

**KAJIAN NORMATIF PENERAPAN DESENTRALISASI  
ASIMETRIS DALAM PELAKSANAAN KEWENANGAN  
PEMERINTAH DAERAH DI PROVINSI ACEH**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**NOVI ULFA HANANI**  
**NPM : 1706200026**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2021**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA**

NAMA : **NOVI ULFA HANANI**  
 NPM : **1706200024**  
 PRODI/BAGIAN : **Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara.**  
 JUDUL SKRIPSI : **Kajian Normatif Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Pelaksanaan Kewenangan Pemerintahan Daerah di provinsi Aceh.**  
 Pembimbing : **Dr. Eka N.A.M. Sihombing, SH., M.Hum**

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
23-06-2021	Perbaiki Judul	
01-07-2021	Perbaiki Rumusan msih	
09-07-2021	Perbaiki Latar Belakang	
14-07-2021	Pengubahan uu ponda ke uu Aceh	
21-07-2021	Penambahan di Bab 3	
28-07-2021	Perbaiki Problematika	
06-08-2021	Perbaiki di kutipan.	
12-08-2021	Pengubahan kesimpulan & saran	
19-8-2021	Acc sidang meja hijau	

Diketahui,  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, SH., MH)

DOSEN PEMBIMBING  
  
(Eka N.A.M. Sihombing)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

**NAMA** : NOVI ULFA HANANI  
**NPM** : 1706200026  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KAJIAN NAORMATIF PENERAPAN DESENTRALISASI  
ASIMETRIS DALAM PELAKSANAAN KEWENANGAN  
PEMERINTAH DAERAH DI PROVINSI ACEH

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian

Medan, 19 Agustus 2021

DOSEN PEMBIMBING

  
**Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum**  
NIDN. 8875550017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

**NAMA** : NOVI ULFA HANANI  
**NPM** : 1706200026  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KAJIAN NAORMATIF PENERAPAN DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI PROVINSI ACEH  
**PENDAFTARAN** : 17 September 2021

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

DOSEN PEMBIMBING

  
Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H  
NIP: 196003031986012001

  
Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum  
NIDN. 8875550017



**BERITA ACARA**  
**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA**  
**BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Kamis, Tanggal 23 September 2021 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : NOVI ULFA HANANI  
**NPM** : 1706200026  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KAJIAN NAORMATIF PENERAPAN DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI PROVINSI ACEH

**Dinyatakan** : (A-) Lulus Yudisium dengan Predikat Istimewa  
( ) Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus


Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara.

**PANITIA UJIAN**

Ketua

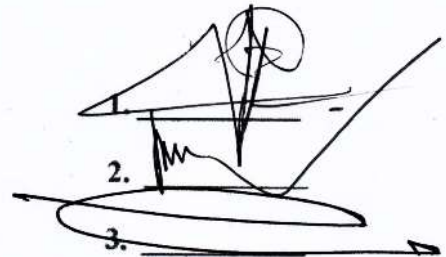
Sekretaris

  
**Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H**  
NIP: 196003031986012001

  
**Dr. FAISAL, S.H., M.Hum**  
NIDN: 0122087502

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. Dr. T. ERWINSYAHBANA, S.H., M.Hum
2. MUKLIS, S.H., M.H
3. Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum





MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

## FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662  
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)  
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

### PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **NOVI ULFA HANANI**  
NPM : **1706200026**  
Program : **Strata – I**  
Fakultas : **Hukum**  
Program Studi : **Hukum**  
Bagian : **Hukum Tata Negara**  
Judul Skripsi : **KAJIAN NORMATIF PENERAPAN  
DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM  
PELAKSAAN KEWENANGAN PEMERINTAH  
DAERAH DI PROVINSI ACEH**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, 14 September 2021

Saya yang menyatakan



**NOVI ULFA HANANI**  
NPM. 1706200026

## ABSTRAK

### **KAJIAN NORMATIF PENERAPAN DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI PROVINSI ACEH**

**Novi Ulfa Hanani**

Desentralisasi asimetris pada dasarnya adalah pembagian kewenangan mengenai hak dan kewajiban daerah yang mendapatkan status asimetris untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan kekhususan yang berbeda secara lebih spesifik dibandingkan dengan daerah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui konsep yuridis desentralisasi asimetris dalam sistem hukum ketatanegaraan, untuk mengetahui kewenangan pemerintah daerah di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam perspektif desentralisasi asimetris, dan untuk mengetahui problematika penerapan desentralisasi asimetris dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum yang bersifat deskriptif analisis dan menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Melalui penelitian deskriptif, peneliti berusaha mendiskripsikan peristiwa dan kejadian yang menjadi pusat perhatian tanpa memberikan perlakuan khusus terhadap peristiwa tersebut. Penelitian ini menggunakan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Berdasarkan hasil penelitian dipahami bahwa Konsep yuridis desentralisasi asimetris dalam sistem hukum ketatanegaraan terdapat dalam UU Pemerintahan Daerah yang secara tegas memberikan adanya desentralisasi asimetris, yaitu termaktub pada Pasal 13 ayat (2). Kewenangan pemerintah daerah di provinsi Aceh dalam perspektif desentralisasi asimetris diatur mendasar dalam UU Pemerintahan Aceh yang mengembangkan model pembangunan berbeda dan model demokratisasi yang unik berbasis pada kebudayaan masyarakatnya yang mewariskan nilai-nilai agama dan adat yang kuat. Otonomi ini telah memberikan kekhususan tertentu bagi Aceh sehingga ruang gerak implementasi dan kreativitas sangat tergantung pada kemampuan provinsi dan kabupaten/kota. Problematika penerapan desentralisasi asimetris dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah di provinsi Aceh terdapat dalam implementasi pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang masih perlu diatasi oleh pemerintah pusat dan Aceh. Implementasi dari UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menandai mulai berlakunya otonomi khusus bagi Provinsi Aceh belum seluruhnya dapat terlaksana dengan baik. Masih terdapat permasalahan, baik dalam bidang hukum, politik dan pemerintahan, serta bidang sosial.

