

**PERAN TUNGGAL OTORITA DALAM PENYELENGGARAN  
PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA**

Sholihin Bone, S.H., M.H.

Harry Satya Nugraha, S.H., M.H.

Alfian, S.H., M.H.

Novita Fitriani

Try Ana Suryani

# **PERAN TUNGGAL OTORITA DALAM PENYELENGGARAN PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA**

**Penulis:**

Sholihin Bone, S.H., M.H.

Harry Satya Nugraha, S.H., M.H.

Alfian, S.H., M.H.

Novita Fitriani

Try Ana Suryani

**Editor:**

Novita Fitriani

Try Ana Suryani

**Editor Ahli:** Ahsan Yunus, S.H.,M.H.

**Desain Cover:** Alfian, S.H.,M.H.

Cetakan Pertama .....2023

ISBN: 000-000-0000-00-0

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit

Diterbitkan oleh:

Muawarman University Pers

Gedung LPPM Universitas Mulawarman

Jl. Krayan, Kampus Gunung kelua

Samarinda, Kalimantan Timur, Indonesia 75123

Telp /Fax (0541) 747432, Email: [mup@lppm.unmul.ac.id](mailto:mup@lppm.unmul.ac.id)

## PRAKATA

*Alhamdulillah* rabbil'alam, rasa syukur yang tidak terhingga penulis haturkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufik, hidayah dan ilmu pengetahuan kepada penulis. Sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan buku ini, yang sekarang berada dihadapan para pembaca yang amat terpelajar.

Buku yang berjudul “Peran Tunggal Otorita Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara” pada dasarnya merupakan hasil penelitian yang penulis lakukan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rangkaian Dies Natalis Ke-19 Fakultas Hukum Universitas Mulawarman dengan tajuk “*Keep Moving for Indonesia: Ruang Kritis Implikasi Ibu Kota Nusantara dalam Dimensi Hukum*”

Bagi penulis, buku ini cukup penting mengingat berbagai permasalahan yang ditemukan dalam konsep Pemerintahan Daerah Khusus Otorita IKN. Salah satu persoalannya berkaitan dengan peran tunggal yang akan dimainkan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara. Dengan ketiadaan DPRD sebagai lembaga yang akan menjalankan pengawasan dalam konteks otonomi Daerah. Tentu hal ini mengikis semangat dan spirit otonomi daerah yang selama ini telah dipraktekan. muncul spekulasi bahwa terdapat ketidakselarasan antara kekhususan yang dimiliki oleh IKN Nusantara dengan kaidah yang termuat dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Utamanya, ketidaksesuaian tersebut erat kaitannya dengan prinsip otonomi daerah yang menempatkan DPRD sebagai lembaga presentator ekspresi rakyat daerah.

Berangkat dari permasalahan tersebut, buku ini diharapkan dapat menjelaskan kepada pembaca soal beberapa hal penting dari ideal-ideal otonomi daerah dan bagaimana jika pemerintahan khusus Ibu Kota Nusantara dikelola dengan ketiadaan DPRD sebagai representative suara-suara rakyat didaerah.

Penulis menyadari bahwa buku ini tentu memiliki banyak kekurangan dan jauh dari kesan sempurna. Namun demikian, penulis berharap buku ini dapat menambah dan mengisi literatur di bidang

hukum tata negara, khususnya berkenaan dengan ideal-ideal penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia dan bagaimana penyelenggaraan Ibu Kota Nusantara dengan ketiadaan DPRD yang selama ini masih sedikit untuk dikupas dan dijadikan sebagai sebuah buku.

Oleh karena itu, penulis akan sangat merasa senang dan bersyukur apabila para pembaca yang terpelajar dapat memberikan saran dan masukan yang membangun bagi pengembangan buku maupun karya-karya penulis kedepan. Terimakasih dan selamat membaca.

Samarinda, 20 Oktober 2023

Penulis

## **KATA PENGANTAR**

## DAFTAR ISI

PRAKATA.....	v
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I_PENDAHULUAN.....	1
A. Problematika Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara .....	1
B. Sistematika Penulisan.....	3
BAB II_OTONOMI DAERAH.....	5
A. Otonomi Daerah Dalam Perspektif Konsep.....	5
B. Otonomi Daerah dalam Perspektif Yuridis .....	18
C. Otonomi Daerah dalam Praktik.....	21
Bab III_DESENTRALISASI ASIMETRIS.....	27
A. Konsep Desentralisasi Asimetris.....	27
B. Korelasi Desentralisasi Asimetris dengan Pemerintahan Daerah Khusus IKN .....	38
Bab IV_KONSEP PERWAKILAN RAKYAT .....	42
A. Sejarah Perwakilan Rakyat.....	42
1. Perkembangan Sistem Perwakilan Rakyat di Dunia .....	42
2. Kilas Sejarah Sistem Perwakilan Rakyat di Indonesia.....	45
B. Hakikat Perwakilan Rakyat .....	50
BAB V_PERAN TUNGGAL OTORITA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA: RELEVANSI DAN GAGASAN.....	57
A. Analisis Relevansi Peran Tunggal Otorita dalam Penyelenggaraan Pemerintahan IKN terhadap Konsep Otonomi Daerah .....	57
B. Alternatif Gagasan Desain Penyelenggara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Otonomi Daerah.....	64
BAB VI_PENUTUP .....	70
A. Kesimpulan.....	70
B. Saran.....	70
DAFTAR PUSTAKA .....	72
TENTANG PENULIS .....	76

# BAB I

## PENDAHULUAN

### **A. Problematika Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara**

Dalam susunan ketatanegaraan Indonesia, Ibu Kota Negara (IKN) memiliki posisi sentral sebagai wadah pelaksanaan kegiatan pemerintahan skala Nasional. Selaku pusat pemerintahan, pada umumnya IKN akan dijadikan pusat kekuasaan di bidang ekonomi dan politik sehingga menjadi penting peranannya dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara (Chadziqatun, 2022).

Pada praktiknya, Indonesia melalui momentum lahirnya Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) secara resmi merelokasi kedudukan IKN dari DKI Jakarta ke Nusantara. Ide pemindahan ini dilatarbelakangi oleh kompleksitas permasalahan yang terjadi di DKI Jakarta sehingga dianggap tidak lagi relevan untuk dijadikan IKN. Menurut Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, urgensi pindahnya IKN disebabkan oleh beberapa hal seperti besarnya jumlah angka penduduk; kontribusi ekonomi; krisis ketersediaan air; urbanisasi yang tinggi; konversi lahan; penurunan daya dukung lingkungan; hingga potensi terjadinya bencana alam di Pulau Jawa. Kontras dengan permasalahan tersebut, Kalimantan Timur dipandang sebagai daerah potensial untuk dijadikan IKN yang baru. Selain dengan kualitas sumber daya alam dan wilayah yang memadai, letak Kalimantan yang secara geografis berada di tengah-tengah Indonesia dianggap sebagai presentasi dari keadilan.<sup>1</sup>

Pasal 1 angka 2 UU IKN mendefinisikan IKN Nusantara sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dengan kedudukan setingkat provinsi. Berdasarkan definisi *a quo*, dapat diketahui bahwa hal yang menonjol serta membedakan IKN Nusantara dengan daerah lain ialah kekhususan yang dianugerahkan terhadapnya. Kendati pemberian sifat khusus terhadap suatu daerah bukanlah hal baru

---

<sup>1</sup> Lihat di Buku Saku Pemindahan Ibu Kota Negara, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, Juli 2021.



dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, namun yang menjadi unik adalah pemerintahan daerah di IKN Nusantara akan dijalankan oleh badan Otorita yang berkedudukan setingkat dengan Kementerian. Selain itu, ciri lain yang menjadi identitas tersendiri bagi IKN Nusantara adalah kepemimpinan Otorita akan berjalan tanpa dibarengi dengan kehadiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Melihat ciri khusus yang mewarnai IKN Nusantara tersebut, dapat dipastikan bahwa pelaksanaan tugas, fungsi, hak, dan kewenangan Otorita juga akan dibarengi oleh sejumlah kekhususan pula.

Dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, kekhususan sebagaimana dimaksud pada konsepnya merupakan hasil penerapan dari salah satu asas otonomi daerah yakni desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralisation*). Secara umum, desentralisasi dapat dipahami sebagai suatu mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintah nasional dan pemerintah lokal.<sup>2</sup> Kemudian merujuk pada pemahaman yang lebih khusus, desentralisasi asimetris dapat dimaknai sebagai pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan terhadap daerah-daerah tertentu dalam lingkup suatu negara.<sup>3</sup>

Pemberian kekhususan terhadap suatu daerah tertentu di Indonesia sebagaimana diterapkan pada IKN Nusantara sejatinya merupakan keniscayaan yang dicanangkan dalam Konstitusi. Sebagaimana Pasal 18B ayat (1) memuat ketentuan yang secara terang menyebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus.

Akan tetapi, apabila sedikit mundur beberapa langkah ke belakang terdapat Pasal yang ayatnya menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.<sup>4</sup> DPRD sendiri

---

<sup>2</sup> Faisal dan Akmal Huda Nasution, "Otonomi Daerah: Masalah dan Penyelesaiannya di Indonesia", Jurnal Akuntansi Vol. 4 No. 2 April 2016, hal. 210.

<sup>3</sup> Sukirno dan Dwi Kuncahyo, "Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Sebagai Basis Otonomi Bagi Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat", Cakrawala Hukum Vol 11 No. 1 Tahun 2015, hal. 126.

<sup>4</sup> Pasal 18 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) memiliki kedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang salah satu fungsinya adalah melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud diharapkan mampu mewujudkan pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa, dan terbebas dari berbagai praktik yang berindikasi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).<sup>5</sup> Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah menginginkan adanya harmonisasi peran antara pemerintah daerah dan DPRD dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Namun pada situasi ini, ketiadaan DPRD di IKN Nusantara telah menciptakan peran tunggal bagi Otorita dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Sehingga berdasarkan apa yang telah diuraikan sebelumnya, muncul spekulasi bahwa terdapat ketidakselarasan antara kekhususan yang dimiliki oleh IKN Nusantara dengan kaidah yang termuat dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Utamanya, ketidaksesuaian tersebut erat kaitannya dengan prinsip otonomi daerah yang menempatkan DPRD sebagai lembaga presentator ekspresi rakyat daerah. Sehingga, dalam konteks ini akan dikaji seputar “*Relevansi Peran Tunggal Otorita dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Terhadap Konsep Otonomi Daerah*”.

## **B. Sistematika Penulisan**

Penulisan hasil penelitian ini dibagi kedalam tujuh bab sebagaimana diuraikan dibawah ini:

Bab kesatu, sebagai pendahuluan. Dalam bab ini diuraikan mengenai adanya gap antara pemerintahan Ibu Kota Nusantara dengan design ideal otonomi daerah. Dimana dalam pemerintahan otorita yang berciri khusus kemudian bertentangan ideal-ideal otonomi daerah. Bab kedua, menyoal tentang bagaimana otonomi daerah di bedah dalam perspektif konsep, yuridis dan praktik. Soal-soal otonomi daerah kemudian dianalisis dan dikaitkan dengan penyelenggaraan otorita Ibu kota nusantara

---

<sup>5</sup> Dedeh haryati, “Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”, Jurnal DPR Vol. 15 No. 3 September 2010, hal. 534.

Bab ketiga menyoal tentang bagaimana diskursus Desentralisasi asimetris. Dalam bahasan ini kemudian dibedah bagaimana praktek Desentralisasi asimetris dalam perjalanan otonomi daerah di Indonesia, kemudian dikaitkan dengan pemerintahan otorita Ibu Kota Nusantara.

Bab keempat, membahas tentang konsep perwakilan rakyat dalam konteks ini, akan dibahas tentang bagaimana ideal-ideal perwakilan rakyat pada aspek sejarah dan hakikatnya. Lalu dikaitkan dengan bagaimana ideal-ideal perwakilan rakyat bagi penyelenggaraan pemerintahan.

Bab kelima, membedah tentang desain penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus ikn oleh otorita. Dalam bab ini akan diuraikan bagaimana penjabaran penyelenggaraan pemerintahan otorita Ibu Kota Nusantara. Selain itu, akan diuraikan pula bagaimana perbandingan penyelenggaraan pemerintahan otorita Ibu Kota nusantara dengan pemerintahan daerah istimewa yang bersifat khusus.

Bab keenam, akan diuraikan relevansi peran tunggal otorita dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara terhadap konsep otonomi daerah. Dalam bab ini akan membedah bagaimana peran tunggal penyelenggaraan otorita Ibu Kota nusantara dan relevansinya dengan penyelenggaraan Otorita Ibu kota nusantara. Serta memberikan desain alternatif yang ideal dalam penyelenggaraan otorita Ibu kota nusantara. Bab ketujuh, merupakan bagian penutup dari hasil penelitian ini yang berisi kesimpulan dan saran.

## **BAB II**

### **OTONOMI DAERAH**

#### **A. Otonomi Daerah Dalam Perspektif Konsep**

Konsep otonomi daerah bermula dari adanya semangat untuk memajukan daerah dengan proses yang lebih mandiri, bukan berasal dari keinginan pemerintah pusat secara menyeluruh. Keinginan ini semakin kuat karena idealnya otonomi daerah akan memberikan kekuasaan dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah untuk mengelola, mengatur, dan/atau mengurus sendiri rumah tangga mereka berikut dengan segala aspek kehidupan masyarakatnya. Otonomi daerah merupakan sebuah konsep dalam sistem pemerintahan yang memberikan wewenang dan kewenangan tertentu kepada wilayah administratif yang dalam hal ini adalah daerah-daerah yang berada di dalam negara, baik pemerintah daerah provinsi, kabupaten, maupun pemerintah kota. Dalam perspektif konsep, otonomi daerah berarti memberikan kemandirian otonomi daerah-daerah untuk mengurus urusan pemerintahan, sosial, pendidikan, ekonomi, dan budaya mereka sendiri. Misalnya suatu daerah memiliki sektor pertanian yang kuat dan mampu menopang perekonomian bagi sebagian besar masyarakat di wilayah tersebut. Dengan adanya “kemandirian pengelolaan” karena konsep otonomi daerah, pemerintah daerah tersebut kemudian membuat inovasi kebijakan yang mengakomodir potensi pertanian untuk memancing pertumbuhan ekonomi yang lebih mapan di wilayahnya. Karena sejatinya, pemerintah daerah dan masyarakatnya lah yang mengerti langkah terbaik yang harus ditempuh untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri. Otonomi daerah akan mendekatkan kebijakan publik dengan keinginan masyarakat dan meningkatkan efisiensi pengelolaan potensi sumber daya alamnya.

Dalam perspektif konsep, otonomi memiliki arti kemandirian (*zelfstandigheid*). Kemandirian ini menggandeng dua aspek, aspek pertama yakni pemberian tugas dan kewenangan untuk

menyelesaikan suatu urusan yang diberikan dan/atau diserahkan kepada daerah. Dan aspek kedua yakni pemberian kepercayaan dan wewenang untuk menentukan sendiri strategi, cara, langkah, dan upaya penyelesaian tugas tersebut<sup>6</sup>. Konsep ini akan mendorong berkembangnya *auto-activiteit* (bertindak sendiri) dalam melaksanakan apa saja yang dianggap penting bagi daerahnya sendiri. Di mana *auto-activiteit* akan mengantarkan daerah pada tercapainya demokrasi, pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat dan untuk rakyat. Rakyat dalam praktiknya tidak hanya dapat menentukan langkah nasibnya sendiri, tetapi juga dapat memperbaiki nasibnya sendiri<sup>7</sup>. Sehingga sudah sangat jelas bahwa esensi otonomi daerah yang sesungguhnya akan memperluas ruang gerak daerah dalam menentukan nasibnya sendiri agar lebih terkonsep dalam mewujudkan cita-cita “masyarakat sejahtera” dan meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Dalam hal ini, perlu diingat bahwa kemandirian bukan berarti kemerdekaan (*onafhankelijkheid*) atau kebebasan mutlak. Ini dikarenakan pemerintah daerah tetap memiliki batasan dengan berpatokan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta tetap mendapatkan pengawasan dari pemerintah pusat. Meskipun telah memiliki otonomi, daerah tetap harus memperhatikan kepentingan nasional agar tidak mengganggu keselarasan kebijakan nasional. Pemerintah pusat memiliki kedudukan yang penting dalam otonomi daerah untuk memastikan bahwa pelaksanaan otonomi daerah telah sejalan dengan prinsip-prinsip negara. Secara singkat pemerintah pusat memiliki beberapa fungsi<sup>8</sup>, yakni sebagai berikut:

---

<sup>6</sup> Ateng Syafruddin (1983: 23), dalam Mariana, D. (2010). Otonomi Daerah dan Inovasi Kebijakan. *Governance*, 1(1), 15.

<sup>7</sup> Moch. Hatta (1957: 71), dalam Mariana, D. (2010). Otonomi Daerah dan Inovasi Kebijakan. *Governance*, 1(1), 15.

<sup>8</sup> Santi, L. Rina. (2020). Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah. <https://lilisrinasantismk2pekalongan.sch.id/read/24/hubungan-pemerintah-pusat-dan-daerah>. Diakses tanggal 11 Agustus 2023.

- 1) Fungsi Layanan (*Servicing Function*), dimana pemerintah pusat melakukan pelayanan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat.
- 2) Fungsi Pengaturan (*Regulating Function*), yakni fungsi pemerintah pusat dalam menciptakan pengaturan yang pro rakyat. Peraturan harus dibuat dinamis tidak hanya mengatur kehidupan masyarakat, tetapi juga meminimalisir intervensi negara dalam kehidupan masyarakat itu sendiri. Sehingga pemerintah pusat berperan dalam memberi perlindungan kepada masyarakat sekaligus menekan kesewenang-wenangan pemerintah daerah.
- 3) Fungsi Pemberdayaan, di mana pemerintah pusat sebagai fasilitator dalam memberikan solusi atas permasalahan daerah yang tengah terjadi.

Di samping tiga fungsi di atas, pemerintah pusat juga memegang kunci pengawasan terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Menurut Soehino, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang sangat krusial adalah terletak pada bagaimana pemerintah pusat mengawasi, namun tidak mengintervensi terlalu jauh kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintahan di bawahnya. Sehingga tanggung jawab ini menurut Soehino tidak boleh membentuk hubungan layaknya “atasan dengan bawahan”. Pemerintah pusat bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kebebasan berotonomi yang dimiliki daerah tidak sampai membuat daerah itu sewenang-wenang dan tetap berada pada koridor halal menurut peraturan perundang-undangan<sup>9</sup>. Selaras dengan itu, Bagir Manan berpendapat bahwa pengawasan oleh pemerintah pusat merupakan pengikat kesatuan, agar bandul otonomi tidak terurai yang mengancam

---

<sup>9</sup> Soehino (1995: 147), dalam Anggriani, J. (2011). Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah. Jakarta: Universitas Tama Jagakarsa, hlm. 18

kesatuan itu sendiri<sup>10</sup>. Dua pendapat tersebut menunjukkan kepada kita bahwasanya otonomi daerah tidak memutus hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Namun tetap saling keterkaitan dan memiliki kedudukan maupun perannya masing-masing.

