

**LAPORAN AKHIR  
PENELITIAN DASAR  
UNIVERSITAS LAMPUNG**



**KONVERGENSI HUKUM DESENTRALISASI ASIMETRIS  
UNTUK MEWUJUDKAN AKSELERASI PEMBANGUNAN DAERAH**

**TIM PENGUSUL**

Malicia Evendia, S.H., M.H.      NIDN 0030099101      SINTA ID 6674437  
Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.      NIDN 0018028703      SINTA ID 5976128

**Dibiayai DIPA BLU Universitas Lampung  
Dengan Kontrak Penelitian Dasar  
Nomor: 1412/UN26.21/PN/2021**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
2021**

**HALAMAN PENGESAHAN  
PENELITIAN DASAR UNIVERSITAS LAMPUNG**

Judul Penelitian : Konvergensi Hukum Desentralisasi Asimetris Untuk Mewujudkan Akselerasi Pembangunan Daerah

Manfaat sosial ekonomi : Regulasi/produk kebijakan hukum

Jenis penelitian : Penelitian Dasar

Ketua Peneliti

a. Nama Lengkap : Malicia Evendia, S.H., M.H.

b. NIDN : 0030099101

c. SINTA ID : 6674437

d. Jabatan Fungsional : -

e. Program Studi : Ilmu Hukum

f. Nomor HP : 082279172299

g. Alamat surel (e-mail) : maliciaevendia@gmail.com

Anggota Peneliti (1)

a. Nama Lengkap : Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.

b. NIDN : 0018028703

c. SINTA ID : 5976128

d. Program Studi : Ilmu Hukum

Jumlah mahasiswa yang terlibat : 1 (satu) orang (Yusuf Mulya K. – 1712011244)

Jumlah alumni yang terlibat : 1 (satu) orang

Lokasi kegiatan : Provinsi Lampung

Lama kegiatan : 6 (enam) bulan

Biaya Penelitian : Rp. 20.000.000,-

Sumber dana : DIPA BLU Unila Tahun 2021

Bandar Lampung, 20 September 2021

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Lampung



Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.  
NIP. 196412181988031002

Ketua Peneliti

Malicia Evendia, S.H., M.H.  
NIK 231704910930201

Menyetujui,  
Ketua LPPM Universitas Lampung



Dr. Lusmeilia Afriani, D.E.A.  
NIP. 196505101993032008

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>Halaman Sampul</b> .....	i
<b>Halaman Pengesahan</b> .....	ii
<b>Daftar Isi</b> .....	iii
<b>Abstrak</b> .....	iv
<b>Bab 1. Pendahuluan</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Permasalahan.....	5
C. Tujuan Khusus.....	5
D. Urgensi Penelitian .....	5
E. Output/Temuan.....	5
F. Kontribusi Terhadap Ilmu Pengetahuan.....	6
<b>Bab 2. Tinjauan Pustaka</b> .....	7
<b>Bab 3. Metode Penelitian</b> .....	15
A. Jenis Penelitian.....	15
B. Data dan Sumber data .....	15
C. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data .....	16
D. Analisis Bahan Hukum/Data .....	16
E. Tahap-Tahap Penelitian .....	17
<b>Bab 4. Hasil Penelitian dan Pembahasan</b> .....	19
A. Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia	19
B. Relasi Pembangunan Daerah dan Desentralisasi .....	26
C. Konsep Konvergensi Hukum dalam Membangun Model Desentralisasi Asimetris di Indonesia .....	29
<b>Bab 5. Penutup</b> .....	38
A. Simpulan .....	38
B. Saran .....	38
<b>Referensi</b> .....	39

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menawarkan konsep konvergensi hukum dalam perjalanan membangun model desentralisasi asimetris di Indonesia. Desentralisasi asimetris sebagai sebuah realitas yang terjadi di Indonesia dan secara konstitusionalitas memiliki landasannya, namun satu sisi Negara Indonesia belum memiliki format hukum dalam mengakomodir kebutuhan, tuntutan, dan keanekaragaman daerah dalam praktik penyelenggaraan desentralisasi asimetris di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: penyelenggaraan desentralisasi asimetris di Indonesia belum memiliki arah kebijakan hukum yang jelas. Saat ini daerah yang memperoleh kekhususan/keistimewaan tersebut masing-masing memiliki pengaturan yang berbeda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Pengaturan yang beranekaragam tersebut, pada dasarnya memiliki kesatuan inti pemahaman yang dapat diidentifikasi dan dijadikan materi muatan *legal formal* penyelenggaraan desentralisasi asimetris di Indonesia. Konvergensi hukum dalam pengaturan desentralisasi asimetris ini diperlukan untuk dijadikan payung hukum yang dapat mengakomodir kebutuhan dan tuntutan dari keberagaman daerah yang ada di Indonesia, dan sebagai proses dalam membangun model desentralisasi asimetris di Indonesia.

*Keywords: desentralisasi asimetris; otonomi daerah; pembangunan; konvergensi hukum..*

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang berlangsung sejak 1 Januari 2001 adalah peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hubungan yang sebelumnya sentralistik telah berubah menjadi desentralistik, yang ditandai dengan pemberian otonomi yang luas dan nyata kepada daerah. Desentralisasi memang merupakan konsekuensi logis dari munculnya kehidupan demokrasi di Indonesia sejak zaman Orde Baru.<sup>1</sup> Asas otonomi yang menjadi dasar penyelenggaraan daerah, diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemerintahan daerah baik provinsi, kabupaten serta kota, memiliki kewenangan terhadap daerahnya dengan berdasar pada ketentuan tersebut. Hal ini karena luasnya daerah di Indonesia, tidak memungkinkan bagi pemerintah (pusat) untuk melaksanakan sendiri seluruh urusan pemerintahan sehingga pelaksanaan urusan tersebut dibagi kepada daerah berdasarkan asas otonomi.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut dan mengakui desentralisasi asimetris dalam mengelola hubungan pusat-daerah. Desentralisasi asimetris dalam kerangka NKRI berbentuk daerah khusus dan daerah istimewa, hal ini sesuai dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Ada 5 (lima) daerah yang diberikan

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, dalam Lukman Santoso Az, (2013). *Hukum Pemerintahan Daerah: Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, diakses dalam <https://www.researchgate.net/publication/328304969>

kekhususan dan keistimewaan oleh pemerintah yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat. Alasan pemberian kekhususan/keistimewaan ini memiliki latar belakang yang berbeda-beda.

Pemberian otonomi khusus kepada daerah tersebut, bukan tanpa alasan. Otonomi khusus merupakan salah satu bagian dari hak untuk menentukan nasib sendiri. Hal ini diakui sebagai salah satu jalan untuk menghindari proses disintegrasi negara. Daerah yang memperoleh status otonomi khusus memiliki eksklusifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemberian kekhususan terhadap daerah tersebut menimbulkan kecemburuan bagi daerah lain. Tuntutan otonomi yang lebih besar dan termasuk otonomi khusus juga berasal dari kenyataan bahwa pemerintah pusat memberikan bagian yang terlalu kecil kepada daerah dalam kerangka dana perimbangan, jumlah mana dianggap tidak sebanding dengan kekayaan alam atau kontribusi yang diberikan oleh daerah bersangkutan kepada pusat.<sup>2</sup> Soepomo mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat-sifat tersendiri dalam kerangka negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain.<sup>3</sup>

Dilema pembagian kewenangan atau porsi otonom yang berbeda-beda ini atau yang dikenal desentralisasi asimetris menjadi kajian menarik dari sisi hukum

---

<sup>2</sup>Muhammad Habibi & Erni Zuhriyati, Kecemburuan Daerah Penghasil Setelah Praktek Desentralisasi Asimetris, [https://www.researchgate.net/publication/330424411\\_Kecemburuan\\_Daerah\\_Penghasil\\_Setelah\\_Praktek\\_Desentralisasi\\_Asimetris](https://www.researchgate.net/publication/330424411_Kecemburuan_Daerah_Penghasil_Setelah_Praktek_Desentralisasi_Asimetris)

<sup>3</sup> Abdullah, H. Rozali. (2000). *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

dan pembangunan. Kewenangan eksklusif yang dimiliki daerah otonom khusus, satu sisi menimbulkan kecemburuan daerah lain untuk dapat juga memiliki ruang gerak lebih dalam mengurus urusan pemerintah lokal. Undang-undang yang mengatur otonomi khusus, sesuai asas hukum yang berlaku yaitu asas *lex specialis*. Sehingga, semua peraturan perundang-undangan yang diatur berbeda di Indonesia tetap mengikuti undang-undang otonomi khusus tersebut. Hal ini juga yang menyebabkan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah, terhadap daerah khusus/istimewa tersebut berbeda dengan daerah lainnya yang tunduk pada UU pemerintahan daerah.

