

PEMBAHARUAN HUKUM MELALUI PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PAYUNG OTONOMI DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

Kadek Cahya Susila Wibawa

Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
Jl. Prof. Soedarto, S.H., No. 1, Semarang, Indonesia
kadekwibawa@lecturer.undip.ac.id

Abstract

*Amendment to Article 18 of the UUDNRI 1945 has the consequence of changing the paradigm of the implementation of regional autonomy in Indonesia. Implicitly the mandate of the UUDNRI 1945 adheres to asymmetric autonomy. In the history of Indonesian Constitution, Law Number 23 of 2014 is considered still not fulfilling the breath of autonomy in the UUDNRI 1945. Another issue that arises is related to the lack of accommodation of the umbrella law as the main legal basis under the UUDNRI 1945 regarding the asymmetric autonomy policy. The regional autonomy law reform through the establishment of an umbrella act on regional autonomy is an important thing to do to ensure social welfare. The ideal construction of the regional autonomy umbrella act, that the regulation as *lex generalis*; in line with Article 18 of the UUDNRI 1945; autonomy should be dynamic and constructive; and the establishment of a Regional Autonomy Agency.*

Keywords: *Law Reform; Development; Regional Autonomy; Umbrella Act; Social Welfare.*

Abstrak

*Perubahan Pasal 18 UUDNRI 1945 membawa konsekuensi perubahan paradigma penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Secara tersirat amanat UUDNRI 1945 Indonesia menganut otonomi asimetris. Dalam perjalanan ketatanegaraan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai dasar hukum penyelenggaraan otonomi dinilai masih belum memenuhi nafas otonomi dalam UUDNRI 1945. Persoalan lain yang muncul terkait belum terakomodasinya undang-undang payung sebagai dasar hukum utama di bawah UUDNRI 1945 terkait kebijakan otonomi asimetris. Pembaharuan hukum otonomi daerah melalui pembentukan undang-undang payung otonomi daerah merupakan hal yang penting dilakukan untuk menjamin kesejahteraan sosial. Konstruksi ideal undang-undang payung otonomi daerah, bahwa pengaturannya bersifat umum (*lex generalis*); menganut prinsip-prinsip yang sejalan dengan Pasal 18 UUDNRI 1945; titik berat otonomi sebaiknya bersifat dinamis dan konstruktif; serta pembentukan Badan Otonomi Daerah yang bertugas untuk membantu Presiden di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah.*

Kata Kunci: *Pembaharuan Hukum; Otonomi Daerah; Undang-Undang Payung; Kesejahteraan Sosial.*

A. Pendahuluan

Amendemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUDNRI 1945) telah menandai lahirnya sebuah arah politik hukum yang baru dalam sistem

ketatanegaraan di Indonesia. Pada dasarnya dalam setiap perubahan konstitusi terdapat paradigma perubahan yang dikembangkan untuk dipatuhi oleh pembuat perubahan.¹ Paradigma perubahan tersebut dalam perkembangannya telah menjadi politik hukum perubahan konstitusi.²

Kadek Wibawa menyatakan bahwa: “Perubahan politik hukum dalam UUDNRI 1945 hasil amendemen akan berpengaruh terhadap perubahan politik hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya.”³ Salah satu dampak dari perubahan politik hukum dalam UUDNRI 1945, terlihat dalam pasal yang mengatur mengenai pemerintahan daerah, khususnya yang berkaitan dengan otonomi daerah yaitu perubahan pada Pasal 18 UUDNRI 1945. Secara struktur, Pasal 18 telah dikembangkan menjadi 3 (tiga) pasal yakni Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18B. Pasal-pasal yang baru itu memuat berbagai prinsip serta arah politik dalam pengembangan dan penguatan pemerintahan di daerah.