Keberhasilan otonomi daerah dalam perspektif konsep dapat dilihat dari penyelenggaraan otonomi daerah yang bersih dari raja-raja kecil di daerah atau penguasa lokal yang tidak terkontrol oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan otonomi daerah yang bersih juga tidak akan melahirkan kebijakan yang merugikan kepentingan umum, egoisme pemerintahan, serta biaya ekonomi yang melambung tinggi melampaui kemampuan rata-rata masyarakatnya. Sekertaris Jenderal Kementerian Dalam Negeri, Suhajar Diantoro dalam pidatonya pada kegiatan Pemetaan Kapasitas Pemerintahan Daerah<sup>11</sup>, menjelaskan terdapat tiga kunci keberhasilan otonomi daerah.

*Pertama*, bahwa adanya dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kepada kepemimpinan kepala daerah terhadap penciptaan terobosan untuk mempermudah pelayanan kepada masyarakat. Otonomi daerah harus identik dengan kepiawaian pemerintah daerah dalam menghadirkan inovasi kebijakannya. Karena perlu diingat kembali bahwa tujuan awal adanya otonomi daerah adalah kemandirian daerah mengelola rumah tangganya demi kesejahteraan masyarakat. Apabila keinginan ini tidak diikuti dengan kebijakan yang baik, maka tujuan mencapai kesejahteraan tersebut akan sulit untuk tercapai. Otonomi daerah juga bercirikan adanya kedekatan dengan masyarakat karena pelibatan masyarakat dalam membentuk, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan yang telah dibuat adalah cukup aktif. Selain itu, pelaksanaan otonomi daerah bercirikan dengan pelayanan publik yang baik. Hal ini disebabkan

---

<sup>10</sup> Bagir Manan, (1999: 181), dalam dalam Anggriani, J. (2011). Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah. Jakarta: Universitas Tama Jagakarsa, hlm. 18

<sup>11</sup> nasional.tempo.co. (2023). Koordinasi Antar Kementerian dan Lembaga Kunci Atasi Pandemi COVID. [https://nasional.tempo.co/read/1755036/koordinasi-antar-kementerian-dan-lembaga-kunci-atasi-pandemi-covid?tracking\\_page\\_direct](https://nasional.tempo.co/read/1755036/koordinasi-antar-kementerian-dan-lembaga-kunci-atasi-pandemi-covid?tracking_page_direct). Diakses tanggal 11 Agustus 2023.

karena daerah yang berotonomi cenderung akan mengalami peningkatan akuntabilitas, mengingat pemerintah daerah harus bertanggung jawab langsung kepada masyarakatnya.

*Kedua*, kapasitas pemerintah daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang sukses dapat dilihat dari adanya peningkatan kemampuan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam menjalankan tugas dan fungsi mereka masing-masing. Berjalan atau tidaknya program daerah sejatinya bergantung pada OPD itu sendiri. Apabila kepala daerah mencanangkan suatu program, dan bagian-bagiannya bergerak dengan cepat, maka program tersebut akan cepat terealisasi. Begitu pula sebaliknya, jika OPD berjalan lambat, maka program pun akan lambat untuk dapat direalisasikan.

*Ketiga*, aktifnya kontrol dan partisipasi masyarakat. Pada hakikatnya keterlibatan aktif dari masyarakat akan berdampak baik pada pembangunan daerah. Hal ini disebabkan karena terobosan-terobosan yang dibuat kepala daerah akan diterima oleh masyarakatnya. Fitur-fitur pelayanan yang diciptakan juga akan lebih mudah diakses dan diikuti oleh masyarakat. Kontrol dan partisipasi masyarakat sangat penting, karena meskipun pemerintah daerah telah membuat kebijakan dan pergerakan yang inovatif namun tidak dibarengi dengan keselarasan kebutuhan masyarakatnya, hal itu hanya berbuah sia-sia.

Pada aspek lain, Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi daerah berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang<sup>12</sup>. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelbestuur*

---

<sup>12</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan Pertama, FH UII Press, 2014, Yogyakarta, hlm. 409.



(pemerintahan sendiri). C.W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen houishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri)<sup>13</sup>.

Rondinelli dan Cheema mendefinisikan otonomi daerah sebagai perpindahan wewenang atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintah serta menejemen dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke tingkat daerah.<sup>14</sup> Menurut Ni'matul Huda, otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintah antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintah baik atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.<sup>15</sup>

Otonomi daerah menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah pembagian politik suatu bangsa yang diberikan kuasa oleh undang-undang, yang mempunyai kewenangan mengontrol secara substansi terhadap urusan-urusan lokal, yang merupakan hasil pemilihan atau seleksi secara lokal.<sup>16</sup> Menurut Busrizalti, otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspek aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap-tiap daerah terakomodir dengan baik. Otonomi daerah memungkinkan "*kearifan lokal*" masing-masing daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai prakasa dan inisiatif masyarakat di daerah.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> M. Laica Marzuki, *berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Cetakan Kedua, Sekjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, Jakarta, hlm. 161.

<sup>14</sup> Agus Dwiyanto, dkk., *Reformasi; Tata Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003, Yogyakarta, hlm. 18.

<sup>15</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Bahan Perkuliahan Otonomi Daerah Program Pascasarjana FH UII, 2008, Yogyakarta, hlm 71-73.

<sup>16</sup> Nita Widyastuthie, *Pelaksanaan Pemilukada Aceh Menurut Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Daerah*, Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum UII, 2012, Yogyakarta, hlm, 30.

<sup>17</sup> H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*. Cetakan Pertama, Total Media, 2013, Yogyakarta, hlm 71.

Otonomi daerah adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Untuk mewujudkan keadaan tersebut, berlaku proposisi bahwa pada dasarnya segala persoalan sepatutnya diserahkan kepada daerah untuk mengidentifikasi, merumuskan, dan memecahkan, kecuali untuk persoalan-persoalan yang memang tidak mungkin diselesaikan oleh daerah itu sendiri dalam perspektif keutuhan negara-bangsa. Bukan sebaliknya, yaitu proposisi bahwa seluruh persoalan pada dasarnya harus diserahkan kepada pemerintah pusat, kecuali untuk persoalan tertentu yang telah dapat ditangani oleh daerah.<sup>18</sup>

Oleh karena itu, otonomi daerah sering dimaknai sebagai kepemilikan kekuasaan untuk menentukan nasib sendiri dan mengelolanya untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Pemaknaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri inilah yang sesungguhnya merupakan prinsip yang esensial dalam memahami otonomi daerah. Dengan kata lain, salah satu makna yang selalu melekat dalam otonomi daerah adalah pembagian kekuasaan antar berbagai level pemerintah.<sup>19</sup>

Jika kekuasaan negara federal datang dari negara-negara bagian yang bersepakat memberikan kekuasaan tertentu kepada pemerintah pusat, kekuasaan di dalam negara kesatuan justru datang dari pusat yang diberikan kepada daerah melalui desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>20</sup> Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi

---

<sup>18</sup> Faisal H. Basri, *Otonomi Atau Federalisme*, Cetakan Pertama, Sinar Harapan, 2000, Jakarta, hlm 160.

<sup>19</sup> Agus Dwiyanto, dkk, *Op .Cit.*

<sup>20</sup> Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, 2017. hlm. 222.

terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:<sup>21</sup> *pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervise dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan, sehingga daerah otonom itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban itu sendiri ada dua unsur: *Pertama*, pemberian tugas dalam arti melaksanakannya. *Kedua*, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu. Dengan demikian, pemberian otonomi mempunyai sifat mendorong atau memberi stimulasi untuk berusaha mengembangkan kemampuan sendiri yang berusaha membangkitkan aktivitas dan mempertinggi rasa harga diri dalam arti yang sebaik-baiknya.<sup>22</sup>

Otonomi daerah merupakan pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri, tanpa mengabaikan kedudukan pemerintah daerah sebagai aparat pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya. Oleh sebab itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Artinya daerah harus dipandang dalam dua kedudukan, yaitu sebagai organ daerah untuk melaksanakan tugas-tugas otonomi dan sebagai agen pemerintah pusat untuk

---

<sup>21</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, 2001, Yogyakarta, hlm. 37.

<sup>22</sup> Wolfhoff, dikutip dari Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, 1985, Jakarta, hlm.

menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah.<sup>23</sup> Utamanya hal-hal yang tidak menjadi urusan daerah, maka daerah menjadi pelaksana dari urusan pusat yang dilimpahkan ke daerah.

Otonomi daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan (*eenheidstaat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi, rakyat melalui para wakil mereka (DPRD), turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam sistem pemerintahan desentralisasi. Rakyat mengatur daerah mereka sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.<sup>24</sup> Suatu negara kesatuan baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi tatkala otonomi daerah dijalankan secara efektif guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat, mencakup kewenangan *zelfwetgeving* (perda-perda) yang mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diiban secara demokratis. Porsi otonomi daerah tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya. Adanya pandangan yang tidak menyetujui istilah otonomi yang seluas-luasnya karena dikhawatirkan istilah tersebut akan berkonotasi membangun *image* bakal munculnya negara bagian dalam negara federasi (*federal state*). Hal tersebut menurut Laica Marzuki tidak beralasan, karena dengan mewujudkan otonomi daerah yang seluas-luasnya rakyat cenderung menahan diri membayangkan negara federal.<sup>25</sup>

Jadi, otonomi haruslah menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis, artinya di negara demokrasi dituntut adanya pemerintah daerah yang memperoleh hak otonomi. Adanya pemerintah yang demikian juga menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi, yakni

---

<sup>23</sup> Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kelima, Rajawali Pers, 2012, Jakarta, hlm. 95.

<sup>24</sup> Ni'matul Huda, Makalah dalam acara *Seminar Hukum Pemerintahan Daerah Tribute to Prof. Ateng Syafrudin Season 3*, oleh FH UKP, Bandung, 29 November 2013. Hlm. 9.

<sup>25</sup> M. Laica Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 163.

kebebasan. Tocqueville seperti dikutip oleh Rienow mengatakan suatu pemerintahan merdeka tanpa semangat membangun institusi pemerintahan tingkat daerah sama saja artinya dengan tidak mempunyai semangat kedaulatan rakyat karena disana tidak ada semangat kebebasan.<sup>26</sup> Kesimpulan ini muncul karena salah satu karakter demokrasi adalah adanya kebebasan. Rienow sendiri mengatakan ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di tingkat daerah. *Pertama*, membangun kekuasaan agar rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka. *Kedua*, memberikan kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang berbeda untuk membuat aturan-aturan programnya sendiri.<sup>27</sup>

Berdasarkan pandangan tersebut, dapat disimpulkan ada tiga faktor yang memperlihatkan kaitan erat antara desentralisasi dengan demokrasi, yaitu:<sup>28</sup>

1. Untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*);
2. Untuk menumbuhkan kebiasaan rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang bersangkutan langsung dengan mereka. Memberi kesempatan bagi masyarakat untuk memutuskan sendiri kepentingan-kepentingannya merupakan hal yang sangat esensial di dalam suatu masyarakat yang demokratis;
3. Untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda.

---

<sup>26</sup> Robert Rienow, *Introductional to Government*, Cetakan Ketiga, Alfred A. Knoof, New York, 1966, hlm. 573.

<sup>27</sup>*Ibid.*

<sup>28</sup> Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi doktor dalam Hukum Tata Negara, Pascasarjana Unpad, Bandung, 1990, hlm. 39.

Berkaitan dengan hal ini, Hans Kelsen juga menyatakan kerakyatan itu bisa juga ada di dalam negara yang pemerintahannya sentralistik, tetapi adanya desentralisasi lebih demokratis daripada sentralisasi.<sup>29</sup>

Pada umumnya, hubungan kekuasaan pusat dan daerah berdasarkan atas tiga asas yaitu, asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas pembantuan.<sup>30</sup> Dalam asas *desentralisasi* ada penyerahan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik yang menyangkut *policy*, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya. Pada asas *dekonsentrasi* yang terjadi adalah pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat dalam arti bahwa *policy*, perencanaan dan biaya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakan.

Asas pembantuan berarti keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah itu, dalam arti bahwa organisasi pemerintah setempat (daerah) memperoleh tugas dan kewenangan untuk membantu dan melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat.<sup>31</sup> Tentang bagaimana otonomi diberikan dan bagaimana batas cakupannya, para sarjana mengidentifikasikan ke dalam tiga ajaran utama, yang kemudian oleh Moh Mahfud MD disebut sebagai “asas otonomi”<sup>32</sup>, yaitu:

### **1. Asas Otonomi Formal**

Dalam asas otonomi formal pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri tidak dirinci di dalam undang-undang.

---

<sup>29</sup>*Ibid.* Lihat dalam Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1973, hlm. 312.

<sup>30</sup> Moh Mahfud MD, *Politik Hukum...Op.Cit.* hlm. 95.

<sup>31</sup> P. Rosodjatmiko, *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya, Kumpulan Karangan Dr. Ateng Syafrudin S.H.*, Tarsito, 1982, Bandung, hlm. 22-23.

<sup>32</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum...Op.Cit.* hlm. 97.

Pandangan yang dipakai dalam asas ini adalah bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan oleh pusat dan daerah. Pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab tersebut semata-mata berdasarkan atas keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan berhasil baik jika diurus dan diatur oleh satuan pemerintahan tertentu, dan sebaliknya. Dengan demikian, asas otonomi formal memberikan keleluasaan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

## **2. Asas Otonomi Materiil**

Berbalikan dengan asas otonomi formal, maka asas otonomi materiil memuat secara rinci (di dalam peraturan perundang-undangan) pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah. Semuanya ditetapkan secara pasti dan jelas sehingga daerah memiliki pedoman yang jelas. Titik tolak pelaksanaan asas otonomi materiil adalah adanya perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintah daerah. Urusan-urusan pemerintah itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan. Tetapi kelemahan dari asas ini adalah sangat sulit untuk merinci urusan masing-masing satuan pemerintah dan pelaksanaan otonomi menjadi kaku dan dirasa tidak memuaskan.

## **3. Asas Otonomi Riil**

Asas otonomi riil merupakan jalan tengah antara asas otonomi formal dan materiil.<sup>33</sup> Dalam asas ini penyerahan urusan kepala daerah otonom didasarkan pada faktor-faktor riil. Persoalan yang muncul adalah yang manakah yang lebih dominan antara asas formal dan asas materiil dalam asas riil. Menurut Bagir Manan, dari uraian Tresna terdapat kesan bahwa sebagai jalan tengah asas otonomi riil lebih mengutamakan asas formalnya. Mengapa? Karena dalam asas otonomi formal mengandung gagasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian

---

<sup>33</sup> R. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung, tanpa tahun, hlm. 34.

bagi daerah sementara asas otonomi materil akan merangsang timbulnya ketidakpuasan daerah dan “*spanning*” hubungan antara pusat dan daerah.<sup>34</sup>

Penyelenggaraan pemerintah daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara demokrasi. Dalam bahasa yang lebih jelas lagi dapat dikatakan, bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegdheid*), tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkatan lebih rendah. Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom sehingga setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.<sup>35</sup>

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi kenegaraan.<sup>36</sup> Oleh karena itu, sebagai negara yang telah mendeklarasikan diri negara demokrasi dengan kedaulatan berada di tangan rakyat, maka otonomi daerah adalah suatu kemutlakan bagi Indonesia. Tanpa pelaksanaan otonomi daerah ini, maka amanat konstitusi telah dicerai.

Bahkan Bhenyamin Hoessein, mengartikan otonomi hampir parallel dengan pengertian “demokrasi”, yaitu pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar pemerintah

---

<sup>34</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm 33. Dikutip dari Moh Mahfud MD., *Politik Hukum... Op.Cit.*, hlm. 100.

<sup>35</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op.Cit.* hlm. 174.

<sup>36</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *Op.Cit.* hlm. 24.



pusat. Bahkan otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan (*mendebewind, coadministration*), sebab baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya, sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan.<sup>37</sup>

Dari pengertian tersebut, terlihat antara otonomi dan demokrasi merupakan satu kesatuan semangat sebagai bentuk pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai penentu utama dalam negara. Hanya saja, otonomi berada pada skala yang lebih kecil dari pada negara. Otonomi juga merupakan salah satu upaya pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tidak terfokus pada satu tangan (kontra demokrasi).

## **B. Otonomi Daerah dalam Perspektif Yuridis**

Dalam perspektif yuridis mengarah pada aspek hukum dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang otonomi daerah. Perspektif yuridis menghendaki adanya pemahaman utuh mengenai landasan konstitusional, kerangka hukum, dan peraturan hukum sebagai dasar atau legalitas atas kewenangan, tanggung jawab, dan/atau hak-hak yang dimiliki pemerintah (baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah).

Jika ditarik ke belakang, pemberlakuan otonomi daerah sudah ada sejak tahun 1903. Di mana pada saat itu Pemerintah Belanda mengeluarkan *Decentralisatie Wet (Staatsblad 1903 No. 329)*, yang membuka peluang bagi satuan pemerintahan untuk mengelola keuangannya sendiri. Otonomi daerah terus merangkak melakukan perubahan pada awal masa kemerdekaan Indonesia. Di mana pada tahun 1948 lahir lah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Hak

---

<sup>37</sup> Tim Peneliti Fakultas Hukum Unsrat, 2009, Pelaksanaan Otonomi Daerah, hlm.24

Mengatur dan Mengurus Rumah Tangga Sendiri. Undang-undang ini memberikan penetapan urusan yang diserahkan pada daerah dan tidak seekstrem sebelumnya. Namun dalam perjalannya, otonomi daerah mulai naik ke permukaan pada tahun 1999, tepatnya setelah pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Secara konstitusional, terdapat dua nilai dasar dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang perlu kita ketahui, yakni Nilai Unitaris dan Nilai Dasar Desentralisasi Teritorial. Nilai Unitaris secara sederhana berbicara mengenai “kesatuan negara”, sehingga erat kaitannya dengan Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi “*Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik*”. Pasal ini menjelaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan, di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan pemerintah pusat yang mengatur daerah-daerah di seluruh wilayah NKRI. Oleh karena itu, negara Indonesia yang notabeneanya juga menganut prinsip otonomi daerah mempunyai kewajiban untuk menjaga keseimbangan antara kedua prinsip ini. Meskipun dua prinsip ini terlihat bertentangan satu sama lain, namun perlu diingat bahwa keduanya diintegrasikan untuk membangun kerangka pemerintahan yang harmonis. Adapun Nilai Dasar Desentralisasi Teritorial adalah suatu nilai yang menghendaki pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan daerahnya sendiri sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Secara khusus, nilai ini dapat dilihat di dalam UUD NRI 1945 tepatnya pada Pasal 18 ayat (5) yang berbunyi “*Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat*”, dan Pasal 18 ayat (6) yang berbunyi “*Pemerintah daerah berhak menetapkan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”.