Penerapan desentralisasi asimetris masih terhambat oleh persoalan regulasi. Pemberlakuan desentralisasi yang simetris (seragam) dengan adanya Undang-Undang Otonomi Daerah disebabkan pemerintah tidak memiliki desain desentralisasi asimetris untuk diterapkan di daerah. UUD 1945 menyerahkan/mendelegasikan pengaturannya kepada undang-undang. Karena itu, masing-masing daerah yang diberikan status istimewa atau khusus, memiliki isi dan model yang berbeda. Pengaturan ini sekaligus membuktikan fleksibilitas desentralisasi asimetris.

Konflik yang terus bergulir di Papua mengindikasikan bahwa *legal formal* yang mengatur otonomi khusus di Papua belum akomodatif. Papua adalah daerah yang telah diberikan otonomi khusus namun tidak berbanding lurus dengan pembangunan daerah di Papua. Tidak heran jika pengajuan perkara *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi terkait undang-undang otonomi khusus adalah terbanyak Papua. Namun, hanya sedikit permohonan yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Munculnya keinginan disintegrasi Papua merupakan dampak dari tidak

tercapainya peningkatan kesejahteraan masyarakat selama pemberian otonomi khusus sejak 2001.

Kondisi ini menunjukkan bahwa ada permasalahan hukum yang belum mampu mengakomodasi konflik-konflik yang ada. Penelitian ini penting karena hingga saat ini belum adanya sudut pandang konvergensi tatanan hukum dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia. Indra mengatakan konvergensi adalah sebuah cara pandang dalam penyusunan undang-undang. Pembuat undang-undang harus memiliki pandangan yang komprehensif.

Konvergensi dipergunakan sebagai upaya untuk penyatuan sistem-sistem hukum, konsepsi, prinsip-prinsip atau norma-norma. Konvergensi tak bisa dielakan lagi dalam era globalisasi saat ini. Para ahli hukum dan ekonomi telah memprediksikan bahwa tatanan hukum akan bergerak ke arah yang lebih memadai. Mereka berpendapat bahwa implikasi dari globalisasi akan memaksa tatanan hukum untuk berkonvergensi sehingga tercapainya efisiensi secara ekonomis.

Urgensi penelitian ini terletak pada fakta bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam tataran norma hukum saat ini masih *labil* dan belum menemukan formatnya yang ideal. Proses pencarian formasi yang ideal dalam pelaksanaan desentralisasi sangat mempengaruhi pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat. Kebutuhan akan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dapat mengakomodasi dan memfasilitasi konvergensi desentralisasi asimetris saat ini sangat diperlukan, sementara peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah belum mampu mengakomodasi keberagaman dan permasalahan praktik yang ada.



## **B. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan, permasalahan yang akan diselesaikan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah konstitusionalitas desentralisasi asimetris dalam negara kesatuan republik Indonesia?
2. Bagaimanakah konsep konvergensi hukum dalam desentralisasi asimetris di Indonesia untuk mewujudkan pembangunan daerah?

## **C. Tujuan Khusus Penelitian**

Tujuan khusus penelitian ini yaitu untuk menghasilkan Konvergensi Hukum Desentralisasi Asimetris Untuk Mewujudkan Akselerasi Pembangunan Daerah.

## **D. Urgensi Penelitian**

Penelitian ini memiliki urgensi, yaitu dalam rangka menemukan model yang ideal dalam pembentukan undang-undang pemerintahan daerah ke depannya. Praktik dan konsep desentralisasi yang ada saat ini masih belum mampu menjawab permasalahan hubungan pusat dan daerah yang tak kunjung usai. Hal ini juga berimbas terhadap pembangunan daerah yang tidak merata, dan munculnya daerah yang memicu disintegrasi.

## **E. Output/Temuan**

Penelitian ini akan menghasilkan temuan, yaitu konsep konvergensi hukum desentralisasi asimetris untuk mewujudkan akselerasi pembangunan daerah.

## **F. Kontribusi Terhadap Ilmu Pengetahuan**

Kontribusi penelitian ini bermanfaat bagi peningkatan daya saing bangsa melalui pengembangan ilmu pengetahuan hukum di bidang otonomi daerah yang selaras dengan konstitusi. Dalam konteks pengembangan ilmu pengetahuan yang demikian, maka penelitian ini juga akan memperkaya publikasi ilmiah di bidang hukum.

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

Indonesia menganut sistem presidensial, meskipun masih terdapat perdebatan dan kelompok yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem campuran. Namun, satu yang pasti bahwa, Indonesia adalah bukan negara dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana terdapat negara dalam negara. Ditinjau dari aspek pembagian kekuasaannya, organisasi pemerintah dapat dibagi dua, yaitu: pembagian kekuasaan secara horizontal didasarkan atas sifat tugas yang berbeda-beda jenisnya yang menimbulkan berbagai macam lembaga di dalam suatu negara, dan pembagian kekuasaan secara vertikal menurut tingkat pemerintahan, melahirkan hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem *desentralisasi* dan *dekonsentrasi*.<sup>4</sup>

Mengenai otonomi dan tugas pembantuan ditentukan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal 18 ayat (5) UUD 1945). Dengan demikian pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri:<sup>5</sup>

- a. daerah Otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di Negara federal;

---

<sup>4</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-5. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. hlm. 171.

<sup>5</sup> *Ibid.*

- b. desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintahan;
- c. penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada butir b, tersebut di atas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Adanya desentralisasi seharusnya juga diikuti dengan pembangunan daerah. Pembangunan daerah adalah kegiatan yang berlangsung terus menerus dan berkesinambungan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat baik materiil maupun spiritual. Untuk dapat merealisasikan tujuan tersebut perlu banyak memperhatikan masalah pembiayaan pembangunan.<sup>6</sup> Pembiayaan pembangunan memerlukan uang yang cukup banyak sebagai syarat mutlak agar pembangunan dapat berhasil.<sup>7</sup> Semakin tersedia cukup sumber-sumber pembiayaan, maka diharapkan keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah semakin besar.<sup>8</sup>

Menurut Koirudin kebijakan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintahan di negara-negara yang bersifat demokratis, sedikitnya memiliki dua pokok manfaat yaitu:

- 1) Manfaat politis yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik masyarakat daerah sekaligus dalam rangka memperkuat stabilitas politik secara nasional.

---

<sup>6</sup> *Op.Cit.*, Rahardjo Adisasmita, hlm. 70.

<sup>7</sup> Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, cet-8, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 11.

<sup>8</sup> *Op.Cit.*, Rahardjo Adisasmita, hlm. 7.

- 2) Manfaat administratif dan ekonomis yaitu untuk meyakinkan bahwa pembangunan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sana.<sup>9</sup>

The Liang Gie juga mengemukakan alasan dianutnya desentralisasi, salah satunya yaitu dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.<sup>10</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan proses penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>11</sup> Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan Pemerintah lokal (*Local Government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.<sup>12</sup>

Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah melalui UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir telah diubah

---

<sup>9</sup> Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, (Malang: Averroes Press, 2005).

<sup>10</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1995), hlm. 60.

<sup>11</sup> Penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014

<sup>12</sup> Ni'matul Huda. 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press. hlm. 241

dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi ruang kepada daerah untuk membangun wilayahnya sendiri. Otonomi daerah memberikan hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Namun, lain hal, praktik desentralisasi di Indonesia menganut desentralisasi asimetris. Pasal 399 UU Nomor 23 Tahun 2014, mengatur bahwa “Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut.” Ketentuan ini mengartikan bahwa undang-undang otonomi khusus adalah yang utama sebagai dasar penyelenggaraan desentralisasi.

Djohermansyah Djohan,<sup>13</sup> berpendapat bahwa walaupun daerah itu berstatus otonomi khusus atau istimewa, tidak boleh ada negara dalam negara, dan kesejahteraan masyarakat haruslah yang nomor satu, bukan kesejahteraan elite. Distorsi dalam pengelolaan desentralisasi asimetris di Indonesia bisa dikoreksi dengan memperbaiki persoalan kewenangan, kelembagaan, keuangan, korbinwas, politik dan pemerintahan lokal.

Polemik desentralisasi asimetris masih belum menemukan jalan terang. Setiap daerah khusus tersebut memiliki undang-undang sendiri yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian ini akan mencari “konvergensi

---

<sup>13</sup> Presiden Institut otonomi Daerah, Dirjen Otda 2010-2014

hukum” sebagai dasar pengaturan untuk mengatur desentralisasi asimetris yang ideal di Indonesia.