Amendemen Pasal 18 UUDNRI 1945 membawakan implikasi hukum, antara lain: 1) penegasan bahwa Indonesia menganut kebijakan desentralisasi asimetris; 2) sejak reformasi tahun 1998 sampai tahun 2014 (kurang lebih 16 tahun), telah terjadi tiga kali pergantian undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah; 3) konsekuensi dari keberadaan Pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) UUDNRI yang secara substansial menunjukkan adanya kekaburan norma (*vague van normn*) terkait titik berat otonomi daerah karena sebatas memberikan kewenangan kepada Pemerintahan Daerah; 4) tersebarnya Undang-Undang Otonomi Daerah yang dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok besar, yaitu: Undang-Undang Otonomi Seluas-luasnya, Undang-Undang Otonomi Khusus, dan Undang-Undang Otonomi Daerah Istimewa. Pada tataran empiris, kemudian muncul permasalahan ketika beberapa daerah merasa berhak untuk mendapatkan otonomi khusus atau otonomi daerah istimewa, seperti: Provinsi Bali dengan kekhususannya terkait budaya dan Agama Hindu yang menjadi nafas kehidupan pemerintahan di sana, Provinsi Riau dengan sumber daya alamnya yang melimpah, dan Provinsi Sumatera Barat yang memiliki kekhususan terkait budaya Minang dan Agama Islam yang mewarnai penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan kemasyarakatan di sana. Namun keinginan ketiga provinsi tersebut masih tidak dapat diterima oleh Pemerintah Pusat untuk menjadi daerah dengan otonomi khusus maupun otonomi daerah istimewa.

¹ Abdul Latif and Hasbi Ali, *Politik Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 87.

² Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi* (Malang: Penerbit Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur bekerja sama dengan In-TRANS, 2012), 6.

³ Kadek Cahya Susila Wibawa, “Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris Dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Di Indonesia,” *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 3 (2019): 400–412, doi:10.14710/alj.v2i3.400-412.

Secara umum, otonomi daerah sebagai perwujudan dari desentralisasi kekuasaan, dimaknai sebagai wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, yang melekat baik pada negara kesatuan maupun pada negara serikat.⁴ Lebih lanjut **Gunawan A. Tauda** menyatakan bahwa: "Di dalam negara kesatuan, otonomi daerah lebih terbatas dari otonomi daerah pada negara serikat. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan, kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat."⁵

Kebijakan desentralisasi asimetris lahir sebagai solusi atas fakta empiris bahwa pemberlakuan desentralisasi yang simetris di masing-masing daerah ternyata tidak dapat dilaksanakan secara merata di seluruh provinsi di Indonesia.⁶ Indonesia adalah negara majemuk (beragam) dengan kondisi geografi yang sangat luas, seperti yang dikemukakan oleh **Jusuf Madubun, Haedar Akib, dan Jasruddin**: "*The geographical condition of Indonesia as an archipelagic country, two-thirds of its territory is the Ocean that consists of coasts, seas, bays, and straits. The coast has 95 181 km long with 5.8 million km² water area. Indonesia has more than 17,000 islands with a diversity of ethnic, religious and cultural.*"⁷ Pengaturan yang tegas terkait kebijakan desentralisasi diperlukan untuk memberikan kepastian hukum kepada daerah terkait pola hubungan yang diinginkan oleh daerah dengan Pemerintah Pusat. Keinginan beberapa daerah, seperti: Provinsi Bali, Provinsi Riau, Provinsi Sumatera Barat, dan daerah-daerah lainnya perlu untuk diakomodasi. Hal tersebut karena pelaksanaan otonomi daerah menjadi jembatan dalam mewujudkan kesejahteraan sosial dalam konsep negara kesatuan.

Pentingnya pengaturan lebih lanjut terkait kebijakan desentralisasi asimetris sebenarnya sudah pernah diteliti dan ditulis dengan sudah perspektif dan objek kajian yang berbeda. **Kadek Wibawa dan Sri Nurhari Susanto** (2019) pernah meneliti terkait model otonomi khusus untuk Provinsi Bali dalam kerangka desentralisasi asimetris. **Andhika Yudha Pratama** (2015) pernah menulis terkait pelaksanaan desentralisasi asimetris dalam tata kelola pemerintahan daerah di era

⁴ Gunawan A Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," *Administrative Law & Governance Journal* 1, no. 4 (2018): 413–35.

⁵ Ibid.

⁶ Wibawa, "Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris Dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Di Indonesia."

⁷ Jusuf Madubun and Haedar Akib, "The Prototype Model of Asymmetric Decentralization in Providing Public Services to the Island Areas," *Mediterranean Journal of Social Sciences* 8, no. 2 (2017): 209–17, doi:10.5901/mjss.2017.v8n2p209.

demokrasi. **B. Raksaka Mahi** (2016) meneliti dan menulis terkait evaluasi dan prospektus desentralisasi Indonesia.