Menurut Syaukani (2004), konsep yang dibangun berdasarkan amanat konstitusi ini menyebabkan terdapat beberapa kekuasaan pusat yang dipangkas, yakni sebagai berikut<sup>38</sup>:

- 1) hanya terdapat enam kekuasaan yang bertahan di pusat, yang terdiri dari pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, peradilan, agama, moneter dan fiskal, serta bidang lainnya. Bidang lain yang dimaksud seperti dana perimbangan keuangan, perencanaan dan pengendalian pembangunan secara makro, lembaga perekonomian milik negara, sistem keadministrasian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya alam dan sumber daya manusia, serta teknologi strategis. Lebih daripada itu, terutama menyangkut persoalan pemberdayaan akan diberikan kepada daerah;
- 2) peran besar daerah dalam perencanaan pembangunan, atau proses pembangunan dengan model *bottom-up*. Model *bottom-up* (dari bawah) adalah sebuah usaha model pembangunan yang dimulai dari “bawah” yang dalam artian adalah masyarakat. Sehingga model ini adalah usaha melibatkan masyarakat dengan mendengarkan aspirasi mereka agar pembangunan bisa sesuai dengan karakteristik daerah;
- 3) dalam hal sumber daya pembangunan, pemerintah pusat akan memberikan sebagian haknya secara langsung dan transparan kepada pemerintah daerah.

Peraturan perundang-undangan juga telah banyak mengatur mengenai otonomi daerah maupun hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, seperti:

- a. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
- b. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

---

<sup>38</sup> Syaukani, HR. (2004), dalam Noviades, D. (2013). Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum Jambi*, 4(1), 83.

- d. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- e. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- f. Perpu Nomor 3 tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- g. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

### **C. Otonomi Daerah dalam Praktik**

Pada praktiknya, otonomi daerah tidak selalu berjalan baik karena senantiasa mengalami pasang surut. Otonomi daerah berpengaruh pada perubahan situasi politik yang sangat signifikan yang disebabkan tarik-menarik kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan dengan konsep otonomi daerah selalu bergerak dan berubah mengikuti dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara dari waktu ke waktu. Misalnya pada masa penjajahan Belanda dan Jepang, nuansa desentralisasi adalah lemah daripada sentralisasi yang jauh lebih kuat. Di mana pada masa penjajahan Jepang, kebijakan otonomi daerah lebih diarahkan pada persiapan menghadapi Perang Asia Timur Raya<sup>39</sup>. Keadaan kemudian berubah setelah Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tahun 1945. Di mana pada saat itu, daerah-daerah mulai diberikan kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri. Meskipun bidang urusan yang diberikan belum rinci, namun pada saat itu mulai

---

<sup>39</sup> Sufianto, D. (2020). Pasang Surut Otonomi Daerah di Indonesia. *Academia Praja: Jurnal Ilmu Politik, Pemerintahan, dan Administrasi Publik*, 3(02), 285.

digalakkan konsep otonomi daerah. Dadang Sulfiyanto<sup>40</sup> menggambarkan pergerakan otonomi daerah pada masa setelah proklamasi kemerdekaan berada pada desentralisasi yang nyaris ekstrem.

Praktik penyelenggaraan otonomi daerah terus dikembangkan dan pemerintah terus melakukan penyesuaian demi mendapatkan konsep yang paling ideal. Upaya ini dilakukan agar kesejahteraan masyarakat lebih mudah diwujudkan melalui strategi mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat, pengakomodasian keragaman sosial dan budaya, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dalam praktiknya, otonomi daerah mencakup beberapa aspek penting, yakni sebagai berikut:

### **1) Keuangan Daerah**

Penyelenggaraan otonomi daerah seperti yang telah dijelaskan sebelumnya haruslah berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan tetap memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat itu sendiri. sehingga ini akan bermuara pada harapan akan menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya yang dimiliki daerah, dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, serta memperluas ruang partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan daerah. Tujuan ini dapat terwujud apabila terdapat pengelolaan keuangan yang mandiri oleh kepala daerah dan segenap pemerintahan daerah. Dalam hal ini, kekuasaan pengelolaan keuangan daerah diatur dalam BAB II tepatnya pada Pasal 6 sampai dengan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Di mana pada Pasal 6 undang-undang *a quo* berbunyi:

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

*(1) Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.*

*(2) Kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1):*

*c. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.*

Pasal tersebut telah menggambarkan secara singkat kewenangan pengelolaan keuangan berdasarkan konsep otonomi daerah. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan memiliki posisi tertinggi dalam pengelolaan keuangan negara, di mana kewenangan tersebut kemudian diserahkan kepada kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun wali kota. Dari sini, masing-masing kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah sebagai pejabat pengelola APBD akan mengelola keuangan daerah dan dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran dan/atau barang daerah. Dengan adanya perkembangan praktik otonomi daerah, pola manajemen keuangan daerah pun ikut diperbarui. Perbaruan ini dapat dilihat dari sistem penganggarannya, bagaimana perbendaharaannya, serta bagaimana sistem pertanggungjawabannya. Sebagai contoh, sebelum otonomi daerah bergulir tepatnya sejak tahun 1981, pertanggungjawaban penggunaan anggaran/keuangan daerah dilakukan dengan menyusun Laporan Perhitungan Anggaran dan Nota Perhitungan di dalam sistem yang bernama MAKUDA (Manual Administrasi Keuangan Daerah) oleh pemerintah daerah. Kemudian sejak 1 Januari 2001, laporan pertanggungjawaban ini diperbarui dengan Laporan Perhitungan Anggaran, Nota Perhitungan, Laporan Arus Kas, dan Neraca Daerah yang dibuat oleh kepala daerah. Dalam praktiknya pengelolaan daerah, pemerintah daerah harus tunduk

pada nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, serta masyarakat yang partisipatif<sup>41</sup>.

## 2) **Penyusunan Peraturan Daerah**

Penyusunan dan pembentukan peraturan daerah merupakan salah satu bentuk kemandirian daerah dalam konteks otonomi daerah. Peraturan daerah adalah instrumen penting yang dapat digunakan sebagai sarana mencapai kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut dapat terjadi karena seperti yang kita tahu bahwa peraturan daerah disusun untuk mengatasi permasalahan yang sedang dan mungkin akan terjadi di masyarakat, menampung aspirasi masyarakat, serta sebagai alat perpanjangan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam proses pembentukan peraturan daerah, pemerintah daerah harus melaksanakan prinsip keterbukaan. Keterbukaan dalam pembentukan peraturan ini merupakan salah satu penanda adanya konsep otonomi daerah yang baik, mengingat keterbukaan akan membuka peluang yang besar bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan pengawasan langsung kepada pemerintah. Pembentukan peraturan daerah yang menjunjung tinggi prinsip keterbukaan akan membawa dampak yang baik berupa aktifnya partisipasi masyarakat, baik akademisi, praktisi, maupun masyarakat sipil lainnya. Negara menyadari pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah, sehingga dicantumkan langsung dalam Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang

---

<sup>41</sup> Noviades, D. (2013). Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum Jambi*, 4(1), 88 - 95.

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal *a quo* berbunyi:

*“Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.*

Dalam hal ini, selain karena mereka akan merasa dilibatkan, prinsip keterbukaan juga akan berdampak pada tingkat efektifitas proses perencanaan, persiapan, dan penyusunan peraturan daerah itu sendiri. Mereka bisa memberikan kritik, saran, dan masukan maupun pertimbangan secara lisan dan/atau tertulis.<sup>42</sup> Masukan yang diberikan secara lisan dan/atau tulisan diajukan kepada DPRD khususnya pada tahap persiapan dan pembahasan rancangan peraturan daerah. Masukan tersebut dapat dilakukan ketika diselenggarakannya rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, seminar, sosialisasi, lokakarya, dan/atau diskusi<sup>43</sup>. Secara konsep, pemerintah daerah memang diberi kewenangan untuk membentuk sendiri peraturan daerahnya. Namun perlu diingat bahwa dalam rangka pengawasan dan pembinaan, pemerintah pusat tetap dapat menguji dan membatalkan peraturan yang telah dibentuk tersebut.<sup>44</sup>

### **3) Pengembangan Ekonomi Lokal**

Sektor ekonomi kerap kali menjadi sorotan publik untuk melihat tingkat kesejahteraan kelompok masyarakat di suatu daerah. Dimana sektor ekonomi ini dianggap sebagai aspek sentral dalam penerapan prinsip daerah berotonomi. Ketika

---

<sup>42</sup> Shinta Tomuka (2013: 11), dalam Bunga, M. (2020). Model Pembentukan Peraturan Daerah yang Ideal dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49 (4), 821

<sup>43</sup> Sunarno Danusastro (2012: 648), dalam Bunga, M. (2020). Model Pembentukan Peraturan Daerah yang Ideal dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49 (4), 826

<sup>44</sup> Yuri Sulisty, Antikowati, & Rosita Indrayati (2014: 3), dalam Bunga, M. (2020). Model Pembentukan Peraturan Daerah yang Ideal dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49 (4), 827



berbicara mengenai pengembangan ekonomi lokal, kita perlu menyadari sebuah konsep dasar bahwa setiap daerah memiliki keunikan dan potensi ekonomi yang berbeda-beda. Sehingga pemerintah daerah harus pandai dalam mengidentifikasi potensi ekonomi lokal yang ada, seperti segala hal yang mencakup industri lokal, sumber daya alam, tenaga kerja, potensi pariwisata, sektor UMKM, lembaga pembiayaan modal, mitra swasta, dan lainnya. Dengan identifikasi, perencanaan, dan penganggaran yang matang maka pemerintah dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan.

## BAB III

### DESENTRALISASI ASIMETRIS

#### A. Konsep Desentralisasi Asimetris

Diskusi tentang desentralisasi asimetris, sekiranya dapat diawali dengan pemaknaan atas desentralisasi itu sendiri terlebih dahulu. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin “*de*” berarti lepas dan “*centrum*” artinya pusat.<sup>45</sup> Adapun secara terminologis, para ahli menyajikan beberapa pandangan atas pemaknaan terhadap desentralisasi. Rondinelli (1981) misalnya, mengartikan desentralisasi sebagai suatu pengalihan atau pendelegasian kewenangan untuk merencanakan, membuat keputusan, serta mengelola fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat terhadap struktur yang ada di bawahnya. Jelasnya, Rondinelli mengatakan bahwa “*decentralization is defined here as the transfer or delegation of legal and political authority to plan, make decisions and manage public functions from the central government and its agencies to field organizations of those agencies, subordinate units of government, semi autonomous public corporations, areawide or regional development authorities; functional authorities, autonomous local governments, or no governmental organization*” (Rondinelli, 1981: 137). Dalam kajiannya ini, Rondinelli secara deskriptif menuangkan pula sebab musabab kewenangan itu harus diberikan khususnya pada lingkup administrasi. Kewenangan itu sendiri, harus dilimpahkan untuk membuat keputusan, merencanakan, dan mengaplikasikannya sesuai dengan kebutuhan (Polyando, 2022: 42).

Pada pola pemahaman lain, Smith (1965: 1) menyajikan gagasan desentralisasi secara leksikografis, yang mana makna dari desentralisasi ialah membalikkan konsentrasi pemerintahan dari pusat dan memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Gagasan desentralisasi, ditangkap sebagai suatu fenomena yang melibatkan pendelegasian kekuasaan kepada tingkatan yang lebih rendah. Pendapat lain

---

<sup>45</sup> Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah. 2005. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Pustaka Bani Quraisy. hal. 89.

dari Darmadi (2017: 263), desentralisasi merupakan sebuah sistem yang menginginkan terjadinya penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk dijadikan urusan rumah tangga dari daerah itu sendiri. Konsekuensinya, daerah akan sepenuhnya bertanggung jawab atas pengelolaan, baik di bidang perencanaan, peralatan dan pembiayaan, maupun personil dan lainnya. Adapun menurut Amrah Muslimin (1986), desentralisasi diartikan sebagai pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh pemerintah pusat pada badan-badan otonom (swatantra) yang berada di daerah-daerah.<sup>46</sup>

Perkembangan desentralisasi yang saat ini diaplikasikan sebagai formula penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, patut dicatat sebagai bentuk pembenahan terhadap model lawas yang cenderung sentralistik (Aziz dan Arnold, 2003). Sebagaimana, potret sejarah menggambarkan bahwa sentralisasi yang membingkai pemerintahan Indonesia selama 32 Tahun atas nama orde baru, pada akhirnya justru bermuara pada kesenjangan wajah pembangunan di Indonesia. Ironinya, tak terbatas pada itu, sentralisasi yang berlangsung pada masa itu turut merambah ke aspek berpikir masyarakat yang dituntut untuk menyeragamkan pola pikir dengan arus besar pemikiran orde baru. Sentralisasi pemerintahan yang berlangsung berusaha menundukkan persatuan dan kesatuan Indonesia dan justru menafikan fakta keberagaman yang selama ini menjelma sebagai semboyan “bhineka tunggal ika”. Hingga pada akhirnya, konsep kesatuan yang lebih menuju ke arah penyeragaman ini di suatu masa sempat melahirkan gagasan agar Indonesia beralih ke bentuk negara federalis. Namun melalui agenda reformasi, Indonesia pada akhirnya tetap memangku sistem kesatuan dengan menganut model pemerintahan yang terdesentralisasi (Kaputra dkk., 2013: 105-106).

Menurut Irfan (2010: 51), negara kesatuan yang desentralistik sejatinya berkaitan dengan kuantitas pembagian kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah. Nantinya, kewenangan ini menentukan sejauh mana otonomi akan dimiliki oleh suatu daerah. Dengan argumentasi yang serupa, Azhari dan

---

<sup>46</sup> Amrah Muslimin. 1985. *Beberapa Asas-Asas dan Pengertian-pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Bandung: Alumni, 1987 dalam Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Pustaka Bani Quraisy. 2005. hal. 89.

Negoro dalam bukunya yang berjudul Desentralisasi dan Otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia menyatakan bahwa “Desentralisasi berkaitan dengan kewenangan dan tanggung jawab (*the delegation of authority and responsibility*) yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan”. Desentralisasi dianggap sebagai sebuah sistem yang efektif dan demokratis dalam memajukan daerah serta meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Lebih dari sekadar menghadirkan jaminan atas efisiensi dalam dimensi pemerintahan dan pembangunan, desentralisasi berupaya membuka ruang bagi masyarakat di daerah agar berkesempatan turut andil dalam menggerakkan roda pemerintahan daerah. Ruang partisipasi ini menjadi penting, dengan mengingat bahwa pihak-pihak yang terlibat secara aktif lah yang dapat menentukan pola penyelenggaraan pemerintahan daerah sekaligus menikmati hasil dari proses pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah itu sendiri (Rauf, 2018: 100). Selain itu, menurut Syafrudin (1992) desentralisasi dapat mempererat hubungan antar pemerintah dengan rakyat. Sehingga, rakyat akan merasa lebih nyaman dan tentram baik secara fisik maupun psikologis (Azhari dan Negoro, 2019). Argumen ini diperkuat pula oleh Bratakusumah dan Solihin (dalam Alfauzi, 2022), yang beranggapan bahwa desentralisasi membuat kekuasaan rakyat dapat dipertanggungjawabkan (*source of authority for government*); memudahkan proses pelayanan masyarakat (*purposes by authority*); serta merupakan sistem yang konstitusional berkaitan dengan cara terbaik dalam memberikan pelayanan atas kebutuhan rakyat (*procedure for constituting government*).

Dipilihnya desentralisasi sebagai konsep dasar dalam menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis, di aras praktik nyatanya tak selalu berjalan menuju arah keberhasilan. Dengan beranjak pada penelitian yang dilakukan oleh Sukirno dan Dwi Kuncahyo (2015: 126), terlihat bahwa sebuah tantangan muncul dari arah administrasi berkaitan dengan ketersediaan perangkat administrasi yang mampu melakukan pengelolaan variasi lokal baik dari aspek sosial budaya, potensi ekonomi, kapasitas administrasi hingga yang terefleksikan dalam muatan politik tertentu. Hal ini pada akhirnya melahirkan

secarik permasalahan yang acapkali “sarat politik” dan menimbulkan kesulitan jika harus dikelola dengan pola yang seragam (Sukirno dan Kuncahyo, 2015: 126).

Dalam literatur ilmiah lain, Lay (2008) juga pernah mengungkapkan bahwa desentralisasi nampaknya dilaksanakan secara seragam untuk semua daerah. Paradigma uniformitas ini menafikan fakta keragaman yang melekat dalam daerah-daerah dan sekaligus menafikan kepentingan nasional dalam kerangka desentralisasi, seperti kepentingan untuk menjaga keutuhan negara atau meningkatkan derajat *competitiveness* suatu bangsa.<sup>47</sup> Sehingga menurutnya, pelaksanaan desentralisasi ini nampak seperti tak mengindahkan perbedaan, keunikan, serta kepentingan nasional masing-masing daerah (Lay, 2008: 4). Maka penting untuk dipahami, meskipun Indonesia merupakan bangsa yang memilih model kesatuan sebagaimana termaktub pada Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, tidaklah berarti bahwa kebijakan di Indonesia menganut pola keseragaman (*unitary*). Konkritnya, keragaman agama, budaya, dan suku bangsa yang ada di Indonesia merupakan kondisi yang perlu disadari untuk dipersatukan, namun bukan berarti diseragamkan (Nyimas dkk, 2022:17). Berkaitan dengan ini, dalam rangka menyadari dan menghormati keragaman serta keunikan daerah, Ni'matul dan Despan (2019: 253) berpendapat bahwa nampaknya memanglah perlu sebuah paradigma baru dalam merancang kebijakan desentralisasi yang akan berlaku kedepannya. Yang mana, paradigma ini kemudian dikenal sebagai *asymmetrical decentralization* atau desentralisasi asimetris.

Desentralisasi asimetris merupakan sebuah bentuk kebijakan politik yang memberikan penekanan pada distribusi serta pengaturan kekuasaan antara dua daerah maupun antara suatu daerah dengan pemerintah pusat (Wehner dalam Lay, 2018: 367). Desentralisasi asimetris biasanya menggambarkan suatu fenomena dimana satu bagian/daerah dalam sebuah negara menikmati otonomi namun bagian/daerah lainnya tidak (McGarry, 2007: 105). Konsep ini nantinya akan melukiskan corak diskriminasi namun dalam konteks yang positif. Maksudnya, diskriminasi positif ini diartikan sebagai

---

<sup>47</sup> Cornelis Lay. 2008. *Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia*. Hal. 3.

bentuk pengakuan Negara atas perbedaan, kekhususan, maupun keistimewaan suatu daerah. Sehingga, daerah sub-nasional dapat diberikan sebuah ruang untuk dapat mengurus rumah tangganya secara mandiri dengan memperhatikan potensi yang ada (Lambelanova, 2022: 75).