Arti kata konvergensi dapat diartikan keadaan menuju satu titik pertemuan atau memusat.<sup>14</sup> mengarahkan kepada satu titik pertemuan. Danrivanto, yang menguraikan konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat terhadap konvergensi TIK, mengungkapkan bahwa konsep konvergensi hukum merupakan upaya pembentukan hukum yang antisipatif terhadap perkembangan zaman.<sup>15</sup>

Globalisasi menyebabkan terjadinya konvergensi dari tatanan hukum (*legal order*) atau sistem hukum. Para ahli hukum dan ekonomi telah memprediksi bahwa tatanan hukum akan bergerak ke arah yang lebih memadai. Mereka berpendapat bahwa implikasi dari globalisasi akan memaksa tatanan hukum untuk berkonvergensi sehingga tercapainya efisiensi secara ekonomi. Hal dimaksud dikarenakan tatanan regulasi terkait dari suatu tatanan hukum akan membuat satu sistem saja tidak akan mampu memberikan solusi yang optimal dari permasalahan-permasalahan yang muncul.<sup>16</sup> Hal ini didasarkan argumen terhadap ekivalensi fungsional, dimana suatu sistem hukum dapat tampak berbeda namun perbedaan dimaksud hanya pada permukaannya saja. Karena pada dasarnya institusi dimaksud tetap mampu memenuhi fungsi yang sama dan serupa.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> <https://kbbi.web.id/konvergensi>

<sup>15</sup> Danrivanto Budhijanto, (2014). *Teori Hukum Konvergensi*, Bandung: PT Refika Aditama. Hlm.94

<sup>16</sup> Anthony Ogus, “*Competition Between National Legal System: A Contribution of Economic Analysis to Comparative Law*”, 48 Int’l & Comp. L.Q.405 (1999); Ugo A. Mattei, Luisa Antonioli & Andrea Rossato, “*Comparative Law and Economics*”, 1 *Encyclopedia of Law and Economics* 505 (Boudewijn Bouckaert & Gerrit De Geest eds., 2000). Jennifer G. Hill, “*The Persistent Debate about Convergence in Comparative Corporate Governance*”, 27 Sydney L. Rev. 743 (2005). Ronald J. Gilson, “*Globalizing Corporate Governance: Convergence of Form or Function*”, 49 Am. J. Comp. L.329 (2001). Dalam *Op.Cit.*, Danrivanto Budhijanto, Hlm. Viii.

<sup>17</sup> Ralf Michaels, “*Two Paradigm of Jurisdiction*”, Michigan Journal of International Law, Summer 2006. E.g., Konrad Zweigert & Hein Kotz, *Introduction to Comparative Law* 24 (Tony Weir trans., 3d ed. 1998); Ugo Mattei, “*A Transaction Costs Approach to the European Civil Code*”, 5 Eur. Rev. Priv. L. 537 (1997). Dalam *Ibid.*, Danrivanto Budhijanto, Hlm. 97

Pada sisi lain, terdapat suatu pemahaman bahwa budaya hukum (*legal culture*) merupakan suatu hambatan dari upaya konvergensi tatanan hukum.<sup>18</sup> Pendekatan untuk mencari keterkaitan dengan persamaan dan perbedaan antara sistem hukum, atau membandingkan sistem hukum yang berbeda diharapkan dapat menjelaskan pentingnya konsepsi konvergensi hukum.<sup>19</sup>

Konsep-konsep hukum tentang konvergensi (*convergence*), harmonisasi (*harmonization*), dan unifikasi (*unification*) telah menjadi konsep-konsep yang terus berkembang. Konsep hukum dimaksud secara umum dapat dipahami sebagaimana dimuat dalam tabel berikut ini:<sup>20</sup>

Konsep Hukum	Pemahaman Umum
Konvergensi	Dipergunakan sebagai upaya penyatuan sistem-sistem hukum, konsepsi, prinsip-prinsip, atau norma-norma
Harmonisasi	Dipergunakan sebagai upaya untuk menyiapkan hukum nasional atau hukum negara bagian yang memiliki keterkaitan pengaturan didasarkan kepada hukum, regulasi dan tindakan administratif
Unifikasi	Dipergunakan sebagai upaya harmonisasi secara ekstrim baik terhadap perbedaan maupun fleksibilitas dalam pengaturan dan tidak memberikan ruang terhadap ketentuan lain

<sup>18</sup> Pierre Legrand, “*European Legal System Are Not Converging*”, 45 Int’l & Comp. L.Q. 52, 61-62 (1996). ). Dalam *Op.Cit.*, Danrivanto Budhijanto

<sup>19</sup> *Op.Cit.*, Danrivanto Budhijanto, (2014). *Teori Hukum Konvergensi*, Bandung: PT Refika Aditama. Hlm.101

<sup>20</sup> Nuno Garoupa dan Anthony Ogus, “A Strategic Interpretation of Legal Transplant”, *Journal of Legal Studies*, The University of Chicago, Juni, 2006. “Convergence is used to refer to the coming together of legal systems, concepts, principles, or norm; harmonization is seen as an approximation of national or state laws by virtue of provisions laid down by laws, regulation, or administrative action; and unification is an extreme version of harmonization in which differentiability or flexibility is ruled out and no derogation in the preempted areas is allowed.” Dalam *Op.Cit.*, Danrivanto Budhijanto, Hlm.97



Para ahli hukum berpendapat bahwa suatu sistem hukum dibentuk berdasarkan kepada format yang berbeda namun tetap memiliki kesatuan inti pemahaman.<sup>21</sup> Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, juga memerlukan teori hukum pembangunan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Fungsi hukum menurut teori hukum pembangunan, selain untuk mencapai ketertiban dan keadilan, juga berfungsi sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa, perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, hukum menjadi suatu sarana yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.<sup>22</sup>

Penelitian ini merupakan penelitian lanjutan dari penelitian tahun lalu, yang menghasilkan temuan bahwa perlu adanya instrumen hukum berupa peraturan pemerintah dalam menjembatani kewenangan Pusat dan Daerah untuk membangun sinergitas dalam pelayanan publik, khususnya untuk mengatasi konflik yang terjadi di masyarakat agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan efektif. Adapun penelitian ini, merupakan respon terhadap temuan awal peneliti bahwa realitas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia masih dinamis baik dari sisi regulasi maupun praktik, dan sistem desentralisasi yang dianut di Indonesia masih mencari formatnya yang ideal. Hal ini yang kemudian berdampak pada pembangunan daerah.

Hasil penelitian ini nantinya akan menghasilkan temuan baru berupa konseptualisasi yang peneliti tawarkan berupa konvergensi hukum desentralisasi

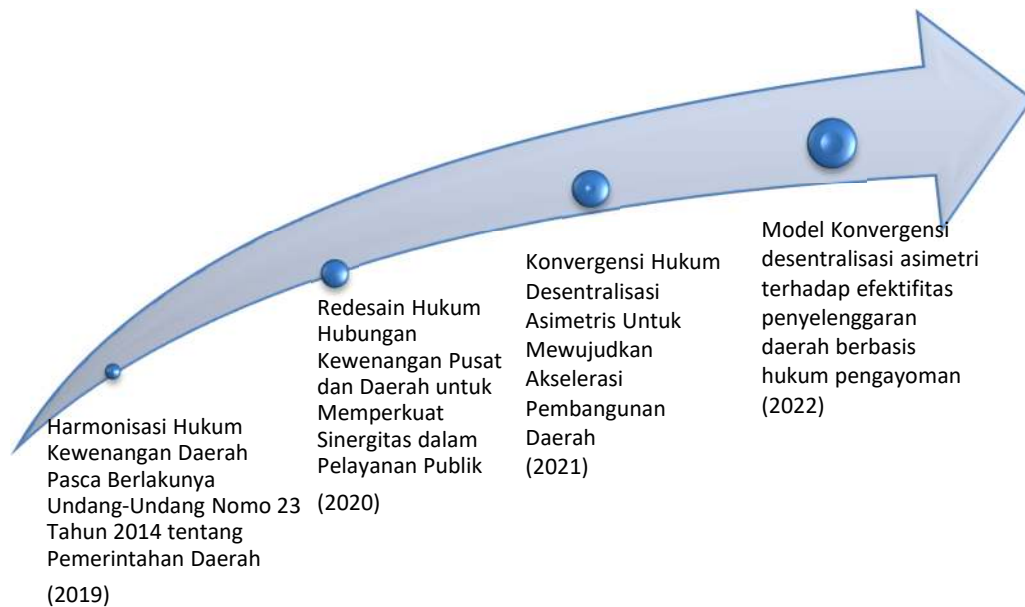
---

<sup>21</sup> James Gordley, "Is Comparative Law a Distinct Discipline?", 46 Am. J. Comp. L. 607 (1998), Dalam *Op.Cit.*, Danrivanto Budhijanto

<sup>22</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, cet-4, (Bandung: Alumni, 2013), hlm. 89.

asimetris yang mengakomodir kebutuhan dan keberagaman daerah yang berbeda-beda. Desentralisasi asimetris yang saat ini ada di Indonesia masih sumir dan dari perspektif hukum belum memiliki landasan yang kuat. Penelitian ini juga merupakan tuntutan untuk menjawab permasalahan dan konflik yang terus terjadi antara pusat dan daerah. Dengan demikian, penelitian ini layak dilakukan. Peta jalan penelitian digambarkan pada ragaan berikut.