Mendasarkan pada beberapa tulisan tersebut, maka tulisan yang dibuat penulis ini memiliki kebaruan terkait konstruksi baru dalam membangun Undang-Undang Payung Otonomi Daerah yang selama ini belum ada di Indonesia sebagai penegasan terhadap pelaksanaan kebijakan desentralisasi asimetris. Undang-Undang Payung dalam hal ini merupakan Undang-Undang Pokok yang mengatur hal-hal yang sifatnya umum, ketentuan pokok, ketentuan yang menjembatani tiga jenis otonomi daerah yang berlaku di Indonesia serta sebagai penghubung dengan UUDNRI 1945. Berdasarkan uraian tersebut, maka tulisan ini mengambil judul **“Pembaharuan Hukum Melalui Pembentukan Undang-Undang Payung Otonomi Daerah Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial”**; dengan permasalahan: 1) Mengapa pembentukan undang-undang payung otonomi daerah merupakan hal yang sangat urgen (penting)?; dan, 2) Bagaimana konstruksi ideal undang-undang payung otonomi daerah yang ideal dalam hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk menjamin kesejahteraan sosial?

B. Pembahasan

1. Urgensi Pembentukan Undang-Undang Payung Otonomi Daerah dalam Kerangka Kesejahteraan Sosial

Aleksander Moisiu menyatakan bahwa:

*Decentralization of local government is a very important process for the democratic development of a country. Decentralization is defined as the process of political devolution, fiscal and decision-making from central government to local level. This transfer of powers to local level makes this important process difficult to realize. This reform is stretched almost democratization worldwide, mainly in developing countries and in countries which come from deep political transformations.*⁸

M. Ramesh menyatakan bahwa: *“Decentralization has been popular in governance reform around the world for some decades now.”*⁹ Agenda besar pelaksanaan desentralisasi, termasuk di Indonesia, adalah sebagai upaya penguatan peran pemerintah dalam menyelenggarakan negara melalui pendayagunaan pemerintah lokal.¹⁰ Lebih lanjut **B. Raksaka Mahi** menyatakan:

⁸ Aleksander Moisiu, “Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments,” *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 109 (2014): 459–63, doi:10.1016/j.sbspro.2013.12.490.

⁹ M. Ramesh, “Decentralization in Asia: Survey,” *Policy and Society* 32, no. 1 (2013): 1–5, doi:10.1016/j.polsoc.2013.02.004.

¹⁰ Andhika Yudha Pratama, “Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi,” *Jurnal Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan* 10, (2015): 6–7.

*Along with the transfer of responsibilities to the local government, there is an expectation that the decentralization policy could provide better local public services. Indicators related to the economic growth and welfare could be used to monitor the welfare improvement in the regions after decentralization. The ability of local leaders plays an important role in managing decentralization. Strong local leadership, a pro-business environment and good management of the public budget are essentials of the local leader.*¹¹

Seiring dengan pelaksanaan desentralisasi, muncul beberapa isu yang mengisyaratkan kekhawatiran, yaitu terkait desentralisasi asimetris dan kesenjangan regional. Isu-isu tersebut harus dinilai dengan sangat hati-hati karena dapat menghambat hasil kebijakan desentralisasi serta menjauhkan dari tujuan otonomi tersebut, yaitu: mewujudkan kesejahteraan sosial (*social welfare*). Hal tersebut sejalan dengan desain Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*).¹² Lebih lanjut **Oman Sukmana** menyatakan:

Negara Kesejahteraan (*welfare state*) secara singkat didefinisikan sebagai suatu negara di mana pemerintahan negara dianggap bertanggung jawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya. Secara umum suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utamanya, yaitu: (1) *social citizenship*; (2) *full democracy*; (3) *modern industrial relation systems*; dan, (4) *rights to education and the expansion of modern mass educations systems*.¹³

Secara empiris (praktik saat ini), Indonesia telah memberlakukan kebijakan desentralisasi asimetris di Daerah Istimewa Aceh, Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Otonomi Khusus Papua, Otonomi Khusus Papua Barat, Kawasan Batam, dan daerah perbatasan Kalimantan Utara.¹⁴ Daerah-daerah tersebut secara legal formal sudah memperoleh pengakuan dari negara untuk menjalankan hubungan dengan Pemerintah Pusat melalui pola desentralisasi asimetris.