Pengadopsian model desentralisasi asimetris, disandarkan pada perlunya kehadiran perangkat administrasi yang memadai dan mampu mengelola keragaman daerah. Format pengorganisasian negara dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik/pemerintahan<sup>48</sup>. Perkembangan desentralisasi asimetris diharapkan dapat menjadi jawaban bagi sejumlah problematika yang ada seperti persoalan lokal atau daerah serta tantangan globalisasi. Di samping itu, desentralisasi asimetris hendaklah ditempatkan di atas prinsip kebhinekaan sosio kultural yang ada di Indonesia. Serta, untuk menjawab kebutuhan nasional (Lambelanova, 2022: 71).

Menilik garis sejarah, model desentralisasi asimetris sejatinya merupakan sebuah gagasan yang datang dari bentuk negara federal. Model ini pertama kali dicetuskan oleh Charles D. Tarlton pada tahun 1965 melalui tulisannya dalam *Journal of Politics* (McGarry, 2007: 1). Dalam literturnya yang berjudul “*Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*”, Tarlton beranggapan bahwa konsep yang ditengarai dari bentuk negara federalistik ini memberikan penekanan atas sejauh mana perbedaan kondisi umum dari suatu bagian (Tarlton, 1965: 861). Jelasnya, muatan dari argumen Tarlton ialah sebagai berikut:

*“The concept of asymmetry express the extent to which component states do not share in these common features. Whether the relationship of a state is symmetrical or asymmetrical is a question of its participation in the pattern of social, cultural, economic, and political characteristics of the deferral system of which it is part. This relation, in turn, is a significant factor in shaping its relations with other component states and with the national au-thority”.*

---

<sup>48</sup> Robert Endi Jaweng. *Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. Analisis CSIS, Vol. 40, No. 2, Juni 2011. Hal 164.

“Konsep asimetris mengungkapkan sejauh mana suatu bagian tidak berada dalam kondisi umum yang sama. Apakah hubungan suatu negara bersifat simetris atau asimetris adalah pertanyaan tentang keikutsertaannya dalam pola karakteristik sosial, kultural, ekonomi, dan politik dari sistem federal yang menjadi bagiannya. Hubungan ini, pada gilirannya, merupakan faktor penting dalam membentuk hubungannya dengan Negara bagian lainnya dan dengan otoritas nasional”.

Gagasan yang dikemukakan oleh Tarlton, kemudian menjadi garis mula yang membedakan simetris dan asimetris dalam sebuah ide mengenai hubungan dalam sistem federal (Polyando, 2020: 105-106). Menurut Tarlton, simetris berbicara terkait kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan antar pemerintahan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dalam sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian daerah.<sup>49</sup> Jelasnya, Tarlton mengatakan bahwa “*The level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units*”. Sehingga pada model simetris ini, pada dasarnya pembagian kekuasaan antara pusat dan negara bagian relatif sama. Serta, tidak ada pengakuan sosial, ekonomi, ataupun kekhasan politik yang memerlukan kekhususan.

Sedangkan pada model asimetris, Tarlton menekankan bahwa “*each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interests from those of any other state or the system considered as a whole*”. Melalui model asimetris, keberagaman yang hidup dalam masyarakat memiliki kesempatan politik untuk meletakkan otonomi dan kekuasaan pada derajat yang berbeda. Berbedanya derajat otonomi dan kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horizontal (antar daerah) maupun secara vertikal (antar pusat).<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibid.* Hal. 162.

<sup>50</sup> Jaweng, *loc. cit.*

Serupa dengan pendapat Tarlton dalam pembahasan simetris dan asimetris, Halilul Khairi (2018) beranggapan bahwa pemilihan model simetris maupun asimetris terletak pada kebutuhan kewenangannya. Jika suatu permasalahan di daerah coraknya sama dan dapat diselesaikan dengan kewenangan yang sama pula, maka model simetris merupakan pilihan yang tepat. Namun ketika masalah yang dihadapi oleh setiap daerah itu berbeda-beda dan tidak dapat diselesaikan dengan kewenangan yang sifatnya seragam, maka asimetris merupakan sebuah jawaban yang patut dipertimbangkan.

Dalam konteks penerapannya, meskipun konsep yang digagas oleh Tarlton ini berangkat dari bentuk negara federal, namun pada waktu-waktu kedepannya konsep ini juga diadopsi oleh negara dengan sistem kesatuan. Watts (2000: 6) dari *Queen University Canada* dalam penelitiannya memberikan catatan, bahwa pada istilah yang lebih luas, desentralisasi asimetris juga diadopsi oleh beberapa Negara dengan corak kesatuan terdesentralisasi. Gagasan serupa juga datang dari John McGarry (2007: 105), yang menyatakan bahwa diskusi asimetris saat ini memanglah tak lagi terbatas pada konteks federasi. Disini, McGarry berbicara perihal pengakuan dan jaminan oleh Konstitusi. Menurutnya, asimetris dapat terjadi jika seluruh otonomi di tingkat subnasional dijamin oleh Konstitusi dengan setidaknya-tidaknya ada satu bagian subnasional yang menikmati tingkat otonomi yang berbeda, bisa saja lebih luas daripada bagian subnasional yang lain. Selain itu, asimetris juga digunakan pada kasus dimana setidaknya satu bagian dari sebuah negara menikmati otonomi, namun bagian negara lainnya tidak. Selain itu, Ferrazzi (2008) turut menyebutkan bahwa “*asymmetric decentralization is common throughout the world, in both unitary and federal countries*”<sup>51</sup>.

Adapun dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Alboin Pasaribu dkk. dalam bukunya yang berjudul *Hukum Pemerintahan Daerah dalam Penafsiran Mahkamah Konstitusi* juga menegaskan bahwa prinsip-prinsip desentralisasi asimetris diterapkan pula pada Negara-negara kesatuan seperti halnya Indonesia terhadap daerah-daerah dengan memperhatikan perbedaan asal-usul. Keragaman

---

<sup>51</sup> Petrus Polyando. 2020. *Jalan Tengah Desentralisasi Bagi Daerah Otonom Berkarakteristik Kepulauan di Indonesia*. Jakarta: Kencana. Hal. 105.



fundamental antar berbagai daerah ini menjadi suatu pertimbangan yang penting agar penyelenggaraan pemerintahan terlaksana dengan tanpa mengesampingkan fakta keragaman yang melekat dalam daerah-daerah dan sekaligus menafikan kepentingan nasional dalam kerangka desentralisasi, seperti kepentingan untuk menjaga keutuhan negara atau meningkatkan derajat *competitiveness* suatu bangsa (Lay, 2013: 3).

Pada implementasinya, desentralisasi asimetris diharapkan menjadi strategi akselerasi pencapaian kesejahteraan rakyat melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien sesuai dengan potensi dan karakter masing-masing daerah.<sup>52</sup> Berkaitan dengan ini, Jaweng (2011: 164) berpendapat bahwa dalam hal mengukur tingkat kemanfaatan dari asimetris ini setidaknya-didaknya dimulai dengan membagi jenis asimetris itu sendiri, utamanya jenis asimetris politik (*political asymmetry*) dan asimetris administratif (*administrative asymmetry*). Jika mengacu pada pendapat Wehner (2000), untuk menentukan penerapan bentuk desentralisasi asimetris ini maka kita akan melihat pada 2 (dua) faktor penentu. *Pertama*, alasan politis, yakni sebagai respon untuk meredakan ketegangan etnis. *Kedua*, alasan efisiensi, yakni dalam rangka pengelolaan ekonomi serta administrasi yang lebih baik yang memungkinkan pemerintah daerah memperoleh kapasitas kewenangan yang berbeda. Berangkat dari argumen *a quo*, Bird (2003: 9) lebih lanjut mengatakan bahwa apabila penerapan desentralisasi disandarkan pada faktor pertama, maka jenis desentralisasi asimetris yang diterapkan ialah desentralisasi asimetris politik (*political asymmetry*). Adapun ketika asimetris dipilih dengan bersandar pada alasan efisiensi sebagaimana pada kategori kedua, maka jenis desentralisasi asimetrisnya ialah desentralisasi asimetris administratif (*administrative asymmetry*).

Disisi lain, Dorothee dkk (2020) dalam *OECD Regional Development Papers* memberikan alasan pemberlakuan asimetris yang lebih luas dengan penambahan 1 alasan yang berbeda. Yakni (1) alasan politik (*political reason*); (2) alasan administrasi (*administrative motivations*); serta (3) alasan fiskal (*fiscal motives*). Dalam hal penerapannya, alasan politik (*political reason*) yang dilatarbelakangi oleh

---

<sup>52</sup> Rahmi Hayati dan Muhammad Noor Irfansyah. 2019. *Praktik Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. PubBis: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi Publik dan Bisnis Vol. 3, No. 2, September 2019. Hal. 136.

sejarah, budaya, serta etnis yang mungkin saja menyebabkan ketegangan politik ataupun ditujukan untuk mengatasi gerakan separatisme, akan melahirkan bentuk desentralisasi politik asimetris (*asymmetric political decentralization*). Adapun alasan administratif (*administrative motivation*), yang umumnya ditujukan untuk menanggapi tantangan kapasitas dalam hal penyediaan layanan publik serta sebagai upaya efisiensi atas pengaplikasian desentralisasi, akan melahirkan bentuk desentralisasi administrasi asimetris (*asymmetric administrative decentralization*). Selanjutnya, alasan fiskal (*fiscal motives*) yang berupaya memberikan perhatian atas pengeluaran dan pendapatan daerah secara khusus, alasan ini nantinya akan melahirkan bentuk desentralisasi fiskal asimetris (*asymmetric fiscal decentralization*).

Adapun jika kita berbicara tentang jenis dan tujuan desentralisasi asimetris dalam konteks NKRI, Cornelis Lay (2008) dalam Makalah Pengantar Sidang Komite I DPD RI turut membagi tujuan-tujuan diberlakukannya desentralisasi asimetris secara tipologis ke dalam 5 (lima) tipe, yakni:

- 1) Atas dasar tantangan politik, khususnya yang berkaitan dengan *regional question*. Selaras dengan yang diungkapkan oleh sejumlah pakar sebelumnya, alasan ini ditujukan meredakan ancaman dari gerakan separatisme ataupun gerakan *sessionist*;
- 2) Tujuan untuk menjadi instrumen kebijakan yang akomodatif dalam menaungi keunikan budaya serta sejarah;
- 3) Sebagai penghubung atas tantangan teknokratik-manajerial, yakni kapasitas daerah yang terbatas dalam menggerakkan fungsi dasar pemerintahan;
- 4) Sebagai upaya dalam memperkuat *competitiveness*; serta
- 5) Sebagai upaya meminimalisir resiko. Misalnya saja yang terjadi di wilayah-wilayah perbatasan di Indonesia, dimana terdapat resiko keamanan maupun keutuhan teritorial. Selain itu, misalnya kawasan yang rawan terjadi bencana secara berulang maupun kawasan yang memiliki siklus rawan pangan.

Di Indonesia, lazimnya kita mengenal desentralisasi asimetris dalam kemasannya otonomi khusus, daerah khusus, daerah istimewa, dan juga kawasan khusus. Masing-masing model tersebut, diterapkan

untuk menjadi alternatif atas problematika maupun latar belakang yang berbeda-beda. Untuk merespon ketegangan relasi antar pusat dan daerah, maka varian yang dipilih ialah model otonomi khusus. Di sisi lain, jika asimetris diaplikasikan dengan memperhatikan latar belakang kesejarahan yang diakui serta kekhasan sosio-kultural, maka model yang diterapkan ialah daerah istimewa. Selanjutnya, apabila penerapan asimetris bertujuan untuk membentuk wilayah pelayanan ideal yang didalamnya termuat penyesuaian format administrasi dan pemberian pelayanan, maka model yang digunakan ialah daerah khusus. Adapun ketika asimetris diterapkan dengan tujuan merespon kekhususan atas perkembangan ekonomi maupun kawasan geo-strategis sebagaimana yang diaplikasikan pada kawasan ekonomi khusus maupun kawasan perbatasan maka model yang digunakan ialah kawasan-kawasan khusus (Jaweng, 2011: 168).

Di aras implementasi, kita dapat melihat model-model desentralisasi asimetris dalam sejumlah daerah di Indonesia yang secara legal-formal telah diakui eksistensinya oleh Undang-Undang. *Pertama*, varian otonomi khusus. Desentralisasi asimetris pada model ini telah diterapkan pada 3 daerah (4 provinsi) yang ada di Indonesia, yakni Nanggroe Aceh Darussalam, Papua, Papua Barat, serta Daerah Keistimewaan Ibukota Jakarta (Nyimas dan Zuhro, 2020: 31). Terkecuali DKI Jakarta, jika bertolak pada tipologi asimetris sebagaimana dijabarkan sebelumnya, hal yang mendasari pemberlakuan asimetris pada daerah-daerah ini ialah upaya untuk menghadapi gejolak konflik yang sempat terjalin antara daerah dengan pemerintah pusat serta menghindari terealisasinya gerakan separatisme. Pemberian otonomi khusus ini tercerminkan pada beberapa aspek, salah satunya ialah dalam hal kelembagaan. Di Papua, otonomi khusus ini tercerminkan melalui pengakuan atas eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) serta Majelis Rakyat Papua (MRP) melalui UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua sebagaimana telah diperbaharui dengan UU No. 2 Tahun 2021. Kebijakan *a quo*, sekaligus mengakomodasi supremasi kultural Orang Asli Papua, sebagaimana hal ini juga diterapkan dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur selaku penyelenggara pemerintahan daerah Papua.

Di sisi lain, otonomi khusus yang dihadiahkan kepada Aceh ditandai dengan hadirnya sejumlah unsur yang sebagian besar mengedepankan *syari'at* Islam. Hal ini dapat dilihat melalui hadirnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh (DPRA), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRK), Komisi Independen Pemilihan (KIP), Partai Politik Lokal, Mahkamah Syari'ah Aceh dan Mahkamah Syari'ah Kabupaten/Kota, Majelis Permusyawaratan Ulama, Lembaga Wali Nanggroe, Mukim, Gampong, Qanun Aceh, serta Qanun Kabupaten/Kota. Adapun terhadap Jakarta yang sebelumnya telah dimasukkan ke dalam koridor pengecualian, Jakarta mendapatkan kekhususan atas posisinya sebagai Ibukota Negara sebagaimana terakomodir melalui UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Khusus Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara.

*Kedua*, varian daerah khusus. Pada praktiknya, model ini telah diaplikasikan pada bentuk kedaerahan DKI Jakarta. Dimana selain kedudukannya sebagai Ibukota Negara, Jakarta juga berkedudukan sebagai daerah otonom satu tingkat di level Provinsi. Artinya, sebagai sebuah Provinsi, DKI Jakarta tidak memiliki daerah otonom tingkat II atau yang umum dikenal dengan daerah otonom tingkat kabupaten/kota. Adapun terkait dengan dasar pemberiannya, Jakarta menjadi satuan daerah khusus karena pertimbangan yang bersifat administratif sebagai Ibukota Negara (Halilul Khairi, 2018).

*Ketiga*, varian daerah istimewa. Sebagaimana diterapkan terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta, penerapan asimetris pada konteks ini disandarkan pada penghormatan atas kontribusi kesejarahan dan identitas kultural. Dengan mengingat, bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualam memiliki kontribusi yang cukup besar dalam mempertahankan keutuhan NKRI. Melalui UU DI Yogyakarta, kekhususan ini dapat dilihat pada pola pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan pemerintahan, kebudayaan, pertanahan, dan juga tata ruang.

Serta yang *keempat*, varian kawasan khusus. Menurut Jaweng (2011), pemberian status kawasan khusus ini biasanya berkaitan dengan pengembangan ekonomi pada suatu daerah/wilayah yang dianggap

strategis sehingga tercipta kawasan otonomi khusus. Atau juga, dapat berkaitan dengan wilayah perbatasan (Nyimas dan Zahro, 2020: 32).

Dengan beranjak pada berbagai gagasan atas pembagian, jenis, dan tujuan desentralisasi asimetris sebagaimana tertuang di atas, maka sebenarnya kita dapat menarik sebuah alur berpikir dimana penerapan desentralisasi didasarkan pada basis kebutuhan yang berbeda-beda, bergantung pada kondisi wilayah yang akan menjadi objek pengaplikasian dari desentralisasi asimetris. Sejumlah kondisi ataupun kebutuhan itu, nantinya akan menentukan bentuk asimetris yang relevan untuk diterapkan serta akan menentukan muatan khusus yang berbeda-beda pula sebagai upaya dalam menjawab permasalahan yang terjadi.

## **B. Korelasi Desentralisasi Asimetris dengan Pemerintahan Daerah Khusus IKN**

Dalam hal definisi, desentralisasi asimetris dan pemerintahan daerah khusus memiliki tempat masing-masing dalam memaknai dirinya. Beranjak pada sub-bab sebelumnya, desentralisasi asimetris pada pokoknya berbicara tentang penyerahan kekuasaan atau kewenangan-kewenangan khusus dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang menjalankan pemerintahan daerah secara khusus. Sementara itu, pemerintahan daerah menurut UU Pemda didefinisikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah bersama DPRD dengan berlandaskan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan menganut prinsip otonomi seluas-luasnya.<sup>53</sup> Menurut Kaho (1988: 9-11), diselenggarakannya pemerintahan daerah ini membawa tujuan untuk mencapai efektivitas pemerintahan serta pelaksanaan demokrasi khususnya dari bawah (dapat dipahami sebagai keterlibatan masyarakat daerah). Adapun spesifik berbicara perihal pemerintahan daerah khusus, Konstitusi melalui Pasal 18A ayat (1) mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus maupun istimewa selama eksistensinya dijamin Undang-Undang. Dimana pada praktik ketatanegaraan Indonesia,

---

<sup>53</sup> Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintahan daerah yang bersifat khusus ini ditandai dengan pemberian otonomi khusus terhadap suatu daerah melalui Undang-Undang.<sup>54</sup>

Namun demikian, Dawud (2012) dari Lembaga Administrasi Negara mengungkapkan, bahwa pada hakikatnya desentralisasi asimetris lah yang menjadi dasar pemikiran dari lahirnya konsep otonomi khusus, yang di dalamnya terdapat pengelolaan daerah secara mandiri sesuai kebutuhan dan situasi kondisi daerah terkait. Selaras dengan itu, Ardika Nurfurqon (2020) dalam penelitiannya menyatakan bahwa dalam perkembangannya, desentralisasi asimetris merupakan tolah ukur bagi pemerintah daerah khusus (seperti Provinsi Papua/Papua Barat, Nanggroe aceh Darussalam, DI Yogyakarta dan DKI Jakarta) dalam menjalankan otonomi khusus dengan kewenangan pengelolaan urusan pemerintahan yang berkarakter khusus, khas, uniq dan tidak sama dengan urusan pemerintah daerah lainnya memberikan kewenangan daerah dalam menyelenggarakan otonomi khusus didasarkan atas asas pemerintahan.<sup>55</sup>

Argumen di atas, memberikan penjelasan bahwa desentralisasi asimetris dalam hubungannya dengan pemerintahan daerah khusus merupakan landasan bagi lahirnya bentuk pemerintahan daerah khusus itu sendiri, sebagaimana terjadi di Provinsi Papua/Papua Barat, Nanggroe Aceh Darussalam, DI Yogyakarta, DKI Jakarta, dan begitupun dengan Ibu Kota Nusantara (IKN). Melalui kebijakan desentralisasi asimetris, diberikan kesempatan yang lebih luas kepada sejumlah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya.<sup>56</sup> Meskipun demikian, Kaho (2012) memberikan koreksi bahwa desentralisasi asimetris bukan dimaknai sebagai pemberian otonomi yang lebih besar dari daerah lainnya. Melainkan, desentralisasi didasarkan atas otonomi yang disesuaikan dengan kemampuan daerah. Dengan demikian, konsep desentralisasi asimetris lebih merujuk ke arah prinsip subsidiaritas.