Ragaan 1. Peta Jalan (*roadmap*) Penelitian.



## BAB 3

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian dan Pendekatan Masalah

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal research*) yang hanya menggunakan data sekunder. Model penelitian hukumnya adalah kajian komprehensif dan analitis terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Mengingat penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif, maka pendekatannya menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).<sup>23</sup> Selanjutnya digunakan pendekatan *socio-legal*,<sup>24</sup> yang mengkaji realita hubungan Pusat dan Daerah serta realita desentralisasi asimetris di Indonesia.

#### B. Data dan Sumber Data

Karena penelitian ini tergolong penelitian hukum normatif, maka data yang digunakan hanya data sekunder. Data sekunder yang diperlukan itu adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang relevan dengan rumusan masalah yang akan dibahas, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal yang sesuai dengan fokus penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini

---

<sup>23</sup> Peter MahmudMarzuki, 2005. *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta.

<sup>24</sup>TerryHutchinson,2002. *Researching and Writing in Law*, Lawbook's Co., Sydney. Dalam penelitian *socio-legal research* ada dua aspek penelitian, yang pertama *legal research* yaitu aspek obyek penelitian tetap ada berupa bahan dalam arti norm, peraturan perundang-undangan dan kedua *socio research* yaitu digunakan metode dan teori-teori ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis.

juga diperoleh dari hasil studi pustaka dan penelusuran di jaringan internet. Data lapangan berupa hasil wawancara dipakai sebagai penunjang untuk melengkapi analisis bahan hukum, yang bersumber dari instansi yang berwenang dan stakeholder yang terkait.

### **C. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data**

Pengumpulan data dilakukan melalui Studi Kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca, mengutip, mencatat, dan memahami berbagai literatur yang terkait dengan objek penelitian baik berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Langkah selanjutnya, bahan data dikumpulkan melalui prosedur identifikasi, inventarisasi, klasifikasi dan sistematisasi bahan data sesuai permasalahan penelitian. Sedangkan data lapangan (untuk penelitian *socio-legal*), dikumpulkan dengan cara wawancara langsung dengan beberapa informan yang mewakili pemerintah daerah. Bahan dan data yang terkumpul diperiksa kembali kelengkapannya (*editing*), lalu diklasifikasi dan sistematisasi secara tematik (sesuai pokok permasalahan), untuk selanjutnya dianalisis.

### **D. Analisis Data**

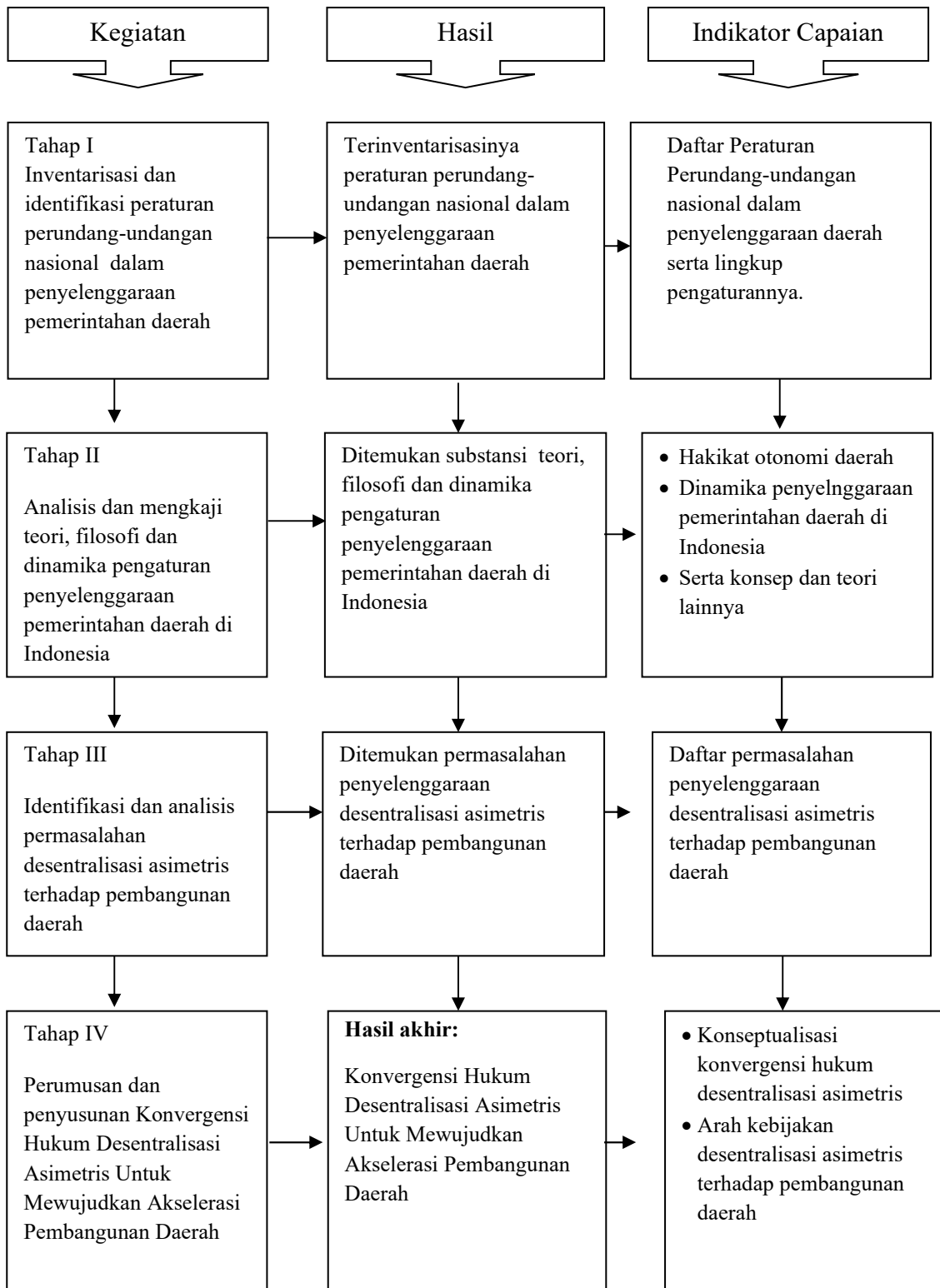
Analisis terhadap data dilakukan secara kualitatif dengan cara preskriptif-analitik, yaitu menelaah konsep hukum dan norma hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Dari aspek ilmu hukum dogmatik, analisis bahan hukum dilakukan dengan cara pemaparan dan analisis tentang isi (struktur) hukum yang berlaku, sistematisasi gejala hukum yang dipaparkan dan

dianalisis, interpretasi, dan penilaian hukum yang berlaku. Metode penalaran yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode deduktif.

#### **E. Tahap-Tahap Penelitian**

Pelaksanaan penelitian ini meliputi beberapa tahapan dengan *output* dan indikator keberhasilan digambarkan dalam bagan alir berikut ini.

Bagan 1. Tahap-Tahap Penelitian



## **BAB 4**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut bentuk negara kesatuan, hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945), yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Menurut Abu Daud Busroh, negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.<sup>25</sup> Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan Pemerintah lokal (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.<sup>26</sup>

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-

---

<sup>25</sup> Abu Daud Busroh, Ilmu Negara, (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hlm.64

<sup>26</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. (Yogyakarta: FH UII Press, 2014). hlm. 241

daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.<sup>27</sup>

Indonesia sebagai negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, hal ini diatur secara tegas dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, bahwa “pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 juga memuat ketentuan bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Ketentuan tersebut dielaborasi lebih lanjut oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Mohammad Hatta mengatakan, bahwa pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi) merupakan salah satu aspek pelaksanaan kedaulatan rakyat (demokrasi), yakni hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada puncak pimpinan negeri, melainkan juga pada tiap tempat di kota, desa dan daerah. Gagasan tersebut dapat dipahami, mengingat kondisi geografis Indonesia yang sangat luas dengan kemajemukannya menyebabkan tuntutan kebutuhan untuk mengakomodasinya dalam penerapan desentralisasi dan otonomi

---

<sup>27</sup> Fahmi Amrusyi, “Otonomi Dalam Negara Kesatuan”, dalam Abdurrahman (ed), “Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah”, (Jakarta: Media Sarana Press, 1987), hlm.56, dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewaa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm.2



daerah.<sup>28</sup> Hal ini maka tidak memungkinkan bagi pemerintah (pusat) untuk melaksanakan sendiri seluruh urusan pemerintahan sehingga pelaksanaan urusan tersebut dibagi kepada daerah berdasarkan asas otonomi.