Mendasarkan tersebut, terdapat pro kontra pendapat terkait *prospectus* untuk dibukanya ruang bagi Pemerintah Daerah untuk menentukan nasibnya sendiri dengan memilih tiga otonomi daerah yang sedang dijalankan atau Negara mengatur dengan jelas terkait hal tersebut, sehingga tidak menimbulkan penafsiran atau pertanyaan lebih lanjut. Pembentukan Undang-Undang Payung Otonomi Daerah menjadi salah satu alternatif untuk membuka ruang bagi Pemerintah

¹¹ B. Raksaka Mahi, "Indonesian Decentralization: Evaluation, Recent Movement and Future Perspectives," *Journal of Indonesian Economy and Business* 31, no. 1 (2016): 119, doi:10.22146/jieb.23567.

¹² Oman Sukmana, "Konsep Dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)," *Jurnal Sosial Politik* 2, no. 1 (2017): 103, doi:10.22219/sospol.v2i1.4759.

¹³ Ibid.

¹⁴ Wibawa, "Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris Dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Di Indonesia."

Daerah untuk menentukan nasibnya sendiri dengan memilih tiga otonomi daerah yang sedang dijalankan.

Inti desentralisasi asimetris adalah terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di luar ketentuan umum dan khusus yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, ataupun peraturan perundang-undangan lainnya. Ruang gerak terbuka tersebut sangat penting untuk diatur untuk mengakomodasi kepentingan atau keinginan daerah dalam menentukan pola hubungannya dengan Pemerintah Pusat. Selama ini yang terjadi adalah negara telah menentukan pola hubungan masing-masing daerah di Indonesia dengan Pemerintah Pusat. Kondisi ini perlu disikapi, mengingat UUDNRI 1945 menganut kebijakan desentralisasi asimetris dan memberi ruang terbuka untuk setiap daerah menentukan bentuk otonomi daerah yang diinginkan. Tentunya saja perlu diatur indikator atau kriteria, prosedur, dan substansi lainnya terkait hal tersebut.

Pembentukan Undang-Undang Payung Otonomi Daerah merupakan salah satu upaya yuridis dan konstitusional yang dapat dilakukan untuk menjembatani nafas dan semangat otonomi daerah dalam Pasal 18, 18A, dan 18B UUDNRI 1945 dengan berbagai peraturan perundang-undangan terkait Pemerintah Daerah, khususnya pelaksanaan otonomi daerah. Undang-Undang Payung Otonomi Daerah tersebut akan menjadi jawaban kekaburan hukum (*vague van normn*) terkait titik berat otonomi daerah sebagai konsekuensi Pasal 18 ayat (5) dan Pasal ayat (6) UUDNRI 1945. Undang-undang tersebut nantinya akan memberikan kepastian hukum dalam hal penentuan pola hubungan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat.

Dalam kurun 24 tahun (1998-2022), Indonesia telah tiga kali (belum termasuk perubahannya) melahirkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa Indonesia masih mencari bentuk otonomi daerah yang tepat yang sesuai dengan nafas dan semangat Pasal 18, 18A, dan 18B UUDNRI 1945. Mendasarkan pada hal tersebut, maka Undang-Undang Payung Otonomi Daerah merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan kepastian hukum terkait arah dan kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah di Indonesia.

Prinsip kepastian hukum tersebut ditempuh melalui: penormaam yang jelas dan tegas mengenai keharusan dan larangan; transparansi hukum yang menghindarkan masyarakat dari kebingungan normatif; dan kesinambungan tertib hukum yang memberi acuan bagi perilaku di

masa mendatang.¹⁵ Meskipun sangat disadari bahwa terkait kepastian hukum tersebut dalam kerangka pembentukan undang-undang akan selalu terkait dengan konfigurasi politik pada suatu rezim berkuasa. Hal tersebut sebagaimana dinyatakan oleh **Winda Wijayanti** yang menyatakan bahwa: “Perundangan-undangan dalam pembentukannya dipengaruhi oleh arah kebijakan politik.”¹⁶ Hukum adalah sebuah entitas yang sangat kompleks, meliputi kenyataan kemasyarakatan yang majemuk, mempunyai banyak aspek, dimensi, dan fase.¹⁷

Pembentukan Undang-Undang Payung Otonomi Daerah mempertegas pilihan bahwa Indonesia menganut desentralisasi asimetris adalah suatu hal yang tepat. Pilihan yang didasarkan pada kondisi setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda-beda satu sama lain yang dalam derajat tertentu tidak bisa digeneralisasi sehingga hal tersebut berdampak terhadap format desentralisasi yang dibangun suatu negara.¹⁸ Hal tersebut mengandung makna bahwa Indonesia mengakui keberagaman, sebagaimana **Djojokusanto** menyatakan bahwa:

Desentralisasi dalam makna uniformitasnya, desentralisasi dipahami sebagai paradigma tunggal yang menuntun keseluruhan logika rancangan kebijakan desentralisasi. Paradigma uniformitas 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.¹⁹

2. Konstruksi Ideal Undang-Undang Payung Otonomi Daerah untuk Menjamin Kesejahteraan Sosial

Pascareformasi tahun 1998, otonomi daerah menjadi bagian dari tuntutan yang harus dilaksanakan, dan sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 2001, telah membuka ruang bagi Pemerintah Daerah untuk bertanggung jawab dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri secara mandiri. Hal ini merupakan solusi alternatif dalam mengatasi berbagai persoalan yang terjadi karena masalah ketimpangan pembangunan baik antara pusat dan daerah, maupun antar daerah kabupaten dan kota.²⁰

¹⁵ Arif Hidayat and Zaenal Arifin, “Politik Hukum Legislasi Sebagai Socio-Equilibrium Di Indonesia,” *Jurnal Ius Constituendum* 4, no. 2 (2019): 147–59, doi:10.26623/jic.v4i2.1654.

¹⁶ W. Wijayanti, “Eksistensi Undang-Undang Sebagai Produk Hukum Dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012),” *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2013): 179–204, doi:10.31078/jk.

¹⁷ Abdul Latif Mahfuz, “Faktor Yang Mempengaruhi Politik Hukum Dalam Suatu Pembentukan Undang-Undang,” *Jurnal Kepastian Hukum Dan Keadilan* 1, no. 1 (2019): 43–57.

¹⁸ Nur Ika Fatmawati, “Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan Di Indonesia,” *Madani Jurnal Politik Dan Sosial* 10, no. 3 (2018): 73–85.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Nyimas Latifah Letty Aziz, “Otonomi Desa Dan Efektivitas Dana Desa,” *Jurnal Penelitian Politik* 13, no. 2 (2016): 193–211, doi:10.14203/JPP.V13I2.575.

Otonomi substansinya kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah.²¹ Wewenang sebagai substansi daerah otonomi yang diselenggarakan secara konseptual oleh Pemerintah Daerah, menurut **Joeniarto** bahwa:

Dalam negara kesatuan semua urusan negara menjadi wewenang sepenuhnya pemerintah (pusat) nya, kalau negara yang bersangkutan mempergunakan asas desentralisasi di mana di daerah-daerah dibentuk pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat diserahkan urusan tertentu untuk diurus sebagai urusan rumah tangganya sendiri.²²

Terkait kebijakan otonomi asimetris, maka pembentukan Undang-Undang Payung Otonomi Daerah merupakan hal yang urgen untuk dilaksanakan. Beberapa prinsip yang perlu diatur dalam undang-undang tersebut antara lain: 1) Daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; 2) Badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum; 3) Prinsip menjalan otonomi seluas-luasnya; 4) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah; 5) Hubungan pusat dan daerah harus dilakukan secara selaras dan adil; 6) Mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa; dan, 7) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak. Ketujuh prinsip tersebut menjadi dasar dalam pembentukan Undang-Undang Payung Otonomi Daerah dengan tetap memperhatikan bahwa daerah dalam menjalankan otonomi daerah tetap dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip-prinsip yang diajukan pada dasarnya telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, namun perlu diperbaharui kembali sesuai dengan semangat desentralisasi asimetris, disesuaikan kembali dengan semangat bahwa daerah adalah mitra atau pihak yang mempunyai kewenangan bukan yang diberi kewenangan.

Berdasarkan prinsip tersebut di atas, maka nilai filosofis tentang otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah istimewa dan otonomi daerah khusus, mencakup nilai demokrasi, kesejahteraan rakyat, keadilan dan kebhinekaan (keragaman daerah) yang keseluruhannya dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan sebuah keberlanjutan sejarah yang telah dimulai dari masa kolonial dan ditegaskan hingga saat ini dalam UUDNRI 1945.

²¹ Ahmad Surkati, "Otonomi Daerah Sebagai Instrumen Pertumbuhan Kesejahteraan Dan Peningkatan Kerjasama Antar Daerah," *Mimbar XXVIII*, no. 1 (2012): 39-46.