---

<sup>54</sup> Kita dapat melihatnya pada praktik yang terjadi di Nanggroe Aceh Darussalam, Papua, Papua Barat, Daerah Keistimewaan Ibukota Jakarta, dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah-daerah tersebut, diberikan otonomi khusus masing-masing melalui Undang-Undang.

<sup>55</sup> Ardika Nurfurqon. 2020. *Politik Hukum Otonomi Daerah Studi Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. Khazanah Hukum, Vol 2 No 2, 2020. hal 74.

<sup>56</sup> MKRI. *Memahami Konsep Desentralisasi Asimetris Berdasarkan Undang-Undang*.

Kebijakan desentralisasi asimetris merupakan terbentuknya pemerintah daerah menjadi lapisan pemerintahan dari pemerintah pusat dan tidak berada dalam pola hubungan yang hierarkis. Sehingga menurut Nurcholis (2013), hubungan pemerintahan yang terjalin bersama pemerintah pusat terbatas pada pola pembinaan dan pengawasan (Aziz dkk., 2020: 32). Menurut Utomo T. (2012), berbicara tentang hubungan pusat dan daerah maka akan ada 4 (empat) faktor yang mempengaruhi, yakni aspek kewenangan, aspek keuangan, aspek pengawasan, dan aspek kelembagaan. Sejumlah aspek ini, kemudian dikembangkan oleh TIM Kajian Otonomi Daerah P2P LIPI (2020) dengan memberikan 1 faktor tambahan yakni aspek politik/pemerintahan, dengan penjabaran sebagai berikut:

- 1) Aspek kewenangan asimetris. Pada bagian ini, kebijakan desentralisasi asimetris mengakomodir pengelolaan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah yang ditetapkan dengan status khusus maupun istimewa. Kewenangan itu, bisa saja meliputi hal-hal yang bersifat politik, ekonomi, sosial, budaya, maupun administrasi dengan catatan pengecualian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Adapun dalam hal penyelenggaraan pemerintahannya, pemerintah pusat bisa saja melaksanakan urusan pemerintahan itu sendiri. Meskipun demikian, pemerintah juga dapat melimpahkan sebagian kewenangan ataupun menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah yang diberi status khusus/istimewa;
- 2) Aspek kelembagaan asimetris. Pada aspek ini, akan dilihat bagaimana kedudukan, struktur, peran, fungsi, rekrutmen keanggotaan, inovasi, serta keterbukaan informasi publik suatu lembaga khusus;
- 3) Aspek keuangan asimetris. Pada praktiknya, kita dapat melihat aspek ini pada pemberlakuan dana otonomi khusus yang ada di Aceh ataupun Papua/Papua Barat. Aspek keuangan ini, memiliki tujuan untuk membiayai proses pembangunan khususnya infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, mendanai pendidikan, serta sosial dan kesehatan;

- 4) Aspek politik/pemerintahan asimetris. Aspek ini dapat terlihat dari adanya partai lokal, bendera, lambang khusus, himne, politik dan pemerintahan lokal serta peran peran aktor seperti ulama ataupun kerabat sultan; serta
- 5) Aspek korbinwas (koordinasi, pembinaan, dan pengawasan).

Ke-lima aspek ini, selanjutnya ditawarkan sebagai model pengelolaan desentralisasi asimetris yang aplikatif dan efektif (Aziz dkk., 2020: 33).

Dalam kaitannya dengan pemerintahan daerah khusus IKN (Pemdusus IKN), diterapkannya desentralisasi asimetris yang memperhatikan berbagai aspek tentunya menjadi penting dalam pemberlakuan kekhususan yang efektif dalam mensejahterakan daerah dan masyarakat. Sebagaimana, desentralisasi memiliki tujuan untuk mencapai demokrasi dalam upaya mensejahterakan masyarakat (Hirawan, 2007 dalam Polyando, 2020: 112). Hal ini berangkat dari fakta bahwa pengelolaan desentralisasi asimetris yang dilakukan pada 4 daerah terdahulu, dihadapkan pada sejumlah problema yang pada akhirnya membuka celah-celah kelemahan. Konsekuensi dari kelemahan atas pengelolaan desentralisasi asimetris itu, berujung pada belum terpenuhinya kesejahteraan rakyat yang dicita-citakan melalui otsus/istimewa (Aziz dkk, 2020: 42).



## **BAB IV**

### **KONSEP PERWAKILAN RAKYAT**

#### **A. Sejarah Perwakilan Rakyat**

##### **1. Perkembangan Sistem Perwakilan Rakyat di Dunia**

Pencanangan kedaulatan yang diletakkan di tangan rakyat, dapat dikatakan sebagai sebuah tanda bahwa Indonesia menganut sistem demokrasi dalam menjalankan roda pemerintahannya.<sup>57</sup> Langkah awal dari perwujudan kedaulatan rakyat ini, dimulai dengan adanya prosesi pemilihan umum dalam rangka memilih wakil-wakil rakyat yang nantinya akan mewakili suara rakyat dalam pemerintahan. Namun jauh sebelum Konstitusi kita menjamin kedaulatan rakyat yang terlaksana melalui sistem perwakilan ini, Yunani dan Romawi pada 500M lah yang dikisahkan menjadi tempat lahirnya sistem pemerintahan yang membuka ruang bagi rakyat untuk turut berpartisipasi melalui sejumlah besar warga negara. Sistem ini merupakan perkembangan dari sistem sebelumnya yang bercorak kerajaan, kediktatoran, aristokrasi, atau oligarki. Untuk selanjutnya dalam sejarah, sistem pemerintahan ini disebut sebagai sistem demokrasi (Arif, 2012: 2).

Pembahasan atas sistem demokrasi yang berasal dari alam pikiran Yunani ini, setidaknya akan melibatkan 5 nama yang dianggap berkontribusi dalam tumbuh kembang demokrasi. Seperti Plato, misalnya, seringkali disebut sebagai orang pertama yang memperkenalkan istilah *democratia*. Pada masa itu, Plato memaknai demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dikelola oleh para filosof. Konsekuensi dari pemikiran itu ialah bahwa hanya filosof lah yang dapat melahirkan gagasan serta mengetahui pilihan antara yang baik dan yang buruk bagi masyarakat. Namun rupanya, diketahui bahwa hal yang diinginkan oleh Plato ialah suatu aristokrasi.

---

<sup>57</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Tokoh lain yang juga dikenal dalam perkembangan demokrasi ialah Cleisthenes yang pada tahun 508 SM melakukan sejumlah pembaharuan. Pembaharuan sebagaimana dimaksud dilakukan dengan cara membagi peran-peran warga Athena ke dalam 10 kelompok yang masing-masing terdiri dari beberapa *demes* yang mengirimkan wakilnya ke dalam Majelis yang terdiri dari 500 orang wakil<sup>58</sup>. Selain itu, dikenal pula nama lain seperti Solon yang merupakan tokoh pembuat hukum, Pericles yang dikenal sebagai sosok Jenderal yang negarawan, serta Demosthenes yang merupakan tokoh orator.

Hal yang menjadi penting untuk diketahui ialah bahwa Yunani klasik tidaklah dapat didefinisikan selayaknya dalam pengertian negara modern, yakni Yunani sebagai sebuah tempat tinggal dalam suatu negara dengan satu pemerintahan di dalamnya. Sebaliknya, Yunani justru merupakan tempat yang terdiri dari beberapa ratus kota independen, masing-masing dengan pedesaan di sekitarnya. Berbeda dengan negara-negara modern seperti Amerika Serikat, Prancis, Jepang, dan negara-negara modern lainnya, negara-negara yang berdaulat di Yunani merupakan negara-kota. Salah satu negara dengan demokrasi yang paling terkenal di Yunani ialah Athena, yang acapkali dijadikan contoh utama partisipasi warga negara atau yang disebut juga dengan partisipatif ataupun demokrasi. Namun demikian, hal yang cukup disayangkan dari pemberlakuan demokrasi di Athena ialah bahwa kata *demo* yang berarti rakyat justru mengacu pada rakyat dengan kedudukan yang biasa atau bahkan miskin. Nampaknya, kala itu demokrasi kadang-kadang digunakan oleh para kritikus aristokrat sebagai julukan untuk menunjukkan kebencian terhadap rakyat jelata yang sebelumnya telah merebut kendali sebelumnya dari kaum aristokrat atas pemerintah. Bagaimanapun, demokrasi tetaplah diterapkan secara khusus oleh orang Yunani dan orang Athena baik pada pemerintahan Athena maupun banyak kota lainnya yang ada di Yunani (Dahl, 1998).

Namun meskipun sistem pemerintahan yang memberikan ruang partisipasi (demokrasi) dikisahkan lahir pada masa Yunani, jika berbicara spesifik tentang konsep perwakilan sebenarnya istilah ini justru tidak dikenal pada masa itu. Jikapun ada lembaga-lembaga perwakilan politik karena ada pemilihan

---

<sup>58</sup> Saiful Arif. 2011. *Sistem Politik & Pemerintahan*. Malang: Averroes Press. Hal. 2.

sejumlah pejabat ataupun duta yang diutus ke negara lain, peran-perannya dikatakan tidak begitu signifikan (Patawari, 2017: 32). Di aras implementasi, demokrasi pada konteks partisipasi warga negara khususnya dalam proses pengambilan keputusan di masa Yunani Kuno dilaksanakan secara langsung. Hal ini dimungkinkan karena wilayah negara (yang merupakan *city state*) dan jumlah penduduk yang terbilang kecil. Sehingga pada masa itu, dikenal adanya istilah demokrasi langsung (*direct democracy*) (Arif, 2011: 79-80). Diketahui, istilah perwakilan justru pertama kali muncul pada masa Romawi Kuno meskipun tidak spesifik dimaknai sebagai politik. Dimana secara bahasa Romawi, “*representation*” berasal dari kata “*representare*”<sup>59</sup>.

Dalam perkembangan negara *modern* (yang merupakan *national state*), sistem demokrasi langsung (*direct democracy*) yang sebelumnya diterapkan pada masa Yunani Kuno tak lagi dimungkinkan karena luas wilayah dan jumlah rakyatnya relatif besar. Pada masa ini dikenal adanya istilah demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) melalui sebuah lembaga perwakilan rakyat atau dalam nama lain dikenal juga sebagai sistem perwakilan (*representative democracy*). Sebagai konsekuensi atas sistem perwakilan ini, maka diharuskan adanya suatu momentum pemilu guna memilih/menentukan wakil rakyat. Hal ini selaras pula dengan definisi *representative government* yang dikemukakan pada konferensi tahun 1965 di Bangkok dengan bunyi “*representative government deriving its power and authority from the people, which power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them*” (Arif, 2011: 79-80).

Dalam tataran sejarah, perkembangan lembaga perwakilan di dunia, pertama kali lahir di tanah Inggris pada abad pertengahan dalam bentuk parlemen. Cipto (1995) mencatat bahwa pada mulanya, lembaga ini didesain dengan fungsi dan peran yang jauh berbeda dengan parlemen yang berlaku dewasa ini. Dahulu, parlemen berisikan Raja, bangsawan, tuan tanah, serta petinggi agama yang melakukan pertemuan jika Raja menghendaki. Hingga pada abad ke-14, Raja mengembangkan pertemuan ini sebagai

---

<sup>59</sup> Patawari. 2017. *Konsep Negara Hukum dan Keterwakilan Rakyat (Perbandingan Sistem Parlemen Beberapa Negara)*. Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT). hal. 32.

wadah untuk meminta nasihat maupun meminta informasi penting dari para petinggi kerajaan. Meskipun, nasihat yang disampaikan oleh para petinggi kerajaan tak selalu dipertimbangkan oleh Raja dalam memutus suatu hal. Kedepannya, proses komunikasi satu arah inilah yang menjadi bibit lahirnya salah satu majelis parlemen yang hingga saat ini masih bertahan di Inggris, yakni *House of Lords*.

Seiring berjalannya waktu, kekuasaan yang dimiliki *House of Lords* menjadi semakin besar mendorong Raja untuk mengurangi hak-hak lembaga *a quo*. Upaya ini bahkan sampai menimbulkan konflik diantaranya keduanya. Namun demikian, berkat dukungan dari rakyat dan kaum-kaum kelas menengah, pada akhirnya para bangsawan mampu membuat Raja menerima pembatasan kekuasaan. Bersama ini kemudian dasar-dasar monarki konstitusional di Inggris pun terbentuk. Hingga pada waktu-waktu berikutnya, rakyat dan kalangan menengah yang merasa terkena dampak langsung dari setiap kebijakan yang dibuat menuntut adanya ruang partisipasi bagi mereka untuk turut serta membahas hal yang menyangkut pajak serta rencana anggaran. Dari sini, lahir *House of Commons* yang merupakan perwakilan bagi rakyat biasa (Boboy, 1994: 18 dalam Ichwanuddin: 4).

## **2. Kilas Sejarah Sistem Perwakilan Rakyat di Indonesia**

Dalam konteks NKRI, parlemen di Indonesia tercatat mengalami beberapa kali perubahan bentuk seiring perjalanan masa yang dilalui. Dimulai dari Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), DPR-RIS, Senat, DPRS, DPR Hasil Pemilu Pertama, DPR setelah Dekrit, DPR GR, DPR-GR Minus PKI, hingga DPR-GR Orba.

### **1) Komite Nasional Indonesia Pusat (1945-1949)**

Gagasan dibentuknya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), dibahas dalam sidang PPKI baik dalam sidang kesatu, kedua, maupun ketiga. Namun secara mendalam, pembentukan KNIP lebih banyak dibahas pada sidang ketiga yang pada akhirnya memperoleh sejumlah keputusan. *Pertama*, Komite Nasional akan dibentuk di seluruh Indonesia dengan Pusat di Jakarta. *Kedua*, Komite Nasional merupakan penjelmaan kebulataan tujuan dan cita bangsa yang menyelenggarakan

kemerdekaan berdasarkan kedaulatan rakyat. Serta *ketiga*, diputuskan pula hal-hal yang menjadi tugas KNIP beserta hal-hal yang berkaitan dengan kepemimpinan, keanggotaan, kedudukan, serta pertanggungjawaban anggota KNIP.

Dalam rangka menjalankan tugas, KNIP rupanya lebih banyak bekerja sebagai pembantu eksekutif dibanding menggantikan MPR, DPR, serta DPA. KNIP pada praktiknya justru sering menggantikan pangreh praja dan polisi, utamanya hal ini sangat terasa di daerah, serta dianggap sebagai bentuk dualisme. Hal ini makin terasa jika memperhatikan berbagai keputusan (baik maklumat, instruksi, maupun bentuk lainnya), KNIP justru lebih banyak dijadikan sebagai alat dan penasehat pemerintah.

Bahkan dalam kurun waktu hampir sebulan lebih, produk yang dihasilkan oleh KNIP tidak ada satupun yang merefleksikan bahwa mereka adalah MPR dan DPR di masa revolusi. Kebanyakan yang mereka lakukan adalah menerjemahkan kebijakan pemerintah kepada rakyat dibanding menyampaikan aspirasi masyarakat kepada pemerintah. Namun kemudian, melalui Maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945 kekuasaan KNIP berubah menjadi badan tersendiri yang mempunyai kekuasaan legislatif.

## **2) Dewan Perwakilan Rakyat RIS & Senat (1950)**

Di masa Republik Indonesia Serikat (RIS), kedaulatan RIS dilaksanakan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat yang tak lain merupakan parlemen RIS. Secara ketatanegaraan dalam negeri, Dewan Perwakilan Rakyat RIS (DPR-RIS) mewakili seluruh rakyat Indonesia. Jumlah total wakil rakyat yang duduk dalam lembaga ini adalah 150 orang, yang terdiri dari 50 orang mewakili berbagai daerah di negara bagian Republik Indonesia-Yogya; dan 100 orang dari daerah-daerah selebihnya.<sup>60</sup> Adapun jika DPR mewakili seluruh rakyat, maka Senat melalui Pasal 80 dan

---

<sup>60</sup> DPR RI. *Seabad Rakyat Indonesia Berparlemen*. Hal. 91.

seterusnya Konstitusi RIS didesain untuk mewakili daerah-daerah bagian. Dimana pada setiap daerah di negara bagian, akan terdapat 2 anggota yang mewakili daerahnya masing-masing.

### **3) Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (1950-1956)**

Terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS) merupakan konsekuensi dari perubahan bentuk negara Indonesia yang kembali mengambil bentuk negara republik. Didasarkan pada Pasal 56 UUDS 1950, DPRS akan mewakili seluruh rakyat Indonesia dengan perhitungan per 300 ribu jiwa penduduk diwakili 1 anggota DPRS. Sementara bagi kaum minoritas, Pasal 58 ayat 1 UUDS 1950 telah menjamin keterwakilan etnis keturunan dengan jumlah perwakilan sekurang-kurangnya 9 anggota etnis Tionghoa, 6 anggota etnis Eropa, serta 3 anggota etnis Arab.

Terkait dengan keanggotaannya, DPRS masa awal hingga terlaksananya sistem pemilu merupakan bekas anggota DPR RIS, bekas anggota senat RIS, anggota Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP), serta Dewan Pertimbangan Agung (DPA) RI. Namun selanjutnya, mekanisme pemilihan anggota DPRS disepakati melalui proses pemilihan umum. Meskipun DPRS masa awal tidak dipilih melalui pemilu, namun antara DPRS dan DPR hasil pemilu tetap memiliki tugas yang sama.