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal 18 ayat (5) UUD 1945). Dengan demikian pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri:<sup>29</sup>

- d. daerah Otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal;
- e. desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintahan;
- f. penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada butir b, tersebut di atas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah melalui UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 memberi ruang kepada daerah untuk membangun wilayahnya sendiri. Adanya otonomi daerah memberikan hak,

---

<sup>28</sup> Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm.124

<sup>29</sup> *Ibid.*

wewenang dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Pada hakikatnya, penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan proses penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>30</sup>

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan pemerintah daerah.<sup>31</sup> Pembagian wewenang dalam penyelenggaraan pemerintah pusat dan daerah menandakan adanya hubungan pemerintah pusat dan daerah. Hubungan pemerintah pusat dan daerah telah melalui berbagai model dan bentuk sesuai regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan di daerah.<sup>32</sup>

*Legal policy* terhadap desentralisasi dari sejak kemerdekaan hingga saat ini terus mengalami dinamika. Berubah-ubahnya undang-undang mengenai pemerintahan daerah, berdampak pada kewenangan yang dimiliki daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Porsi kewenangan daerah ini amat tergantung dengan kebijakan dan keputusan politik pembentuk undang-undang, dalam hal ini lembaga Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Setiap kali peraturan perundang-

---

<sup>30</sup> Penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014

<sup>31</sup> Fatkhul Muin, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah dan Keuangan Daerah*. Fiat Justisia Vol. 8, No.1, Januari-Maret 2014.

<sup>32</sup> Dudung Abdullah, *Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah*, Jurnal Hukum Positum Vol.1, No.1, Desember 2016.

undangan tentang pemerintahan daerah berubah, maka berubah juga pola hubungan yang dibangun antara Pusat dan Daerah.<sup>33</sup> Pola hubungan pusat dan daerah ini pada dasarnya menjadi kunci sinergitas dan hubungan yang serasi dan harmonis antara pusat dan daerah.

Menurut Bagir Manan, salah satu kesulitan dalam menumbuhkan hubungan serasi antara pusat dan daerah adalah karena perbedaan kecenderungan. Dalam hal ini, pusat yang bertanggung jawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (asas *equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (asas *uniformitas*), kadang-kadang lebih cenderung pada penyelenggaraan pemerintahan sentralistik. Di pihak lain, upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial sangat dipengaruhi misalnya, oleh corak susunan masyarakat. cara-cara mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial pada susunan masyarakat yang (relatif) homogen akan berbeda dengan masyarakat majemuk. Pada masyarakat majemuk upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial harus memperhatikan corak-corak susunan setempat (yang bersifat lokal), perbedaan sistem budaya dan kepercayaan, perbedaan sifat dan letak geografi, perbedaan latar belakang sejarah, dan sebagainya. Perhatian terhadap perbedaan dan kekhususan tersebut selanjutnya mengharuskan adanya perbedaan pelayanan dan cara penyelenggaraan pemerintahan. Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan semacam ini hanya mungkin terlaksana dalam satu pemerintahan desentralistik.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Bambang Ariyanto, *Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah dalam Penanganan Pandemi Covid-19*, Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum, Edisi Khusus, Oktober 2020, pp.37-57.

<sup>34</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994)

Bagir Manan berpandangan bahwa desentralisasi dilihat dari hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945, maka: *pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. *Keempat*, bentuk hubungan pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.<sup>35</sup> Untuk itulah hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah idealnya berjalan harmonis, hal ini selain untuk mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan, juga untuk menghindari adanya gerakan separatisme.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut dan mengakui desentralisasi asimetris dalam mengelola hubungan pusat-daerah. Desentralisasi di Indonesia memberikan ruang bagi adanya desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Desentralisasi simetris yakni pemberlakuan desentralisasi atau pola hubungan pusat dan daerah yang sama atau seragam sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014. Sedangkan, desentralisasi asimetris yakni adanya kekhususan atau keistimewaan yang diberikan terhadap beberapa daerah. Daerah yang memperoleh status otonomi khusus memiliki eksklusifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

---

<sup>35</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*. (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm.88-89

Saat ini ada lima daerah yang memperoleh desentralisasi asimetris tersebut. Pasal 399 UU No. 23 Tahun 2014, menegaskan bahwa “Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut.” Sehingga setiap daerah tersebut memiliki *lex specialis* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Undang-undang yang mengatur otonomi khusus, sesuai asas hukum yang berlaku yaitu asas *lex spesialis*. Sehingga, semua peraturan perundang-undangan yang diatur berbeda di Indonesia tetap mengikuti undang-undang otonomi khusus tersebut. Hal ini juga yang menyebabkan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah, terhadap daerah khusus/istimewa tersebut berbeda dengan daerah lainnya yang tunduk pada UU pemerintahan daerah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana telah diatur dalam Pasal 18A dan 18B UUD 1945 memang mengakui status khusus dan keistimewaan suatu daerah. Pasal 18A ayat (1) menyatakan bahwa, “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.” Selanjutnya Pasal 18B ayat (1), “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

Jimly menegaskan bahwa ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 telah mengubah format bentuk negara kesatuan yang kaku kepada bentuk

negara kesatuan yang dinamis. Pertama, dimungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang sifatnya federalistik dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah. Kedua, dalam dinamika hubungan tersebut dimungkinkan pula dikembangkannya kebijakan otonomi yang pluralis.<sup>36</sup> Hal inilah yang kemudian dielaborasi dengan pemberian otonomi khusus atau keistimewaan yang menerapkan pola otonomi yang berbeda dengan daerah lainnya atau dikenal dengan kebijakan desentralisasi asimetris.

## **B. Relasi Pembangunan Daerah dan Desentralisasi**

Pembangunan daerah merupakan prioritas dalam desentralisasi. Adanya desentralisasi seharusnya juga diikuti dengan pembangunan daerah. Dengan terwujudnya pembangunan daerah, hal ini akan beraras pada kesejahteraan rakyat. Menurut Koirudin kebijakan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintahan di negara-negara yang bersifat demokratis, sedikitnya memiliki dua pokok manfaat yaitu:

- 1) Manfaat politis yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik masyarakat daerah sekaligus dalam rangka memperkuat stabilitas politik secara nasional.
- 2) Manfaat administratif dan ekonomis yaitu untuk meyakinkan bahwa pembangunan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sana.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Jimly Asshiddique, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005)

<sup>37</sup> Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, (Malang: Averroes Press, 2005).

The Liang Gie juga mengemukakan alasan dianutnya desentralisasi, salah satunya yaitu dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.<sup>38</sup>

Pembangunan daerah adalah kegiatan yang berlangsung terus menerus dan berkesinambungan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat baik materiil maupun spiritual. Dan untuk dapat merealisasikan tujuan tersebut perlu banyak memperhatikan masalah pembiayaan pembangunan.<sup>39</sup> Pembiayaan pembangunan memerlukan uang yang cukup banyak sebagai syarat mutlak agar pembangunan dapat berhasil.<sup>40</sup> Semakin tersedia cukup sumber-sumber pembiayaan, maka diharapkan keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah semakin besar.<sup>41</sup>

Dari perspektif hukum, untuk mengulas relasi pembangunan daerah dan desentralisasi, juga memerlukan teori hukum pembangunan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Fungsi hukum menurut teori hukum pembangunan, selain untuk mencapai ketertiban dan keadilan, juga berfungsi sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa, perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan)

---

<sup>38</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1995), hlm. 60.

<sup>39</sup> Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Pedesaan dan Perkotaan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), hlm. 70.

<sup>40</sup> Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, cet-8, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 11.

<sup>41</sup> *Op.Cit.*, Rahardjo Adisasmita, hlm. 7.

merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, hukum menjadi suatu sarana yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.<sup>42</sup>

Begitu pula keberadaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai landasan hukum desentralisasi simetris di Indonesia, serta Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, memiliki fungsi hukum sebagai sarana pembangunan. Namun, pada kenyataannya, saat ini meski lebih dari dua dekade desentralisasi berjalan di Indonesia, pemerataan pembangunan masih belum tercapai. Adanya ketimpangan pembangunan yang tinggi di Indonesia menjadi sebuah tantangan besar.