²² Titik Tri Wulantutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Cetakan II (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2012), 45.

Pembentukan Undang-Undang Payung Otonomi Daerah dibangun dengan mendasarkan pada politik hukum yang berkaitan dengan hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang ideal dalam rangka mewujudkan kepastian hukum dan kesejahteraan sosial. Konstruksi ideal terkait Undang-Undang Payung Otonomi Daerah tersebut, terdapat beberapa hal yang perlu diatur dan dipertegas, antara lain: penegasan kembali penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah dalam koridor negara kesatuan; pengaturan terkait pelaksanaan otonomi daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi asimetris.

Undang-Undang Payung Otonomi Daerah harus mengatur dengan jelas dan tegas bahwa relasi yang dibangun antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah haruslah konsep Pemerintah Pusat dan daerah otonom, sehingga mendudukan daerah sebagai mitra yang diajak bersama-sama untuk menyelenggarakan pemerintahan. Pilihan yang tidak tepat apabila menjadikan daerah sebagai penonton dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Daerah harus diberi otonomi yang seluas-luasnya, memiliki kewenangan tersendiri di luar kewenangan absolut yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah tidak tepat dikonsepsikan sebagai subordinat dari Pemerintah Pusat yang hanya menerima dan menjalankan urusan pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah harus memiliki kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sehingga pola hubungan menjadi seimbang, adil, dan selaras, antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Titik berat otonomi sebaiknya bersifat dinamis dan konstruktif. Dinamis artinya bahwa titik berat otonomi daerah semata-mata tidak ditentukan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah, tetapi bergerak mengikuti kemampuan daerah, baik pada level Pemerintah Daerah Provinsi maupun pada level Pemerintah Kabupaten/Kota. Konstruktif, artinya bahwa ada konstruksi jelas dan *rigid* mengenai penentuan titik berat otonomi daerah. Konsep ini akan melibatkan Pemerintah Daerah, karena indikator yang dipakai untuk menentukan titik berat otonomi daerah adalah pencapaian dari Pemerintah Daerah tersebut, dan dalam hal ini partisipasi masyarakat akan menentukan titik berat otonomi daerah bagi daerah tersebut. Konsep pengikutsertaan dan pelibatan masyarakat ini sejalan dengan konsep *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), yang sangat menjunjung asas keterbukaan dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Subir Kumar Roy mengatakan: “*governance refers to activities backed by comprehensive shared targets, achieved or caused to be achieved through interactions among formal and*

informal institutions and actors within society.”²³ Lebih lanjut **Kadec Wibawa** menyatakan bahwa:

Good governance pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah (*state*), warga negara (*citizen* atau *society*), dan sektor swasta (*corporate*) bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara.²⁴

Konstruksi yang dibangun juga mengatur mengenai pengawasan dalam pelaksanaan otonomi daerah yang sifatnya dinamis. Pemberian kewenangan yang seluas-luasnya sudah tentu diikuti oleh pengawasan dari Pemerintah Pusat. Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah, sebaiknya memberi ruang daerah untuk berinovasi dan berkreasi. Pengawasan jangan sampai membuat daerah menjadi tidak berkembang. Dalam hal kaitannya dengan pengawasan terhadap daerah melalui *review* terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, harus diperjelas, sehingga tidak terkesan bahwa pemerintah seenaknya untuk membatalkan setiap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang telah dibuat. Harus ada mekanisme yang jelas, indikator yang jelas dalam *review* tersebut. Kondisi kesewenangan Pemerintah Pusat dalam kerangka otonomi daerah akan memunculkan terjadinya *fictie zelfbesturende* atau otonomi fiktif, karena masih mengakui adanya pemberian otonomi daerah, namun realitas hukum melalui norma-norma yang ditetapkan sama sekali tidak memberi ruang adanya otonomi daerah.

Pembentukan Badan Otonomi Daerah yang bertugas untuk membantu Presiden di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Badan tersebut akan diberi wewenang untuk mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah serta penentuan titik berat otonomi daerah pada suatu daerah. Badan Otonomi Daerah adalah lembaga nonstruktural yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Anggota Badan Otonomi Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan berasal dari unsur Pemerintah Pusat, unsur Pemerintah Daerah, kalangan masyarakat atau tokoh masyarakat.

²³ Subir Kumar Roy, “The Principle Of Sustainable Development, Human Rights And Good Governance,” *Brawijaya Law Journal* 3, no. 2 (2017): 200–220.