### **4) Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilu (1955)**

Pesta demokrasi di Indonesia berhasil terlaksana pertama kali pada 29 September 1955. DPR yang dipilih melalui proses Pemilu 1955 menghasilkan 272 anggota terpilih yang terdiri atas: 257 orang terpilih dalam pemilu, 6 orang diangkat sebagai perwakilan minoritas Eropa, serta 6 orang diangkat sebagai perwakilan minoritas Tionghoa. Selain itu, Presiden juga mengangkat 15 anggota tambahan di luar pemilu. Selanjutnya, anggota DPR hasil pemilu 1955 kemudian dilantik pada tanggal 20 Maret 1956 oleh Presiden.

Jika mengulas kinerjanya, selama sekitar 5 tahun masa tugas, DPR hasil pemilihan umum 1955 tentang menghasilkan ratusan produk hukum yang berguna bagi kehidupan berbangsa. Mereka

berhasil membentuk 113 Undang-Undang yang telah disahkan, 145 rancangan Undang-Undang yang diajukan pemerintah serta 8 rancangan Undang-Undang dari inisiatif DPR.

#### **5) Dewan Perwakilan Rakyat Setelah Dekrit (1959)**

Berlakunya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 mempertegas dimulainya masa Demokrasi Terpimpin. Pada mulanya, DPR hasil Pemilu 1955 yang sebenarnya dibentuk dengan landasan pemerintahan parlementer berdasarkan UUDS diminta tetap bekerja di bawah pemerintahan presidensial, dengan catatan DPR harus mengganti kelengkapan ataupun tata tertib sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

DPR 1959 kemudian dilantik pada tanggal 23 Juli 1959 di Istana Negara. Dari segi keanggotaan, sebenarnya pimpinan yang dimuat dalam Keputusan Presiden Nomor 157 Tahun 1959 ini sama saja dengan pimpinan DPR 1955. Namun seiring menjalankan tugasnya, DPR periode 1959 ini pada akhirnya dibubarkan oleh Presiden Soekarno melalui Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 pada 5 Maret 1960. Pembubaran DPR periode ini tak lain karena adanya konflik terbuka antara Presiden dan Parlemen yang dimulai dari perdebatan perihal Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Konflik ini memuncak ketika DPR menolak rancangan RAPBN 1960 yang diajukan oleh pemerintah.

#### **6) Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (1960)**

Menyusul penetapan Presiden yang membubarkan DPR pada masa sebelumnya, dilakukan pembentukan DPR baru melalui Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960 yang dinamai Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR). Keanggotaan DPR-GR terdiri dari 283 orang yang terdiri atas 130 orang wakil-wakil partai, yang diantaranya ialah 40 orang dari PNI, 34 orang dari NU, serta 30 orang dari PKI. Sementara itu, Masyumi dan PSI tidak memperoleh kursi di masa DPR yang baru. Presiden Sukarno dalam menunjuk keanggotaan DPR-GR tak lagi berdasar pada perimbangan kekuasaan partai atau organisasi dalam Pemilu 1955, melainkan berdasarkan 5

golongan yang terdiri atas golongan nasionalis, Islam, komunis, Kristen-Katolik, serta golongan fungsional.

Banyak pandangan miring yang mengiringi jalannya DPR-GR kala itu. Meskipun demikian, berbagai reaksi kontra tak menghalangi kehendak Presiden Sukarno yang sejak memasuki era Demokrasi Terpimpin memiliki kekuasaan yang besar. Kekuasaan ini merupakan manifesto Politik sebagai GBHNnya. Selain itu, lembaga legislatif sendiri juga berada di bawah kuasa Presiden dan terkesan kehilangan perannya sendiri.

Sempat dihadapkan dengan peristiwa G30S PKI, DPR-GR yang anggotanya juga terdiri atas PKI itu melakukan pemurnian terhadap anggota-anggota berikut dengan ormas-ormasnya. Dengan masa kerja 1 tahun, sepanjang itu DPR-GR tanpa PKI berjalan dengan komposisi pimpinan yang berubah-ubah pula.

#### **7) Memasuki Masa Orde Baru (1966-1999)**

Saat memasuki masa orde baru, DPR-GR melalui Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari masa sebelumnya yakni orde lama. Di masa ini, Presiden Soeharto melakukan restrukturisasi politik yang mencakup beberapa hal, yakni birokrasi yang terkendali; angkatan bersenjata yang terpadu; lembaga perwakilan yang lebih tanggap; serta politik kepartaian yang disederhanakan.

Dalam menjalankan tugasnya di masa orde baru, DPR dapat dikatakan bukanlah lembaga politik yang otonom. DPR cenderung ditempatkan sebagai “mitra” negara. Dalam hal keanggotaannya saja, Presiden berwenang mengangkat 100 Orang (20 persen) anggota ABRI di luar anggota yang dipilih. Selain itu, dalam hal keuangan DPR tidak memiliki hak keuangan yang otonom. Anggaran disubordinasikan di bawah Sekretariat Negara sehingga sempit kemungkinan bagi lembaga perwakilan rakyat ini untuk merancang anggaran dan membiayai aktivitasnya. Hal ini berarti,



aktivitas anggota dewan sangat bergantung pada Negara, sehingga kecil pula kesempatan untuk mengambil sikap yang berbeda.

#### **8) Masa Reformasi (1999-Sekarang)**

Memasuki era reformasi, Indonesia berupaya mengawali sebuah kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih demokratis. Di masa ini, Pemilihan Umum (Pemilu) dianggap sebagai tolok ukur keberhasilan dari pembaharuan sistem reformasi di Indonesia. Pasca Pemilu 1999, DPR mulai mempunyai kiprah dan peranan yang berarti dalam sistem politik Indonesia. Hal ini terlihat dari penggunaan hak-hak yang dimiliki selama periode 1999-2004. Hak tersebut seperti hak meminta keterangan kepada Presiden, hak mengadakan penyelidikan, serta hak inisiatif (dalam hal legislasi).

Pelaksanaan Pemilu 1999 tidak hanya memperlihatkan format sistem kepartaian tetapi juga menjadi salah satu kondisi yang memenuhi prasyarat demokrasi. *Pertama*, adanya akuntabilitas di mana wakil rakyat yang dipilih harus dapat mempertanggungjawabkan kepada pemilihnya. *Kedua*, adanya rotasi kekuasaan dimana kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh satu kelompok tertentu dalam waktu yang lama. *Ketiga*, adanya rekrutmen politik yang terbuka. *Keempat*, adanya pemilu yang demokratis dan kompetitif. Dan *kelima*, adanya jaminan bagi masyarakat untuk menikmati hak dasar seperti kebebasan berpendapat, kebebasan berkumpul, dan kebebasan pers.<sup>61</sup>

### **B. Hakikat Perwakilan Rakyat**

Konsep perwakilan berasal dari teori kontrak sosial,<sup>62</sup> yang menggambarkan cara masyarakat mencapai kesepakatan untuk memperoleh konsentrasi kekuasaan yang diperlukan untuk menjamin keberadaan dan kemampuan Negara dalam mencapai tujuan bersama. Pemahaman tentang kontrak sosial ini diawali oleh John Locke (1660) dalam tulisannya yang berjudul *Second Treatise of Civil Government*.

---

<sup>61</sup> *Ibid*, Hal. 246

<sup>62</sup> Patawari. *Op. cit.* hal. 32.

Locke menyampaikan argumennya dengan menentang monarki absolut: bahwa, tanpa dasar persetujuan dari mereka yang diperintah, absolutisme sama sekali bukanlah masyarakat politik; absolutisme hanyalah kekerasan belaka.<sup>63</sup> Untuk selanjutnya, tentang bagaimana sampai rakyat memberikan persetujuan kepada suatu sistem pemerintahan, John Locke menganggapnya berasal dari suatu kepentingan mayoritas dari rakyat.<sup>64</sup> Pemahaman John Locke ini kemudian oleh Rousseau disebut sebagai suatu kehendak umum (*la volonte generale*). Menurut Rousseau, kehendak umum inilah yang dianggap menjadi suatu kontrak sosial bagi masyarakat yang bersangkutan, untuk mengikat diri dan patuh terhadap pemerintah yang dipilih oleh rakyat, sebaliknya pemerintah juga terikat dengan kontrak sosial untuk melaksanakan kehendak rakyat tersebut (Fuady, 2010: 28).

Menurut Arbi Sanit<sup>65</sup>, dewasa ini dalam kehidupan penyelenggaraan negara rakyat memiliki peran untuk turut terlibat dalam membuat suatu kebijaksanaan yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan. Sistem perwakilan sebagaimana dimaksud, dilakukan dengan proses penunjukan wakil-wakil yang dianggap dapat diberi kepercayaan (Patawari, 2017: 31). Berbicara tentang sistem perwakilan sendiri, maka sedikit banyaknya kita akan bersinggungan dengan konsep demokrasi ataupun partisipasi rakyat dalam pemerintahan. Hal ini sebagaimana Fuady (2010: 3) menyebutkan pelaksanaan konsep perwakilan serta partisipasi rakyat dalam pemerintahan sebagai 2 dari beberapa hal yang menjadi “pernak-pernik” demokrasi. Demokrasi dengan berbagai pernak-perniknya ini, kemudian menjadi kebutuhan masyarakat secara universal dan dipastikan telah mendominasi kehidupan bernegara bagi masyarakat. Tidak ada alternatif lain, bahkan tidak ada lawan yang seimbang.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Diane Revitch & Abigail Thernstrom (ed). 1992. *The Democracy Reader: Classic and Modern Speeches, Essays, Poems, Declarations, and Documents on Freedom and Human Rights Worldwide*. New York. hal. 38 .

<sup>64</sup> Munir Fuady. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: PT Refika Aditama. hal. 28.

<sup>65</sup> Patawari, *loc. cit.*

<sup>66</sup> Munir Fuady. *Op. cit.* hal. 3

Demokrasi tampaknya memang mendapatkan dukungan dari banyak pemikir kenegaraan untuk diterapkan. Hal ini terlihat dari sejumlah argumen yang diungkapkan oleh para ilmuwan di berbagai literatur. John Stuart Mill, misalnya, seorang ahli teori demokrasi Inggris yang terkenal di zaman modern ini dalam argumennya menyatakan bahwa demokrasi lebih disukai bukan karena individualis yang *apriori*, melainkan karena demokrasi meningkatkan kualitas hidup seseorang. Selanjutnya, Friedrich Nietzsche<sup>67</sup> juga berpendapat bahwa budaya demokrasi memiliki peran yang cukup penting dalam melahirkan individualitas yang kreatif yang dapat menjamin pemerintahannya. Kemudian dalam tataran argumen lain, K.H. Abdurrahman Wahid berpendapat bahwa demokrasi menjadi suatu keharusan yang wajib dipenuhi bukan saja karena demokrasi sangat memungkinkan terbentuknya suatu pola interaksi serta reaksi politik yang *equal*, tidak eksploitatif, tetapi demokrasi sangat mendukung tegaknya pluralisme bangsa.<sup>68</sup>

Mengamati sejumlah argumen tersebut, maka cukup beralasan kiranya jika demokrasi mendominasi sistem politik di berbagai belahan dunia. Meskipun, dalam implementasinya demokrasi dapat dikatakan “bising” dan “cerewet”. Banyak hal terutama tentang kebijaksanaan pemerintah dipertanyakan bahkan dikritik oleh rakyat secara terus menerus.<sup>69</sup> Namun setidaknya, hal ini dapat dikatakan lebih baik jika harus dibandingkan dengan sistem pemerintahan yang hening, senyap, namun menikam dari belakang (Fuady, 2010: 4).

Dengan mengatakan bahwa demokrasi merupakan sistem yang lebih baik, maka tepatlah kiranya argumen yang disampaikan oleh Alexis De Tocqueville dalam tulisannya yang berjudul *Democracy in America*. Tocqueville berbicara tentang “tirani mayoritas” sebagai permasalahan demokrasi yang ada ada di

---

<sup>67</sup> Friedrich Nietzsche memulai karirnya sebagai ahli filologi klasik di Universitas Bonn, dan menjadi profesor filologi di Universitas Basel pada tahun 1869.

<sup>68</sup> Artani Hasbi. 2001. *Musyawah & Demokrasi, Analisis Konseptual Aplikatif dalam Lintasan Sejarah Pemikiran Politik Islam*. dikutip dalam Johan Jasin. 2014. *Hukum Tata Negara Suara Pengantar*. Yogyakarta: Deepublish. hal. 142

<sup>69</sup> Munir Fuady. *Op.cit.* hal. 4

tengah masyarakat. Meskipun konstitusi Amerika menjamin kebebasan berbicara, pers, hingga beragama, namun Tocqueville menemukan kurangnya independensi berpikir dan kebebasan berdiskusi. Namun demikian, Tocqueville menyatakan bahwa “demokrasi memang tidak memberikan kepada rakyatnya pemerintahan yang paling cakap, melainkan lebih tepatnya menghasilkan apa yang kerap kali tak dapat diciptakan oleh pemerintahan-pemerintahan yang paling cakap”<sup>70</sup>.

Dalam sistem demokrasi, ungkapan Abraham Lincoln pada tahun 1863 yang menyatakan “*government of the people, by the people, for the people*” lah yang merefleksikan adanya kekuasaan/kedaulatan rakyat (Arif, 2011: 11). Dalam buku garapan Munir Fuady yang berjudul Konsep Negara Demokrasi, 3 (tiga) unsur dalam pemerintahan yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln tersebut dimaknai secara sendiri-sendiri, yakni:

1. Unsur “*government of the people*” atau sistem pemerintahan “dari rakyat”, memiliki maksud bahwa kekuasaan dalam suatu sistem pemerintahan terletak di tangan rakyat serta para pelaksana dari pemerintahan tersebut dipilih oleh dan dari rakyat melalui sebuah momentum pemilihan umum (pemilu);
2. Unsur “*government by the people*” atau sistem pemerintahan “oleh rakyat”, memiliki arti bahwa suatu sistem pemerintahan dijalankan atas nama rakyat, bukan atas nama dan kepentingan pribadi ataupun dorongan pribadi dari elite kekuasaan. Selanjutnya, sistem pemerintahan “oleh rakyat” ini juga memiliki arti bahwa dalam setiap pembentukan ataupun perubahan UUD dan UU, rakyatlah yang melakukannya baik secara langsung (melalui sistem referendum misalnya) ataupun melalui wakil-wakil rakyat yang duduk di parlemen setelah dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Selain itu, sistem pemerintahan “oleh rakyat” ini juga dimaknai bahwa rakyat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Baik secara

---

<sup>70</sup> Diane Revtich & Abigail Thernstrom (ed). 2005. *Demokrasi Klasik & Modern – Tulisan Tokoh-tokoh Pemikir Ulung Sepanjang Masa*. Yogyakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal. 72.

langsung dengan berpendapat pada ruang publik (*public sphere*) seperti oleh pers, maupun secara tidak langsung yakni melalui wakil-wakil rakyat di parlemen; serta

3. Unsur “*government for the people*” atau sistem pemerintahan “untuk rakyat”, memiliki arti bahwa tiap-tiap kebijaksanaan maupun tindakan yang diambil oleh pemerintah hendaklah dilakukan demi kepentingan rakyat banyak, bukan demi kepentingan pribadi maupun golongan tertentu. Dengan ini, kesejahteraan rakyat, keadilan, serta ketertiban masyarakat merupakan tujuan utama yang mendasari pemerintah dalam mengambil tindakan dan kebijaksanaan.

Jika beranjak pada penjelasan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa dalam sistem demokrasi, rakyat ditempatkan sebagai sumber dari suatu kekuasaan negara. Dengan demikian, penyerapan aspirasi rakyat oleh pemerintah menjadi suatu hal yang penting. Bagaimana serta seberapa jauh penyerapan aspirasi rakyat itu, harus berjalan agar suatu negara dan pemerintahan diakui sebagai negara demokrasi (Fuady, 2010: 29-31). Berkaitan dengan ini, Robert A Dahl (1998) dari Yale University dalam tulisannya yang berjudul *On Democracy* memberikan 5 kriteria sebagai standarisasi berkaitan dengan penyerapan aspirasi maupun partisipasi rakyat dalam sistem demokrasi, yakni:

1. Partisipasi yang efektif, dimana dalam membentuk sebuah kebijakan, rakyat memiliki kesempatan yang cukup dan setara dalam menyampaikan pendapat atas kebijakan apa yang seharusnya diambil;
2. Kesetaraan suara, dimana pada saat akan dilakukan pengambilan keputusan, rakyat harus diberi kesempatan yang sama untuk memilih untuk kemudian ke semua suara itu harus dihitung dengan besaran yang sama;
3. Pemahaman yang jelas, dimana rakyat akan diberikan waktu untuk memahami kebijakan;
4. Mengendalikan agenda, dimana rakyat harus diberi kesempatan untuk memberikan putusan-putusannya atas hal-hal penting; serta

5. Pencakupan orang dewasa, dimana setiap atau setidaknya sebagian besar penduduk yang telah mencapai usia dewasa harus diberi hak penuh sebagai warga negara sebagaimana disiratkan pada 4 (empat) kriteria sebelumnya.

Selanjutnya berbicara tentang hakikat serta implementasi dari partisipasi yang mestinya diberikan oleh rakyat dalam sebuah sistem demokrasi, Patawari (2017) berpandangan bahwa meskipun kekuasaan dalam sistem demokrasi berada di tangan rakyat, namun keterlibatan rakyat baik dalam hal pengelolaan negara maupun menjalankan pemerintahan tidak dimaksudkan bahwa rakyat harus berkecimpung secara langsung. Melainkan, perlu adanya lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang mampu menampung sekaligus menyalurkan aspirasi rakyat; merumuskan kebijakan; serta mampu melakukan *budgeting* yang sesuai dengan kebutuhan rakyat.