Adanya kebijakan desentralisasi dengan regulasi yang ada saat ini, belum mampu mencapai tujuan dan manfaat desentralisasi itu sendiri. Pemerintah pusat dalam hal ini berperan penting untuk mengatasi persoalan tersebut. Masing-masing daerah yang memiliki karakteristik berbeda-beda, membutuhkan kebijakan yang mampu *capture* dinamika daerah. Untuk itu, konvergensi hukum dalam membangun model desentralisasi asimetris menjadi suatu alternatif kebijakan dalam mengatasi pemerataan dan akselerasi pembangunan daerah.

---

<sup>42</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, cet-4, (Bandung: Alumni, 2013), hlm. 89.



### C. Konsep Konvergensi Hukum dalam Membangun Model Desentralisasi Asimetris di Indonesia

Tulisan ini berawal dari temuan penulis bahwa realitas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia masih dinamis baik dari sisi regulasi maupun praktik, dan sistem desentralisasi yang dianut di Indonesia masih mencari formatnya yang ideal. Sedangkan, polemik desentralisasi asimetris saat ini masih belum menemukan jalan terang. Setiap daerah khusus yang ada di Indonesia memiliki undang-undang sendiri yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tulisan ini akan menguraikan konsep “konvergensi hukum” sebagai dasar pengaturan untuk mengatur desentralisasi asimetris di Indonesia.

Arti kata konvergensi dapat diartikan keadaan menuju satu titik pertemuan atau memusat.<sup>43</sup> mengarahkan kepada satu titik pertemuan. Danrivanto, yang menguraikan konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat terhadap konvergensi Teknologi Informasi dan Komunikasi, mengungkapkan bahwa konsep konvergensi hukum merupakan upaya pembentukan hukum yang antisipatif terhadap perkembangan zaman.<sup>44</sup>

Globalisasi menyebabkan terjadinya konvergensi dari tatanan hukum (*legal order*) atau sistem hukum. Para ahli hukum dan ekonomi telah memprediksi bahwa tatanan hukum akan bergerak ke arah yang lebih memadai. Mereka berpendapat bahwa implikasi dari globalisasi akan memaksa tatanan hukum untuk berkonvergensi sehingga tercapainya efisiensi secara ekonomi. Hal dimaksud

---

<sup>43</sup> <https://kbbi.web.id/konvergensi>

<sup>44</sup> Danrivanto Budhijanto, (2014). *Teori Hukum Konvergensi*, Bandung: PT Refika Aditama. Hlm.94

dikarenakan tatanan regulasi terkait dari suatu tatanan hukum akan membuat satu sistem saja tidak akan mampu memberikan solusi yang optimal dari permasalahan-permasalahan yang muncul.<sup>45</sup> Hal ini didasarkan argumen terhadap ekivalensi fungsional, dimana suatu sistem hukum dapat tampak berbeda namun perbedaan dimaksud hanya pada permukaannya saja. Karena pada dasarnya institusi dimaksud tetap mampu memenuhi fungsi yang sama dan serupa.<sup>46</sup>

Pada sisi lain, terdapat suatu pemahaman bahwa budaya hukum (*legal culture*) merupakan suatu hambatan dari upaya konvergensi tatanan hukum.<sup>47</sup> Pendekatan untuk mencari keterkaitan dengan persamaan dan perbedaan antara sistem hukum, atau membandingkan sistem hukum yang berbeda diharapkan dapat menjelaskan pentingnya konsepsi konvergensi hukum.<sup>48</sup> Konsep-konsep hukum tentang konvergensi (*convergence*), harmonisasi (*harmonization*), dan unifikasi (*unification*) telah menjadi konsep-konsep yang terus berkembang.

Menurut Nuno Garoupa dan Anthony Ogus, “*Convergence is used to refer to the coming together of legal systems, concepts, principles, or norm; harmonization is seen as an approximation of national or state laws by virtue of*

---

<sup>45</sup> Anthony Ogus, “*Competition Between National Legal System: A Contribution of Economic Analysis to Comparative Law*”, 48 Int’l & Comp. L.Q.405 (1999); Ugo A. Mattei, Luisa Antonioli & Andrea Rossato, “*Comparative Law and Economics*”, 1 *Encyclopedia of Law and Economics* 505 (Boudewijn Bouckaert & Gerrit De Geest eds., 2000). Jennifer G. Hill, “*The Persistent Debate about Convergence in Comparative Corporate Governance*”, 27 Sydney L. Rev. 743 (2005). Ronald J. Gilson, “*Globalizing Corporate Governance: Convergence of Form or Function*”, 49 Am. J. Comp. L.329 (2001). Dalam *Op.Cit.*, Danrivanto Budhijanto, Hlm. Viii.

<sup>46</sup> Ralf Michaels, “*Two Paradigm of Jurisdiction*”, Michigan Journal of International Law, Summer 2006. E.g., Konrad Zweigert & Hein Kotz, *Introduction to Comparative Law* 24 (Tony Weir trans., 3d ed. 1998); Ugo Mattei, “*A Transaction Costs Approach to the European Civil Code*”, 5 Eur. Rev. Priv. L. 537 (1997). Dalam *Ibid.*, Danrivanto Budhijanto, Hlm. 97

<sup>47</sup> Pierre Legrand, “*European Legal System Are Not Converging*”, 45 Int’l & Comp. L.Q. 52, 61-62 (1996). ). Dalam *Op.Cit.*, Danrivanto Budhijanto

<sup>48</sup> *Op.Cit.*, Danrivanto Budhijanto, (2014). *Teori Hukum Konvergensi*, Bandung: PT Refika Aditama. Hlm.101

*provisions laid down by laws, regulation, or administrative action; and unification is an extreme version of harmonization in which differentiability or flexibility is ruled out and no derogation in the preempted areas is allowed.”*<sup>49</sup> Konsep hukum dimaksud secara umum tersebut dapat dipahami sebagaimana dimuat dalam tabel berikut ini:<sup>50</sup>

Tabel 1. Perbedaan konsep konvergensi, harmonisasi, dan unifikasi

Konsep Hukum	Pemahaman Umum
Konvergensi	Dipergunakan sebagai upaya penyatuan sistem-sistem hukum, konsepsi, prinsip-prinsip, atau norma-norma
Harmonisasi	Dipergunakan sebagai upaya untuk menyiapkan hukum nasional atau hukum negara bagian yang memiliki keterkaitan pengaturan didasarkan kepada hukum, regulasi dan tindakan administratif
Unifikasi	Dipergunakan sebagai upaya harmonisasi secara ekstrim baik terhadap perbedaan maupun fleksibilitas dalam pengaturan dan tidak memberikan ruang terhadap ketentuan lain

---

<sup>49</sup> Nuno Garoupa dan Anthony Ogus, “A Strategic Interpretation of Legal Transplant”, *Journal of Legal Studies*, The University of Chicago, Juni, 2006. Dalam *Op.Cit.*, Danrivanto Budhijanto, Hlm.97

<sup>50</sup> *Ibid.*

Para ahli hukum berpendapat bahwa suatu sistem hukum dibentuk berdasarkan kepada format yang berbeda namun tetap memiliki kesatuan inti pemahaman.<sup>51</sup>

Desentralisasi asimetris di Indonesia saat ini hanya diberikan kepada lima daerah, yakni Aceh, Papua, Papua Barat, DKI Jakarta, dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dasar hukum pengaturan desentralisasi asimetris masing-masing daerah tersebut saat ini diatur dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (sebagai dasar pemberian status otonomi khusus Provinsi Aceh), UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (sebagai dasar pemberian status otonomi khusus Provinsi Papua), UU No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang (sebagai dasar pemberian status otonomi khusus Provinsi Papua Barat setelah memekarkan diri dari Provinsi Papua), UU No.29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (sebagai dasar kekhususan kewenangan yang dimiliki oleh Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota NKRI), dan UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (sebagai dasar Status keistimewaan Yogyakarta).

Otonomi khusus bagi Aceh, Papua, dan Papua Barat diberikan dengan alasan politik, ekonomi dan keamanan. Pemberian status istimewa kepada Yogyakarta lebih kepada alasan latar belakang sejarah dan budaya. Sementara

---

<sup>51</sup> James Gordley, “*Is Comparative Law a Distinct Discipline?*”, 46 Am. J. Comp. L. 607 (1998), Dalam *Op.Cit.*, Danrivanto Budhijanto

pemberian status khusus bagi Jakarta karena kedudukan Jakarta tidak hanya sebagai daerah otonom tetapi juga sebagai pusat pemerintahan dan ibukota negara.<sup>52</sup>

Djohermansyah Djohan yang merupakan Presiden Institut Otonomi Daerah, Dirjen Otda 2010-2014, berpendapat bahwa walaupun daerah itu berstatus otonomi khusus atau istimewa, tidak boleh ada negara dalam negara, dan kesejahteraan masyarakat haruslah yang nomor satu, bukan kesejahteraan elite. Distorsi dalam pengelolaan desentralisasi asimetris di Indonesia bisa dikoreksi dengan memperbaiki persoalan kewenangan, kelembagaan, keuangan, korbinwas, politik dan pemerintahan lokal.

