 Provinsi (*khett*) serta mempunyai 4 Kotapraja wilayah (*krong*). Ada tiga tingkatan pemerintahan. Negara ini merupakan wilayah kolonial Perancis. Kepala daerah di kamboja yaitu Raja yang mempunyai kedudukan. Raja memiliki amnesti dan dapat melakukan pembubaran Majelis Nasional sesuai dengan Perdana Menteri berdasarkan persetujuan Ketua Majelis. Aturan pemerintah yaitu konstitusi chapter III dan IV butir 31, 51, dan 52. Isinya menjelaskan bahwa Kamboja sudah melakukan pengakuan hak masyarakat dan menganggap masyarakat sebagai penentu hukum tertinggi yang wajib memiliki partisipasi sesuai aturan hukum dan pelaksanaan organisasi (daerah otonom) yang harus sesuai aturan hukum.

Dengan memperhatikan model-model pelaksanaan praktik desentralisasi asimetris di Phillipina, Vietnam dan Kamboja, maka terlihat pada kerangka peraturan perundang-undangan setiap negara memiliki keistimewaaannya masing-masing, yang mana disesuaikan dengan kondisi yang membentuk negara tersebut. Prinsip desentralisasi asimetris sejatinya memberi tawaran suatu pemerintahan yang mempunyai pola *local democratic*, dengan keanekaragamannya yang diakui dalam pelaksanaan pemerintahan diharapkan mendekati keseimbangan melalui prinsip *check and balances*.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa desentralisasi asimetris terkhusus pada dibidang politik tertuang dalam konsideran Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menghendaki “pemilihan yang demokratis” dengan sitem pemilihan kepala daerah yang beragam serta adanya kekhususan dan keberagaman tersebut tetap diakui namun harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan prinsip demokrasi. Jika dihubungkan dalam praktiknya pemilihan kepala daerah di DKI Jakarta, Papua dan Aceh masih bersesuaian dengan amanat konstitusi meskipun terdapat kekhususan dalam pelaksanaannya sedangkan sistem DIY memiliki

keistimewaan lain yang berbeda dari pemerintahan daerah lainnya karena melalui sistem penetapan turun temurun. Tetapi hal ini ditegaskan bahwa negara berlandaskan pada konstitusi mengakui dan menghormati keberagaman pengisian jabatan kepala daerah tersebut sebagai wadah bagi suatu daerah untuk bisa mengernbangkan potensi daerahnya.

E. DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI, 2002.
- Djojosekarto, Agung. dkk, *Otonomi Khusus Papua*. Jakarta: Kemitraan, 2008.
- Fatmawati, Nur Ika. "Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia." *Madani: Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* 10, No. 3 (2018): 73-85. <http://ejournal.unisda.ac.id/index.php/MADANI/article/view/1265>.
- Hayati, Rahmi dan Muhammad Noor Ifansyah. "Praktik Desentralisasi Asimetris Di Indonesia." *Pubis Jurnal Ilmu Administrasi Publik & Bisnis* 3, No. 2 (2019): 131-140. <https://doi.org/10.35722/pubbis.v3i2.60>.
- Isra, Saldi. "Desentralisasi Asimetris Di Indonesia", Orasi Ilmiah pada Rapat Senat Terbuka dalam Rangka Dies Natalis Ke-72 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2018.
- Kurniadi, Bayu Dardias, "Desentralisasi Asimetris di Indonesia", Makalah disampaikan pada Seminar di LAN Jatinangor tanggal 26 November 2012.
- Moedjanto, G. *Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman*. Yogyakarta: Kanisius, 1994.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet. III. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Nivada, Aryos, "Desentralisasi Asimetris; Politik Aceh dan Papua", <http://www.imparsial.org/publikasi/opini/desentralisasi-asimetris-politik-aceh-dan-papua/>, diakses 10 Juni 2023.
- Pratama, Andhika Yudha. "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi." *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* 28, No. 1 (2015): 6-14. <http://journal.um.ac.id/index.php/jppk/article/view/5434>.
- Rasyidin. "Penerapan Desentralisasi Asimetris Pasca Mou Helsinki Dalam Perspektif Ekonomi Politik Di Provinsi Aceh." *AL-IJTIMA'Y-International Journal of Government and Social Science* 1, No. 1 (2015): 65-83. <https://journal.ar-raniry.ac.id/index.php/jai/article/view/429>.
- S., Rochendi dan Kausar Ali Saleh. "Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat." *Jurnal Kajian Politik dan*

- Masalah Pembangunan* 13, No. 1 (2017): 1903-1919. <http://journal.unas.ac.id/politik/article/view/231/132>.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif - Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. III, Jakarta: Universitas Indonesia Pers, 1986.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Cet. 15. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015.
- Tauda, Gunawan A. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Administrative Law & Governance Journal* 1, Edisi 4 (2018): 413-434. <https://doi.org/10.14710/alj.v1i4.413-435>.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339).
- Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4744).
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).



©2023 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution Share Alike (CC BY SA) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4>)