Urgensi dari hadirnya suatu lembaga perwakilan rakyat memiliki dasar pemikiran yang kuat. Di Perancis, terutama dalam sistem yang dibangun pasca Revolusi Perancis, parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan yang besar. Asumsi-asumsi dari pemberian kewenangan itu ialah:

1. Keputusan yang dihasilkan oleh lembaga perwakilan rakyat benar-benar mewakili keinginan rakyat.
2. Terdapat suatu kehendak rakyat yang disebut “kehendak bersama” sebagaimana ajaran *la volonte generale* oleh Rousseau.
3. Keinginan rakyat mengikat keseluruhan individu secara moral.
4. Demokrasi di Eropa Kontinental, seperti di Perancis, lebih bersifat kolektif, meskipun ada konsep perlindungan hak-hak sipil rakyat, tetapi perlindungan tersebut lebih dilihat sebagai bagian dari kolektivitas tersebut. Karena itu, eksistensi suatu Majelis Nasional di Perancis lebih dipandang sebagai majelis yang mewakili seluruh komponen bangsa. Sementara itu, sistem

demokrasi di Amerika Serikat (dan juga Inggris), lebih menekankan kepada aspek individual manusia, karena itu perlindungan hak-hak sipil rakyat lebih kuat.<sup>71</sup>

Tentang partisipasi rakyat yang terjadi melalui hadirnya lembaga perwakilan, Fuady (2010: 41) menyatakan bahwa hal ini bisa dicapai sebuah proses pemilihan umum (pemilu). Di Indonesia, Pemilu dimaknai sebagai sebuah sarana menuju kedaulatan rakyat melalui kesempatan dalam memilih Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD), serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang akan mewakili rakyat di kursi parlemen, serta memilih Presiden dan Wakil Presiden.<sup>72</sup> Melalui Pemilu yang dilaksanakan terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), diharapkan mampu mewujudkan sistem perwakilan rakyat yang aspiratif. Artinya, DPR diharapkan mampu mewadahi sekaligus menyalurkan aspirasi masyarakat (Zoelva, 2017).

---

<sup>71</sup> Munir Fuady. *Op. cit.* hal. 30-31

<sup>72</sup> Lihat di Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Menjadi Undang-Undang.

## BAB V

### PERAN TUNGGAL OTORITA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH KHUSUS IBU KOTA NUSANTARA: RELEVANSI DAN GAGASAN

#### A. Analisis Relevansi Peran Tunggal Otorita dalam Penyelenggaraan Pemerintahan IKN terhadap Konsep Otonomi Daerah

Hadirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara menandakan awal dimulainya perencanaan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara Indonesia. Setelah sebelumnya berkedudukan di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara dapat diketahui bahwa kedudukan Ibu Kota Negara baru nantinya berada di Nusantara. Hal ini sebagaimana disebut dalam Pasal 1 angka 2 undang-undang *a quo* bahwa “Ibu Kota Negara bernama Nusantara dan selanjutnya disebut sebagai Ibu Kota Nusantara adalah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang wilayahnya menjadi tempat kedudukan Ibu Kota Negara sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini”.

Berangkat dari ketentuan Pasal 1 angka 2 undang-undang *a quo*, pada akhirnya juga dapat mengetahui bahwa Ibu Kota Nusantara (baca: IKN) didesain sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi. Oleh karena statusnya sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, maka dapat dipastikan terdapat beberapa kekhususan-kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan di wilayah IKN yang membedakannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya. Beberapa kekhususan tersebut diantaranya *pertama*, Pemerintahan Daerah Khusus IKN hanya diselenggarakan oleh Otorita



IKN tanpa keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana berlaku pada bentuk pemerintahan daerah secara umum.<sup>73</sup>

*Kedua*, Kepala daerah di IKN tidak dipilih melalui pemilihan umum namun ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden dengan sebelumnya berkonsultasi dengan DPR;<sup>74</sup> *ketiga*, Otorita IKN memiliki kewenangan menetapkan sendiri peraturan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN, kecuali peraturan yang harus mendapatkan persetujuan DPR sebagaimana diatur dalam Undang-Undang IKN;<sup>75</sup> dan *keempat*, kewenangan-kewenangan yang dimiliki Otorita IKN merupakan kewenangannya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dengan kekhususan.<sup>76</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan yang khusus di IKN secara normatif dimungkinkan dengan mengacu pada Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Dalam ketentuan Pasal 18B ayat (1) disebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus dimungkinkan menurut Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, namun kekhususan tersebut tentu tidak boleh bertentangan dengan muatan lain dalam UUD NRI Tahun 1945 dan diharuskan sejalan dengan kaidah-kaidah dasar bernegara dalam sistem pemerintahan Indonesia. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah berbagai kekhususan yang melekat pada pemerintahan daerah khusus IKN sebagaimana diatur dalam undang-undang *a quo* tidak bertentangan dengan muatan lain dalam UUD NRI Tahun 1945 dan sejalan dengan kaidah-kaidah dasar bernegara?

---

<sup>73</sup> Penjelasan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara

<sup>74</sup> Penjelasan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara

<sup>75</sup> Penjelasan Pasal 5 ayat (6) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara

<sup>76</sup> Penjelasan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara

Berkenaan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN yang hanya diselenggarakan oleh Otorita IKN tanpa keterlibatan DPRD, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya kekhususan tersebut tidak relevan dengan konsep otonomi daerah sebagaimana telah cukup komprehensif diuraikan sebelumnya. Setidak-tidaknya terdapat beberapa runtutan argumentasi yang dapat menjelaskan kenapa peran tunggal otorita dalam penyelenggaraan pemerintahan khusus IKN menjadi tidak relevan dengan konsep otonomi daerah.

*Pertama*, Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara telah secara tegas menyebutkan bahwa “Sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sebagaimana ditetapkan dan diatur dengan Undang-Undang ini”. Frasa “mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan” menandakan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN dilaksanakan berdasarkan dan tunduk kepada konsep otonomi daerah. Hal ini karena frasa “mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan” memiliki makna yang tidak dapat dipisahkan dari definisi otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam Pasal *a quo*, otonomi daerah di definisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Oleh karena penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN dilaksanakan berdasarkan dan tunduk kepada konsep otonomi daerah, maka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN praktis dilaksanakan dan tunduk pula kepada “aturan main” dari konsep otonomi daerah. Sekalipun penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN dilaksanakan dengan pendekatan

asimetris. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimana “aturan main” dari konsep otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah?

*Kedua*, berkenaan dengan “aturan main” dari konsep otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, telah disinggung pada pembahasan sebelumnya bahwa otonomi daerah pada hakekatnya merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan (*eenheidstaat*). Hal ini membuat otonomi dan demokrasi memiliki keterkaitan yang cukup erat. Keduanya merupakan bentuk pemerintahan yang dalam penyelenggaraannya menempatkan rakyat sebagai penentu utama dalam negara. Hanya saja, otonomi berada pada skala yang lebih kecil dari pada negara. Otonomi juga merupakan salah satu upaya pemencaran kekuasaan agar kekuasaan tidak terfokus pada satu tangan (kontra demokrasi).

Hakekat otonomi daerah yang demikian itu secara tidak langsung membuat keberadaan DPRD sebagai perwakilan masyarakat di daerah adalah salah satu prasyarat penting dari otonomi daerah. Dengan kata lain, keberadaan atau eksistensi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu aturan main yang wajib “dipatuhi” apabila pemerintahan daerah ingin mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.

Berkenaan dengan hal tersebut, dalam sebuah Webinar yang bertajuk Refleksi Perjalanan 77 Tahun Indonesia Ni'matul Huda menyebutkan bahwa Pemilu tingkat nasional yang dilaksanakan di IKN adalah salah satu elemen penyelenggaraan pemerintahan yang lahir berdasarkan pemaknaan atas pemerintahan daerah yang bersifat khusus sesuai Pasal 1 angka 8 UU IKN. Hal ini memang tidak bertentangan dengan konstitusi karena pengakuan terhadap kekhususan suatu daerah dicantumkan pada Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa*”

*yang diatur dengan undang-undang*”. Akan tetapi konsep ketiadaan DPRD dalam desain kekhususan IKN menyimpang dari konsep otonomi daerah. Pasal 5 ayat (2) UU IKN menjelaskan “...*Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan...*”. Kata “mengatur” dan “mengurus” dalam pasal ini menegaskan otonomi daerah IKN. Otonomi daerah diterjemahkan sebagai hak dan wewenang daerah untuk mengatur daerahnya berdasarkan asas otonomi, yang artinya harus ada keterlibatan wakil-wakil rakyat. Keterlibatan wakil-wakil rakyat ini diperlukan untuk mengakomodir hak masyarakat berpartisipasi dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya secara bebas dengan memanasifestasikan kepentingan rakyat.<sup>77</sup> Sehingga ketiadaan DPRD kemudian menimbulkan pertanyaan, otonomi daerah ini hadir untuk mewakili kepentingan siapa?

*Ketiga*, selain soal hakekat otonomi daerah sebagaimana diuraikan diatas dapat diketahui pula bahwa penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah secara tegas menyebutkan bahwa otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Frasa “dan DPRD” dalam rumusan penjelasan umum undang-undang *a quo* menandakan bahwa penyelenggaraan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dilaksanakan secara kolektif antara kepala daerah dan DPRD. Bukan hanya oleh kepala daerah dalam hal ini adalah kepala otorita sebagai representasi Pemerintah Daerah Khusus IKN.

---

<sup>77</sup> Ni'matul Huda dalam Webinar HTN HAN FH UII dengan judul “Refleksi Perjalanan 77 Tahun Indonesia sebagai Negara Hukum yang Demokratis”, 18 Agustus 2022

*Keempat*, telah disinggung diatas bahwa secara normatif otonomi daerah menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 di maknai sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih lanjut Pasal 1 angka 12 undang-undang *a quo* menyebutkan bahwa daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berangkat dari dua ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa pada dasarnya kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri dilaksanakan berdasarkan “aspirasi masyarakat”. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah kepada siapa dan bagaimana masyarakat di IKN akan menyampaikan aspirasinya apabila faktanya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN hanya dilaksanakan oleh otorita? Kondisi ini secara tidak langsung kembali menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus IKN tanpa kehadiran DPRD sebagai representasi masyarakat daerah adalah kekhususan yang tidak relevan dengan konsep otonomi daerah.

*Kelima*, dalam pelaksanaan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, mekanisme *check and balance* menjadi prasyarat penting yang tidak boleh dikesampingkan. Hal ini untuk mencegah agar jangan sampai penyelenggaraan hak, wewenang dan kewajiban tersebut justru menjadi absolut dan pada akhirnya bermuara pada penyalahgunaan kekuasaan. Jika kemudian hak, wewenang dan kewajiban tersebut menjadi

absolut dan benar pada akhirnya terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh Otorita IKN, maka kondisi inilah yang disebut dengan kontra demokrasi sebagaimana sempat disinggung sebelumnya.

Oleh karena itu, untuk mewujudkan mekanisme *chek and balance* tersebut maka kebutuhan terhadap kelembagaan DPRD sebagai bagian dari penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus dalam konsep otonomi daerah adalah sebuah keharusan. Dengan kata lain, penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus IKN tanpa kehadiran DPRD sebagai mitra kontrol Otorita IKN juga merupakan bentuk kekhususan yang tidak relevan dengan konsep otonomi daerah dan merupakan bentuk kontra demokrasi.

*Keenam.* Selain lima argumentasi disampaikan diatas dapat diketahui pula bahwa dalam melaksanakan otonomi daerah, pemerintah daerah dapat melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi untuk kesejahteraan dan kepentingan rakyat. Kewenangan ini juga dimiliki oleh Otorita IKN sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara yang menyebutkan sebagai berikut:

- (4) bahwa dalam rangka pendanaan untuk penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Otorita Ibu Kota Nusantara dapat melakukan pemungutan pajak khusus dan/atau pungutan khusus di Ibu Kota Nusantara.
- (5) Pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan berlaku secara mutatis mutandis sebagai pajak khusus dan pungutan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

- (6) Dasar pelaksanaan pemungutan pajak khusus dan/atau pungutan khusus di Ibu Kota Nusantara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dengan peraturan yang ditetapkan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara setelah mendapat persetujuan DPR.

Terdapat setidaknya-tidaknya tiga anomali dari kewenangan khusus tersebut yang membuatnya tidak relevan dengan konsep otonomi daerah, 1) ketidakjelasan soal apa dan bagaimana pajak khusus tersebut. Satu sisi disebut dengan istilah pajak khusus, di sisi yang lain dikatakan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan berlaku secara mutatis mutandis sebagai pajak khusus dan pungutan khusus sebagaimana dimaksud; 2) dasar pelaksanaan pemungutannya yang justru diatur dengan peraturan yang ditetapkan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara; dan 3) kewenangan tersebut diberikan kepada Otorita IKN sementara keberadaan DPRD di wilayah IKN sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN justru dikecualikan. Kaitannya dengan hal tersebut, Ni'matul Huda menyebutkan bahwa dengan ketiadaan DPRD sebagai bagian dari penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN maka seharusnya pajak dan retribusi tidak boleh dilaksanakan, mengingat segala pungutan yang membebani rakyat haruslah berdasarkan persetujuan rakyat itu sendiri melalui wakil-wakilnya.<sup>78</sup>

## **B. Alternatif Gagasan Desain Penyelenggara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Otonomi Daerah**

Berdasarkan uraian diatas, telah dengan jelas dapat diketahui bahwa peran tunggal Otorita dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN adalah kekhususan yang tidak relevan dengan konsep otonomi daerah. Jika kekhususan tersebut terus dipertahankan, maka

---

<sup>78</sup> Ni'matul Huda dalam Dialektika: Mengenal Konsep Otorita dalam UU IKN sebagai Jalan Pemindahan Ibu Kota Baru Nusantara, 13 Maret 2022.

sama saja dengan mempertahankan kekhususan yang pada dasarnya tidak sejalan dengan konsep-konsep bernegara di Negara Indonesia. Oleh karena itu, perlu dipikirkan alternatif desain penyelenggara dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN yang sejakan dengan konsep otonomi daerah.

Berkenaan dengan hal tersebut, terdapat dua alternatif desain penyelenggara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus IKN yang menurut peneliti cukup relevan dengan konsep otonomi daerah dan potensial dapat diimplementasikan kedepannya. *Pertama*, tetap mempertahankan IKN sebagai Pemerintah Daerah Khusus dengan Gubernur dan DPRD sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN atau yang kedua tetap mempertahankan IKN sebagai Pemerintah Daerah Khusus dengan Kepala Otorita dan DPRD sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN. Kelebihan, kelemahan dan relevansi alternatif gagasan tersebut terhadap konsep otonomi daerah dapat dijabarkan sebagai berikut:

**1. Tetap mempertahankan IKN sebagai Pemerintah Daerah Khusus dengan Gubernur dan DPRD sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN**

Alternatif untuk mempertahankan IKN sebagai Pemerintah Daerah Khusus dengan Gubernur dan DPRD sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN menurut peneliti menjadi alternatif utama yang paling relevan dengan konsep otonomi daerah. Hal ini karena *pertama*, eksistensi pemerintahan daerah khusus pada dasarnya diakui secara konstitusional melalui Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam pasal *a quo* disebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Pengakuan dan penghormatan tersebut mengakomodir pemerintahan asli berdasarkan hak asasl usul



yang bersifat istimewa maupun pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa di luar pemerintahan asli berdasarkan asal usul.

*Kedua*, eksistensi gubernur sebagai kepala daerah juga telah jelas diatur kedudukannya dalam UUD NRI Tahun 1945. Disebutkan dalam Pasal 18 ayat (4) bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

*Ketiga*, telah disinggung di awal bahwa otonomi dan demokrasi memiliki keterkaitan yang cukup erat. Keduanya merupakan bentuk pemerintahan yang dalam penyelenggaraannya menempatkan rakyat sebagai penentu utama dalam negara. Hakekat otonomi daerah yang demikian itu secara tidak langsung membuat keberadaan DPRD sebagai perwakilan masyarakat di daerah adalah salah satu prasyarat penting dari otonomi daerah. Terlebih bahwa eksistensi DPRD juga telah diatur kedudukannya dalam UUD NRI Tahun 1945. Disebutkan dalam Pasal 18 ayat (3) bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

## **2. Tetap mempertahankan IKN sebagai Pemerintah Daerah Khusus dengan Kepala Otorita dan DPRD sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN**

Alternatif untuk mempertahankan IKN sebagai Pemerintah Daerah Khusus dengan Kepala Otorita dan DPRD sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus IKN pada dasarnya dapat digagas meskipun menurut peneliti masih terdapat beberapa aspek yang dapat di perdebatkan. Pertama dalam Otorita sebagai bentuk pemerintahan daerah khusus. Pilihan untuk tetap mempertahankan otorita sebagai bentuk pemerintahan daerah khusus potensial akan membawa banyak pihak kembali pada perdebatan soal konstitusionalitasnya

dalam UUD NRI Tahun 1945 meskipun pemerintah dan DPR sudah pernah menjelaskan hal tersebut. Dalam Buku Saku Undang-Undang Ibu Kota Nusantara per tanggal 18 Februari 2022 yang dikeluarkan oleh Kementerian PPN/Bappenas menyebutkan bahwa Pasal 18B ayat (1) sebagai suatu norma yang otonom memberi ruang yang fleksibel untuk mengatur berbagai kekhususan di dalam Undang-Undang tentang Ibu kota Negara, tanpa harus mengacu pada Pasal 18. Salah satu kekhususan itu adalah Otorita Ibu Kota Nusantara yang ditetapkan oleh Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara sebagai nama bagi penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Pasal 18 B ayat (1) tidak memberi ketentuan tentang nama penyelenggara pemerintahan daerah khusus, sehingga Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara dapat menetapkan nama yang berbeda dari penyelenggara pemerintah daerah yang lain.

Penggunaan nama Otorita didasarkan pada kebutuhan yang nyata untuk membedakan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara dengan penyelenggara pemerintahan daerah pada umumnya. Pembedaan itu perlu dilakukan karena ibu kota suatu negara adalah pusat dari aktivitas kenegaraan dan merupakan simbol identitas nasional. Penggunaan nama Otorita juga dimaksudkan untuk mengedepankan nuansa progresif dalam tata kelola Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Pilihan nama kelembagaan yang bernuansa progresif akan sejalan dengan dengan struktur organisasi, tugas, wewenang, dan tata kerja Otorita Ibu Kota Nusantara yang juga akan disusun secara progresif dengan mengedepankan efektivitas, efisiensi, dan kegesitan (*agility*).

Penggunaan istilah Otorita di dalam Undang-Undang ini tentu tidak berkaitan dengan istilah otorita yang pernah digunakan. Sebelumnya memang pernah ada lembaga yang bernama otorita atau memuat istilah otorita selaku pengelola kawasan, seperti Otorita Batam

dan Badan Otorita yang mengelola kawasan pariwisata tertentu. Meskipun bernama sama atau serupa, kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara tidak dapat disamakan dengan lembaga-lembaga tersebut. Otorita yang pernah dikenal sebelumnya bukan merupakan pemerintah daerah yang menyelenggarakan pemerintahan daerah, melainkan hanya pengelola kawasan yang berada di dalam wilayah daerah tertentu. Sementara itu, Otorita Ibu Kota Nusantara adalah penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara yang mempunyai wilayah tersendiri dan memiliki kewenangan di atasnya.