Menurut Wehner, desentralisasi asimetris berdasarkan pada latar belakang pemberian kewenangan asimetris terbagi menjadi dua. Pertama, asimetri politik (*political asymmetry*) yang diberikan sebagai respon dari keberagaman dan bahkan ketegangan (atau konflik) etnis, karakter regional, agama dan lain-lain. Kedua, asimetri administratif (*administrative asymmetry*) yang diberikan berdasarkan pertimbangan efisiensi atau penguatan kapasitas pemerintahan daerah untuk penyelenggaraan aktivitas administrasi dan ekonomi secara efektif.<sup>53</sup> Pemberian otonomi khusus kepada Aceh, Papua dan Papua Barat pada dasarnya untuk meredakan ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah yang mengakibatkan adanya tendensi separatisme.

---

<sup>52</sup> Nyimas Latifah Letty Aziz, dkk., *Model Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2020), hlm.x

<sup>53</sup> Wehner J, "Asymmetrical Devolution. Devolution in South Africa". Dalam Nyimas Latifah Letty Aziz, *Potret Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2018), hlm.249

Kebijakan desentralisasi asimetris pada dasarnya bertujuan untuk membangun pemerintahan daerah yang demokratis, adil dan sejahtera.<sup>54</sup> Pemberian otonomi khusus terhadap Aceh, Papua dan Papua Barat didominasi berdasarkan dua faktor, faktor politik dan faktor ekonomi. Secara politis, tujuan diberikannya kebijakan otonomi khusus ini adalah untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang demokratis dan harmonis. Secara ekonomi, yaitu untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi untuk menyejahterakan masyarakat lokal.<sup>55</sup> Peluang yang diberikan kepada kelima daerah tersebut yang kemudian menimbulkan keinginan yang sama untuk mendapatkan status otonomi khusus atau istimewa bagi daerah lainnya di Indonesia. Salah satu contohnya yaitu Bali.

Secara konstitusional, ketentuan dalam Pasal 18A dan 18B UUD 1945 juga tidak menutup kemungkinan untuk memberikan otonomi khusus kepada daerah lainnya. Tuntutan otonomi yang lebih besar dan termasuk otonomi khusus juga berasal dari kenyataan bahwa pemerintah pusat memberikan bagian yang terlalu kecil kepada daerah dalam kerangka dana perimbangan, jumlah mana dianggap tidak sebanding dengan kekayaan alam atau kontribusi yang diberikan oleh daerah bersangkutan kepada pusat.<sup>56</sup> Hal ini yang kemudian terkait dengan persoalan pembangunan daerah yang masih belum merata.

Penerapan desentralisasi asimetris menjadi suatu hal yang sesuai dan tepat untuk terus dilanjutkan dalam konteks kehidupan pemerintahan di Indonesia. Hal

---

<sup>54</sup> R. Siti Zuhro, *Otonomi Daerah dan Keindonesiaan*, Jurnal Bhinneka Tunggal Ika, 2, No.2, (Jakarta: Sekjen DPD RI, 2011), hlm.40

<sup>55</sup> *Op. Cit.*, Nyimas Latifah Letty Aziz, dkk., hlm.6

<sup>56</sup> Muhammad Habibi & Erni Zuhriyati, *Kecemburuan Daerah Penghasil Setelah Praktek Desentralisasi Asimetris*, [https://www.researchgate.net/publication/330424411\\_Kecemburuan\\_Daerah\\_Penghasil\\_Setelah\\_Praktek\\_Desentralisasi\\_Asimetris](https://www.researchgate.net/publication/330424411_Kecemburuan_Daerah_Penghasil_Setelah_Praktek_Desentralisasi_Asimetris)

ini sesuai dengan pendapat The Liang Gie yang mengemukakan bahwa tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan daripada riwayat dan sifat daerah lain. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan mengunifomisir seluruh daerah menurut satu model.<sup>57</sup> Kewenangan dalam hal ini adalah salah satu aspek penting dalam desentralisasi asimetris. Bahkan menurut Parolari dan Voltmer, kewenangan yang dapat dijalankan secara mandiri dan efektif adalah merupakan kunci dari otonomi dan menjadi elemen penting dalam transformasi konflik.<sup>58</sup> Hal ini selaras sebagaimana pendapat Djohermansyah Djohan yang telah diurai sebelumnya bahwa kewenangan menjadi salah satu faktor yang perlu diperbaiki dalam membangun model desentralisasi asimetris yang ideal di Indonesia.

Pemerintah pusat hingga saat ini belum menetapkan indikator atau parameter suatu daerah dapat memperoleh status khusus, bahkan kebijakan asimetris saat ini juga belum diiringi dengan landasan hukum yang pasti. Dilema pembagian kewenangan atau porsi otonom yang berbeda-beda ini (desentralisasi asimetris) menjadi kajian menarik dari sisi hukum dan pembangunan. Hal ini tidak terlepas bahwa adanya desentralisasi seharusnya juga diikuti dengan pembangunan daerah. Namun realitasnya, desentralisasi dan pembangunan daerah masih belum berjalan beriringan, masih banyak daerah yang tertinggal.

---

<sup>57</sup> A. Dwipayana & A.E. Widiarto (Ed.), *Kajian Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus di Indonesia: Studi Kasus Provinsi Bali dan Provinsi Kepulauan Riau*, (Jakarta: Sekjen DPD RI, 2013).

<sup>58</sup> S. Parolari & L. Voltmer, "Legislative and Administrative Autonomy", in J. Woelk, F. Palermo & J. Marko (Eds.), *Tolerance through Law: Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, (Leidern-Boston: Martinuss Nijhoff, 2008), pp. 77-103, dalam *Op.Cit.*, Nyimas Latifah Letty Aziz, dkk.

Menurut penulis, penerapan desentralisasi asimetris masih terhambat oleh persoalan regulasi. Pemberlakuan desentralisasi yang simetris (seragam) dengan adanya undang-undang pemerintahan daerah *disinyalir* pemerintah belum memiliki desain desentralisasi asimetris untuk diterapkan di daerah. Secara normatif, UUD 1945 menyerahkan atau mendelegasikan pengaturannya ke dalam bentuk undang-undang. Namun saat ini, pengaturan mengenai desentralisasi asimetris hanya diatur dalam undang-undang masing-masing daerah yang diberikan status istimewa atau khusus, belum ada payung hukum (*umbrella act*) yang mengatur secara umum mengenai desentralisasi asimetris. Tidak heran jika setiap undang-undang yang mengatur kekhususan tersebut memiliki isi dan model yang berbeda, dan hal ini tidak menutup kemungkinan adanya ketidakadilan dalam pemberian kekhususan tersebut.

Sisi lain, implementasi desentralisasi asimetris yang telah berjalan saat ini masih memiliki kekurangan, hal ini nampak dari peningkatan kesejahteraan masyarakat yang belum terpenuhi oleh beberapa daerah yang memperoleh otonomi khusus. Konflik yang terus bergulir di Papua mengindikasikan bahwa *legal formal* yang mengatur otonomi khusus di Papua juga masih belum akomodatif. Papua adalah daerah yang telah diberikan otonomi khusus namun tidak berbanding lurus dengan pembangunan daerah di Papua.<sup>59</sup> Tidak heran jika pengajuan perkara

---

<sup>59</sup> Selama dua dekade otonomi khusus Papua berjalan, kekecewaan masyarakat adat atas masalah hutan dan lahan masih belum usai. Konflik antara masyarakat dengan perusahaan dan pemerintah terjadi di banyak tempat di Papua. Data Forest Watch Indonesia, menunjukkan laju deforestasi di Papua. Pada periode 2000-2009, laju deforestasi di bioregion Papua seluas 60.300 hektar pertahun. Meningkat tiga kali lipat pada periode 2009-2013 seluas 171.900 hektar pertahun. Periode selanjutnya, 2013-2017, laju deforestasi pun makin meningkat jadi 189.300 hektar pertahun. Candra Fajri Ananda, *Asimetris Desentralisasi di Indonesia*, Koran SINDO, diakses pada tanggal 9 Juni 2021, dalam laman <https://nasional.sindonews.com/read/435544/18/asimetris-desentralisasi-di-indonesia-1621807552>



*Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi terkait undang-undang otonomi khusus adalah terbanyak Papua. Setidaknya paling sedikit ada delapan Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengajuan *Judicial Review* terhadap undang-undang otonomi khusus. Namun, hanya sedikit permohonan yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Munculnya keinginan disintegrasi Papua merupakan dampak dari tidak tercapainya peningkatan kesejahteraan masyarakat selama pemberian otonomi khusus sejak 2001.