²⁴ Kadec Cahya Susila Wibawa, “Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Pelayanan Publik Sebagai Upaya Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik,” *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 2 (2019): 218–34, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/5080/2694>.

C. Simpulan

Mendasarkan pada uraian tersebut, maka dapat diambil simpulan bahwa pembentukan Undang-Undang Payung Otonomi Daerah merupakan hal yang penting untuk memberikan kepastian hukum terkait penegasan bahwa Indonesia menganut kebijakan desentralisasi asimetris. Undang-undang tersebut akan memberikan kepastian hukum dalam hal penentuan pola hubungan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat. Konstruksi ideal Undang-Undang Payung Otonomi Daerah memuat substansi, antara lain: penegasan kebijakan desentralisasi asimetris dalam koridor NKRI; tersedianya ruang terbuka dalam penentuan pola hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; titik berat otonomi sebaiknya bersifat dinamis dan konstruktif; serta pembentukan Badan Otonomi Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Aziz, Nyimas Latifah Letty. "Otonomi Desa Dan Efektivitas Dana Desa." *Jurnal Penelitian Politik* 13, no. 2 (2016): 193–211. doi:10.14203/JPP.V13I2.575.
- Fatmawati, Nur Ika. "Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan Di Indonesia." *Madani Jurnal Politik Dan Sosial* 10, no. 3 (2018): 73–85.
- Hidayat, Arif, and Zaenal Arifin. "Politik Hukum Legislasi Sebagai Socio-Equilibrium Di Indonesia." *Jurnal Ius Constituendum* 4, no. 2 (2019): 147–59. doi:10.26623/jic.v4i2.1654.
- Latif, Abdul, and Hasbi Ali. *Politik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Madubun, Jusuf, and Haedar Akib. "The Prototype Model of Asymmetric Decentralization in Providing Public Services to the Island Areas." *Mediterranean Journal of Social Sciences* 8, no. 2 (2017): 209–17. doi:10.5901/mjss.2017.v8n2p209.
- Mahfuz, Abdul Latif. "Faktor Yang Mempengaruhi Politik Hukum Dalam Suatu Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Kepastian Hukum Dan Keadilan* 1, no. 1 (2019): 43–57.
- Mahi, B. Raksaka. "Indonesian Decentralization: Evaluation, Recent Movement and Future Perspectives." *Journal of Indonesian Economy and Business* 31, no. 1 (2016): 119. doi:10.22146/jieb.23567.
- Moisiu, Aleksander. "Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments." *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 109 (2014): 459–63. doi:10.1016/j.sbspro.2013.12.490.
- Mulyosudarmo, Soewoto. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Malang: Penerbit Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur bekerja sama dengan INTRANS, 2012.
- Pratama, Andhika Yudha. "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi." *Jurnal Pendidikan Pancasila Dan*

Kewarganegaraan Volume 10 (2015): 6–7.

- Ramesh, M. “Decentralization in Asia: Survey.” *Policy and Society* 32, no. 1 (2013): 1–5. doi:10.1016/j.polsoc.2013.02.004.
- Roy, Subir Kumar. “The Principle Of Sustainable Development, Human Rights And Good Governance.” *Brawijaya Law Journal* 3, no. 2 (2017): 200–220.
- Sukmana, Oman. “Konsep Dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State).” *Jurnal Sosial Politik* 2, no. 1 (2017): 103. doi:10.22219/sospol.v2i1.4759.
- Surkati, Ahmad. “Otonomi Daerah Sebagai Instrumen Pertumbuhan Kesejahteraan Dan Peningkatan Kerjasama Antar Daerah.” *Mimbar XXVIII*, no. 1 (2012): 39–46.
- Tauda, Gunawan A. “Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.” *Administrative Law & Governance Journal* 1, no. November (2018): 413–35.
- Titik Tri Wulantutik. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*. Cetakan II. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2012.
- Wibawa, Kadek Cahya Susila. “Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris Dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Di Indonesia.” *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 3 (2019): 400–412. doi:10.14710/alj.v2i3.400-412.
- . “Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Pelayanan Publik Sebagai Upaya Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik.” *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 2 (2019): 218–34. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/5080/2694>.
- Wijayanti, W. “Eksistensi Undang-Undang Sebagai Produk Hukum Dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/Puu-X/2012).” *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2013): 179–204. doi:10.31078/jk.