*Kedua* dalam hal Kepala Otorita sebagai jabatan kepala pemerintahan daerah khusus. Seperti halnya pilihan untuk tetap mempertahankan otorita, pilihan terhadap Kepala Otorita sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Khusus IKN juga potensial akan membawa pada perdebatan soal konstitusionalitasnya dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal ini karena Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dapat dimaknai memberikan limitasi terhadap jenis jabatan kepala daerah, yakni Gubernur, Bupati, dan Walikota yang masing-masing adalah sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota.

Terlepas dari hal tersebut perlu diketahui bahwa Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara merupakan kepala pemerintah daerah khusus Ibu Kota Nusantara yang berkedudukan setingkat menteri, ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dibantu oleh seorang Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.

Penempatan kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara pada posisi setingkat menteri tidak serta merta menjadikan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara berkedudukan

sebagai menteri dan lembaga pemerintahan yang dipimpinnya sebagai kementerian. Penggunaan istilah “setingkat menteri” biasa digunakan dalam konteks hal-hal yang bersifat protokoler, seperti hak-hak keuangan dan fasilitas. Kedudukan setingkat menteri diberikan kepada Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara untuk memudahkan koordinasi dengan Kementerian/Lembaga lain. Oleh karena itu, hal ini tidak ada kaitannya dengan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945.

Mengingat Kepala/Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah jabatan setingkat Menteri yang dipilih dan diangkat oleh Presiden, maka kriteria dan syarat tersebut bergantung sepenuhnya pada penilaian dari Presiden dan merupakan hak prerogatif dari Presiden. Kepala Otorita Kota Nusantara dan Wakil Kepala Otorita Kota Nusantara memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat ditunjuk dan diangkat kembali dalam masa jabatan yang sama. Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan/atau Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Presiden sebelum masa jabatan mereka berakhir.

Selain masih terdapat beberapa aspek yang dapat di perdebatkan, alternatif untuk mempertahankan IKN sebagai Pemerintah Daerah Khusus dengan Kepala Otorita dan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahannya juga akan mengaburkan fungsi DPRD, khususnya dalam hal pengawasan. Persoalan yang kemudian muncul adalah bagaimana pola pengawasan DPRD kepada Kepala Otorita sementara jabatan Kepala Otorita adalah jabatan setingkat menteri yang dipilih dan diangkat langsung oleh Presiden. Akhirnya keberadaan DPRD juga akan menjadi seolah-olah tidak ada yang dalam bahasa Arab disebut dengan istilah *wujuduhu ka adamih*.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

Bertolak dari hasil penelitian dan penelaahan yang telah diuraikan pada Bab I, Bab II, Bab III, Bab IV, Bab V. Maka dalam Bab VI disampaikan kesimpulan dan saran sebagai berikut:

#### **A. Kesimpulan**

Melalui analisis dan pembahasan dari bab-bab terdahulu, maka dapat ditarik kesimpulan sebagaimana tertulis dibawah ini:

1. Potensi penyelenggaraan pemerintahan daerah khusus oleh Otorita Ibu Kota Nusantara akan cenderung tunggal karena ketiadaan pengawasan dari DPRD, karena didalam UU IKN tidak menyebut ketentuan adanya DPRD. Pada aspek lain, bahwa kepala otorita itu ditunjuk langsung dan diangkat oleh Presiden, ini menandakan bahwa *design* kelembagaan IKN cenderung sentralistik.
2. Pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Nusantara yang dijalankan oleh Kepala dan Wakil Kepala Otorita juga mereduksi semangat konsep otonomi daerah serta tidak senafas dengan bangunan pemerintahan daerah.

#### **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan yang telah diutarakan diatas , maka penulis mengajukan dua saran sebagai berikut:

1. Jika tetap mempertahankan design kelembagaan IKN yang ada, maka ada pilihan alternatif yang perlu dilakukan, bahwa design kelembagaan IKN harus direformulasi ulang dengan mengembalikannya kepada hakikat otonomi daerah yang selama ini telah dipraktikkan.

2. Melakukan revisi terbatas pada UU IKN, agar lebih senafas dengan bangunan konsep otonomi daerah, yang pada akhirnya dapat meminimalisir praktek tunggal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Otorita Ibu Kota Nusantara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Allain-Dupré, D., Chatry, I., & Moisisio, A. (2020). *Asymmetric Decentralisation: Trends, challenges and policy Implications. OECD Regional Development Papers No. 10.* <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.1787/0898887a-en>.
- Anggriani, J. (2011). *Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah.* Jakarta: Universitas Tama Jagakarsa.
- Azhari, A. K., & Negoro, A. H. S. (2019). *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.* Malang: Intrans Publishing.
- Aziz, A., & Arnold, D. D. (2003). *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-Negara Asia.* Yogyakarta: Pondok Edukasi.
- Aziz, N. L. L. dkk. (2020). *Model Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI.* Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Bunga, M. (2020). *Model Pembentukan Peraturan Daerah yang Ideal dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.* Jurnal Hukum & Pembangunan, 49(4), 818-833.
- Diane Ravitch, & Abigail M. Thernstrom. (1992). *The Democracy reader: classic and modern speeches, essays, poems, declarations, and documents on freedom and human rights worldwide.* New York, NY: HarperCollins.
- Fahmi, K. (2010). *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif.* Jurnal Konstitusi, 7(3).
- Basri, F. H. (2000). *Otonomi atau Federalisme* (1 ed.). Jakarta: Sinar Harapan.
- Busrizalti, H. (2013). *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya* (1 ed.). Yogyakarta: Total Media.
- Dwianto, A. (2003). *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (1 ed.). Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Friedrich, C. J. (Carl J. (1964). *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America.*
- Haryati, D. (2010). *Fungsi Pengawasan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.* Jurnal DPR, 15(3).
- Huda, N., & Heryansyah, D. (2019). *Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.* Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 26(2).
- Huda, N. (2008). *Otonomi Daerah.* Yogyakarta: Bahan Perkuliahan Otonomi Daerah Program pascasarjana FH UII.

- Huda, N. (2013). *Makalah dalam Seminar Hukum Pemerintahan Daerah Tribute to Prof. Ateng Syafrudin Season 3*. Bandung: FH UKP.
- Huda, N. (2014). *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan* (1 ed.). Yogyakarta: FH UII Press.
- Huda, N. (2022). *Dialektika: Mengenal Konsep Otorita dalam UU IKN sebagai Jalan Pemindahan Ibu Kota Baru Nusantara*.
- Huda, N. (2022). *Refleksi Perjalanan 77 Tahun Indonesia Sebagai Negara Hukum yang Demokratis*. Webinar HTN HAN FH UII.
- Jaweng, R. E. (2011). *Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. Analisis CSIS, 40(2).
- Kelsen, H. (1973). *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2021). *Buku Saku Pemindahan Ibu Kota Negara*.
- Khairi, H. (2018). *Masalah dan Masa Depan Otonomi Khusus DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 53.
- Lambelanova, R. (2022). *Paradigma Baru Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. Penulisan Buku Literatur IPDN.
- Lay, C. (2008). *Desentralisasi Asimetris: Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia?*.
- Manan, B. (1990). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi Doktor dalam Hukum Tata Negara. Bandung: Pascasarjana Unpad.
- Manan, B. (2001). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH UII.
- Mariana, D. (2010). *Otonomi Daerah dan Inovasi Kebijakan*. Governance, 1(1), 13-20.
- Marzuki, M. L. (2006). *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*. Jakarta: Sekjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Mcgarry, J. (2007). *Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary States*. Ethnopolitics, 6(1), 105–116. <https://doi.org/10.1080/17449050701232983>.
- MD, M. M. (2012). *Politik Hukum di Indonesia* (5 ed.). Jakarta: Rajawali Pers.
- MD, M. M. (2017). *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Rajawali Pers.
- Munir Fuady. (2010). *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: Refika Aditama.
- nasional.tempo.co. (2023). *Koordinasi Antar Kementerian dan Lembaga Kunci Atasi Pandemi COVID*. [https://nasional.tempo.co/read/1755036/koordinasi-antar-kementerian-dan-lembaga-kunci-atasi-pandemi-covid?tracking\\_page\\_direct](https://nasional.tempo.co/read/1755036/koordinasi-antar-kementerian-dan-lembaga-kunci-atasi-pandemi-covid?tracking_page_direct). (Online) Diakses tanggal 11 Agustus 2023.



- Nasution, F. &. (2016). *Otonomi Daerah: Masalah dan Penyelesaiannya di Indonesia*. Jurnal Akuntansi, 4(2).
- Noviades, D. (2013). *Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah*. Jurnal Ilmu Hukum Jambi, 4(1), 81-97.
- Nurfurqon, A. (2020). *Politik Hukum Otonomi Daerah Studi Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. Khazanah Hukum, 2(2), 73–81.
- Pasaribu, A., & Ali, M. (2021). *Hukum Pemerintahan Daerah: Dalam Penafsiran Mahkamah Konstitusi*. Depok: Rajawali Pers.
- Patawari. (2017). *Konsep Negara Hukum dan Keterwakilan Rakyat (Perbandingan Sistem Parlemen Beberapa Negara)*.
- Polyando, P. (2020). *Jalan Tengah Desentralisasi Bagi Daerah Otonom Berkarakteristik Kepulauan di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Kencana.
- Rienow, R. (1966). *Introductional to Government* (3 ed.). New York: Alfred A. Knoof.
- Rondinelli, D. A. (1981). *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*. International Review of Administrative Sciences, 47(2), 133–145.
- Rosodjatmiko, P. (1982). *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya, Kumpulan Karangan Dr. Ateng Syafrudin S.H.* Bandung: Tarsito.
- Saiful Arif. (2011). *Sistem Politik dan Pemerintahan*. Program Sekolah Demokrasi bekerjasama dengan Averroes Press.
- Santi, L. Rina. (2020). *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. <https://lilisrinasantismk2pekalongan.sch.id/read/24/hubungan-pemerintah-pusat-dan-daerah>. (Online) Diakses tanggal 11 Agustus 2023.
- Sufianto, D. (2020). *Pasang Surut Otonomi Daerah di Indonesia*. Academia Praja: Jurnal Ilmu Politik, Pemerintahan, dan Administrasi Publik, 3(02), 271-288.
- Sukirno, & Kuncahyo, D. (2015). *Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Sebagai Basis Otonomi Bagi Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat*. Cakrawala Hukum, 11(1).
- Syafrudin, W. d. (1985). *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Jakarta: Bina Cipta.
- Syarifin, P., & Jubaedah, D. (2005). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Pustaka Bani Quraisy.
- Tarlton, C. D. (1965). *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*. In Source: The Journal of Politics. 27(4).
- Tresna, R. (n.d.). *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*. Bandung: Dibya.
- Unsrat, T. P. (2009). *Pelaksanaan Otonomi Daerah*.

- Watts, R. L. (2000). *Asymmetrical Decentralization: Functional or Dysfunctional*. Paper Presented at International Political Science Association. <https://forumfed.org/document/asymmetrical-decentralization-functional-or-dysfunctional/>.
- Widyastuthie, N. (2012). *Pelaksanaan Pemilukada Aceh Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum UII.
- Zuhdi, S., dkk. (2021). *Seabad Rakyat Indonesia Berparlemen Sejarah DPR RI*. Sekretariat Jenderal DPR RI.

## TENTANG PENULIS



**Sholihin Bone, S.H, M.H.** lahir di Samarinda 18 Oktober 1986.

Penulis menyelesaikan Sarjana Hukum (2010) dan Magister Hukum (2014) Pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Aktivitas sehari-hari mengabdikan diri pada Fakultas Hukum Universitas Mulawarman Samarinda.

Bidang yang digeluti adalah Hukum Tata Negara, dalam lingkungan

kerjanya aktif menulis dan menyukai kajian HAM, Demokrasi dan Islam. Selain mengajar, penulis juga aktif sebagai narasumber dalam soal-soal HAM dan Demokrasi. Pandangan-pandangan akademisnya juga pernah tersaji dalam berbagai tulisan opini yang diterbitkan oleh beberapa media. Seperti harianfajar Makassar, kaltim post, tribun kaltim, goronalo post, radar sulbar, dll.

Silaturahmi dengan penulis dapat dilakukan dengan surel [sholihinindonesia86@gmail.com](mailto:sholihinindonesia86@gmail.com)



**Harry Setya Nugraha, SH., M.H.** lahir di Bangko, 22 April 1993.

Penulis menyelesaikan pendidikan S1 (tahun 2015) dan S2 (tahun 2017) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Berbekal sebagai lulusan terbaik pada program magister hukum, saat ini penulis berkarir sebagai Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Mulawarman Samarinda. Dengan keahlian pada bidang Hukum Tata Negara, penulis dipercaya untuk mengampu matakuliah Hukum Tata Negara, Perancangan Perundang-Undangan, Hukum Konstitusi, Hukum Lembaga Negara dan beberapa matakuliah yang

bersinggungan dengan Hukum Tata Negara lainnya. Diluar profesinya sebagai seorang dosen, penulis juga aktif dimintai keterlibatannya sebagai tenaga ahli oleh penyelenggara pemerintahan

daerah baik dilevel kabupaten/kota maupun provinsi. Tidak hanya itu, penulis juga aktif menulis buku, serta artikel pada jurnal terakreditasi dan media baik lokal maupun nasional. Beberapa buku yang telah diterbitkan oleh penulis diantaranya:

1. Refleksi Demokrasi Kontemporer: Antara Harapan & Kenyataan;
2. Problematika Ketetapan MPR;
3. Penataan Wewenang dan Tugas MPR; dan
4. Amandemen Konstitusi: Penataan Sistem Kelembagaan Negara Indonesia

Sementara beberapa jurnal terakreditasi nasional yang telah diterbitkan diantaranya:

1. Pemurnian Sistem Presidensial dan Parlemen Dua Kamar di Indonesia Sebagai Gagasan Perubahan UUD 1945;
2. MPR dan Urgensi Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia;
3. Relevansi Putusan Uji Materi oleh Mahkamah Konstitusi terhadap Sistem Checks and Balances dalam Pembentukan Undang-Undang;
4. Anomali Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Praktik Penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
5. Urgensi Pembentukan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan
6. Redesain Pengisian Jabatan Menteri Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia.

Komunikasi dengan penulis dapat dilakukan pada surel: [Harrysetyanugraha@fh.unmul.ac.id](mailto:Harrysetyanugraha@fh.unmul.ac.id)



**Alfian, S.H., M.H.** lahir di Ujung Pandang, 26 November 1992. Penulis menyelesaikan studi S1 dan S2 di Universitas Hasanuddin. Penulis telah menjadi dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Mulawarman sejak tahun 2019 dengan fokus pengajaran dan penelitian pada bidang kajian Hukum Tata Negara, Lingkungan, dan Perubahan Iklim. Ikut serta dalam program Kedaulatan Indonesia dalam Reka Cipta (Kedaireka) Universitas Mulawarman bekerjasama dengan Badan Restorasi Gambut dan Mangrove (BRGM), penulis juga selalu aktif berpartisipasi dalam penguatan produk hukum perlindungan dan rehabilitasi mangrove di desa-desa

di kawasan Delta Mahakam, Kalimantan Timur. Beberapa riset dan publikasi yang dilakukan antara lain:

1. *Local Law Initiative for Protection of Mangroves in Delta Mahakam, East Kalimantan as a Climate Change Mitigation Effort* (2022);
2. *Scaling Up Pengelolaan Ekosistem Mangrove melalui Smart Sivofishery dan Pranata Hukum Desa di Delta Mahakam dan Kawasan Ibu Kota Negara* (2022),
3. *Legal Framework for Climate Change Action Plans for Mangrove Care Village* (2022).
4. Pelatihan Penyusunan Produk Hukum Desa Peduli Mangrove di Kawasan Delta Mahakam Dengan Metode ROCCIPI (2023);
5. *Grand Design of Legal Capacity Based on Green Economic for Mangrove Micro, Small and Medium Enterprises* (2023);
6. *The Omission of Illegal Mining in The Perspective of Islamic Law* (2023);
7. *Strengthening Legal Capacity of Micro, Small, and Medium Enterprises in the Mangrove Ecosystem of Mahakam Delta* (2023).



**Novita Fitriani** lahir di Sukabumi, pada tanggal 15 Januari 2003.

Penulis tumbuh besar di Desa Mukti Jaya, Kecamatan Rantau Pulung, Kabupaten Kutai Timur, yakni sebuah desa dengan keberagaman masyarakatnya, baik dari aspek suku, bahasa, budaya, adat istiadat maupun aspek lainnya. Saat ini, Penulis masih berstatus sebagai mahasiswa semester 5 (lima) di Fakultas Hukum Universitas Mulawarman. Selain sebagai mahasiswa aktif, Penulis

juga aktif mengikuti organisasi mahasiswa yang bergerak di bidang kajian hukum dan pengabdian kepada masyarakat.

Sebagai mahasiswa, Penulis juga telah beberapa kali memberikan opini-opini terkait dengan permasalahan yang tengah terjadi di masyarakat. Opini tersebut dapat berupa karya yang dipublikasikan maupun diikutsertakan dalam kompetisi menulis. Perjalanan kepenulisan yang dijajaki oleh Penulis saat ini merupakan salah satu perwujudan motto hidup yang dimilikinya,

yakni “Menabur kebaikan di setiap langkah, menimba ilmu tiada henti”. Silaturahmi lebih lanjut dapat dilakukan melalui surel [fitriainovita192@gmail.com](mailto:fitriainovita192@gmail.com)



**Try Ana Suryani**, lahir di Samarinda pada tanggal 29 Januari 2001. Sebagai anak ketiga dari tiga bersaudara, Penulis tumbuh dan besar di sebuah Desa yang dinamai Sungai Lais, Kelurahan Sungai Kapih, Kecamatan Sambutan, Samarinda. Dalam perkembangannya, Penulis mengawali jenjang Pendidikan di SDN 036 Samarinda (kini menjadi SDN 008), melanjutkan ke SMPN 17 Samarinda, lalu menuju SMKN 20 Samarinda dengan menkuni bidang keahlian administrasi perkantoran. Hingga pada tahun 2019, Penulis melanjutkan Pendidikan ke Perguruan Tinggi dan terdaftar sebagai seorang Mahasiswa Fakultas Hukum di Universitas Mulawarman (FH Unmul), yang saat ini berkonsentrasi di bidang Hukum Tata Negara.

Sebagai Mahasiswa, Penulis aktif mengikuti beberapa kegiatan dan kelembagaan yang ada di lingkup internal FH Unmul maupun lingkup eksternal Universitas Mulawarman. Berbagai kegiatan maupun kelembagaan yang pernah Penulis ikuti, menjadi salah satu wadah yang menampung dan menuntun Penulis untuk menorehkan pandangan-pandangan atas fenomena hukum yang hadir di tengah-tengah masyarakat. Hingga pada waktu-waktu mendatang, berbagai pandangan Penulis tersajikan pada kanal-kanal media *online* maupun media cetak. Silaturahmi lebih lanjut, dapat dilakukan melalui surel [stryana29@gmail.com](mailto:stryana29@gmail.com)