Dengan demikian, berdasarkan apa yang telah diuraikan diatas, maka menurut penulis penyelenggaraan desentralisasi asimetris di Indonesia masih belum memiliki formatnya yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah, serta belum mampu mengatasi persoalan pembangunan daerah yang belum merata. Kondisi ini salah satunya disebabkan karena belum adanya regulasi yang menjadi basis dan legitimasi hukum praktik penyelenggaraan desentralisasi asimetris secara keseluruhan. Penulis menawarkan konsep konvergensi hukum sebagai *umbrella act* dalam penyelenggaraan desentralisasi asimetris yang lebih baik dan menjadi bagian proses dalam membangun model desentralisasi asimetris yang tepat bagi Indonesia. Adapun pemerintah pusat dalam hal ini perlu mengambil kebijakan hukum yang dapat mengakomodir kebutuhan dan keberagaman daerah yang berbeda-beda dalam praktik penyelenggaraan desentralisasi asimetris yang lebih baik.

## **BAB 5**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa praktik desentralisasi asimetris saat ini belum memiliki format hukum yang jelas baik dari sisi prosedural maupun substansi. Keberagaman daerah yang ada di Indonesia, yang tidak terbatas pada Aceh, Jakarta, Yogyakarta, Papua, dan Papua Barat, menjadi pertimbangan dan realitas bahwa dibutuhkan landasan hukum yang kuat dalam mengakomodir tuntutan dan kebutuhan dari keberagaman daerah yang ada dalam penyelenggaraan desentralisasi asimetris. Konvergensi hukum dalam desentralisasi asimetris menjadi alternatif solusi atas permasalahan dan kebutuhan hukum yang diperlukan dalam membangun model desentralisasi asimetris di Indonesia.

#### **B. Saran**

Pemerintah pusat perlu menyiapkan kebijakan hukum dan membangun format ideal penyelenggaraan desentralisasi asimetris dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Praktik penyelenggaraan desentralisasi perlu menemukan formatnya yang ideal agar pembangunan daerah dapat merata, sehingga seluruh lapisan masyarakat dimanapun dapat merasakan manfaat adanya desentralisasi.

## REFERENSI

- [1] Ni'matul Huda, dalam Lukman Santoso Az, (2013). *Hukum Pemerintahan Daerah: Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, diakses dalam <https://www.researchgate.net/publication/328304969>
- [2] Abdullah, H. Rozali. (2000). *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- [3] Muhammad Habibi & Erni Zuhriyati, *Kecemburuan Daerah Penghasil Setelah Praktek Desentralisasi Asimetris*, [https://www.researchgate.net/publication/330424411\\_Kecemburuan\\_Daerah\\_Penghasil\\_Setelah\\_Praktek\\_Desentralisasi\\_Asimetris](https://www.researchgate.net/publication/330424411_Kecemburuan_Daerah_Penghasil_Setelah_Praktek_Desentralisasi_Asimetris)
- [4] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Prenada Media, 2005).
- [5] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hlm.64
- [6] Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. (Yogyakarta: FH UII Press, 2014). hlm. 241
- [7] Fahmi Amrusyi, "Otonomi Dalam Negara Kesatuan", dalam Abdurrahman (ed), "Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah", (Jakarta: Media Sarana Press, 1987), hlm.56, dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewaa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm.2
- [8] Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm.124
- [9] Fatkhul Muin, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah dan Keuangan Daerah*. *Fiat Justisia* Vol. 8, No.1, Januari-Maret 2014.
- [10] Dudung Abdullah, *Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah*, *Jurnal Hukum Positum* Vol.1, No.1, Desember 2016.
- [11] Bambang Ariyanto, *Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah dalam Penanganan Pandemi Covid-19*, *Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum*, Edisi Khusus, Oktober 2020, pp.37-57.
- [12] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994)
- [13] Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*. (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm.88-89
- [14] Jimly Asshiddique, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005)
- [15] Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, (Malang: Averroes Press, 2005).
- [16] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1995), hlm. 60.
- [17] Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Pedesaan dan Perkotaan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), hlm. 70.
- [18] Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, cet-8, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 11.
- [19] Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, cet-4, (Bandung: Alumni, 2013), hlm. 89.

- [20] <https://kbbi.web.id/konvergensi>
- [21] Danrivanto Budhijanto, (2014). *Teori Hukum Konvergensi*, Bandung: PT Refika Aditama. Hlm.94
- [22] Anthony Ogus, “*Competition Between National Legal System: A Contribution of Economic Analysis to Comparative Law*”, 48 Int’l & Comp. L.Q.405 (1999); Ugo A. Mattei, Luisa Antonioli & Andrea Rossato, “*Comparative Law and Economics*”, 1 *Encyclopedia of Law and Economics* 505 (Boudewijn Bouckaert & Gerrit De Geest eds., 2000). Jennifer G. Hill, “*The Persistent Debate about Convergence in Comparative Corporate Governance*”, 27 Sydney L. Rev. 743 (2005). Ronald J. Gilson, “*Globalizing Corporate Governance: Convergence of Form or Function*”, 49 Am. J. Comp. L.329 (2001). Dalam *Op.Cit.*, Danrivanto Budhijanto, Hlm. Viii.
- [23] Ralf Michaels, “*Two Paradigm of Jurisdiction*”, Michigan Journal of International Law, Summer 2006. E.g., Konrad Zweigert & Hein Kotz, *Introduction to Comparative Law* 24 (Tony Weir trans., 3d ed. 1998); Ugo Mattei, “*A Transaction Costs Approach to the European Civil Code*”, 5 Eur. Rev. Priv. L. 537 (1997). Dalam *Ibid.*, Danrivanto Budhijanto, Hlm. 97
- [24] Pierre Legrand, “*European Legal System Are Not Converging*”, 45 Int’l & Comp. L.Q. 52, 61-62 (1996). Dalam *Op.Cit.*, Danrivanto Budhijanto
- [25] Nuno Garoupa dan Anthony Ogus, “*A Strategic Interpretation of Legal Transplant*”, Journal of Legal Studies, The University of Chicago, Juni, 2006. Dalam *Op.Cit.*, Danrivanto Budhijanto, Hlm.97
- [26] James Gordley, “*Is Comparative Law a Distinct Discipline?*”, 46 Am. J. Comp. L. 607 (1998), Dalam *Op.Cit.*, Danrivanto Budhijanto
- [27] Nyimas Latifah Letty Aziz, dkk., *Model Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, (Jakarta: Yayasan Pustakan Obor Indonesia, 2020), hlm.x
- [28] Wehner J, “*Asymmetrical Devolution. Devolution in South Africa*”. Dalam Nyimas Latifah Letty Aziz, *Potret Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obot Indonesia, 2018), hlm.249
- [29] R. Siti Zuhro, *Otonomi Daerah dan Keindonesiaan*, Jurnal Bhinneka Tunggal Ika, 2, No.2, (Jakarta: Sekjen DPD RI, 2011), hlm.40
- [30] Muhammad Habibi & Erni Zuhriyati, *Kecemburuan Daerah Penghasil Setelah Praktek Desentralisasi Asimetris*, [https://www.researchgate.net/publication/330424411\\_Kecemburuan\\_Daerah\\_Penghasil\\_Setelah\\_Praktek\\_Desentralisasi\\_Asimetris](https://www.researchgate.net/publication/330424411_Kecemburuan_Daerah_Penghasil_Setelah_Praktek_Desentralisasi_Asimetris)
- [31] A. Dwipayana & A.E. Widiarto (Ed.), *Kajian Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus di Indonesia: Studi Kasus Provinsi Bali dan Provinsi Kepulauan Riau*, (Jakarta: Sekjen DPD RI, 2013).
- [32] S. Parolari & L. Voltmer, “*Legislative and Administrative Autonomy*”, in J. Woelk, F. Palermo & J. Marko (Eds.), *Tolerance through Law: Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, (Leidern-Boston: Martinuss Nijhoff, 2008), pp. 77-103, dalam *Op.Cit.*, Nyimas Latifah Letty Aziz, dkk.
- [33] Candra Fajri Ananda, *Asimetris Desentralisasi di Indonesia*, Koran SINDO, diakses pada tanggal 9 Juni 2021, dalam laman <https://nasional.sindonews.com/read/435544/18/asimetris-desentralisasi-di-indonesia-1621807552>