**Kata kunci: Desentralisasi Asimetris, Pemerintah Daerah, Nanggroe Aceh Darussalam.**

## KATA PENGANTAR



### **Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh**

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi ini merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul **Kajian Normatif Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Di Provinsi Aceh.**

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Assoc. Prof. Dr. Ida Hanifah, S.H.,M.H atas kesempatan menjadi mahasiswa Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Faisal, S.H.,M.Hum dan Wakil Dekan III Bapak Dr. Zainuddin, S.H.,M.H.



Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Dr. Eka N.A.M. Sihombing, S.H.,M.Hum selaku Dosen Pembimbing, dan Bapak Dr. T. Erwinsyahbana, S.H.,M.Hum selaku Dosen Pemanding, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terimakasih kepada Bapak Rahmat Ramadhani, S.H.,M.H selaku Dosen Penasihat Akademik saya karena telah memberikan banyak nasihat dan arahan selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terimakasih kepada ayahanda saya yang bernama Ponidi dan ibunda saya yang bernama Supriani, yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, juga kepada Nenek dan Beserta Keluarga saya atas nasehatnya dan yang telah memberikan bantuan materil dan moril hingga selesainya skripsi ini.

Tiada gedung yang paling indah, kecuali persahabatan, untuk itu dalam banyak kesempatan diucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat yang telah banyak berperan, terutama kepada Wilda Melany, Yudha Pratama, Tia Lorena Sinuhaji, Ellin Syahpriana, Chika Irmala Deria, Nela Hutami, Dina Yunissa, Agung Wiranata, Indri Ayu Utami, Lestin Maylinda, Anggi Putri Dewi, Neneng

Dwi Yanti dan Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Kelas F1 Hukum Tata Negara Stambuk 2017. Kepada semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu disampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya.

Akhirnya tiada gading yang takretak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Ilahi Robi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya dalam lindungan Allah SWT, Amin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba-hambanya.

**Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh**

Medan, 23 Agustus 2021

**Hormat Saya**

**Penulis,**

**NOVI ULFA HANANI**

**1706200026**

## DAFTAR ISI

Abstrak .....	i
Kata Pengantar .....	ii
Daftar Isi.....	v
Bab I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang .....	1
1. Rumusan Masalah .....	6
2. Manfaat Penelitian .....	6
B. Tujuan Penelitian.....	7
C. Definisi Operasional.....	8
D. Keaslian Penelitian.....	9
E. Metode Penelitian.....	10
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	10
2. Sifat Penelitian .....	11
3. Sumber Data.....	11
4. Alat Pengumpul Data .....	13
5. Analisis Data .....	13
Bab II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	14
B. Desentralisasi Asimetris.....	22
C. Pemerintahan Aceh .....	41

### Bab III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Konsep Yuridis Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan.....	50
B. Kewenangan Pemerintah Daerah Di Provinsi Aceh Dalam Perspektif Desentralisasi Asimetris.....	55
C. Problematika Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Di Provinsi Aceh.....	70

### Bab IV: KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.....	83
B. Saran.....	85

### DAFTAR PUSTAKA

### LAMPIRAN

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur secara garis besar mengenai konsep otonomi daerah di Indonesia. Dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa Pemerintahan Daerah Propinsi, 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 Pemerintahan Pusat.<sup>1</sup> 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. 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 pemerintahan pusat.

Lebih lanjut, mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa: (1) Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah propinsi,

---

<sup>1</sup> Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa urusan pemerintah yang menjadi “Urusan Pemerintah Absolut” Pemerintah Pusat meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

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

Pengaturan mengenai daerah istimewa dan daerah khusus kemudian mendapat perubahan sejalan dengan diamandemennya Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dimana, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sesudah amandemen), pengaturan mengenai daerah istimewa dan daerah khusus terdapat dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoneia Tahun 1945 (sesudah amandemen). Dalam Pasal 18B ayat (1) disebutkan: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam Undang-Undang.”

Daerah khusus atau daerah istimewa dalam desain sistem negara kesatuan bukan tidak menyebabkan masalah. Terdapat beberapa problem. Pertama, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak menjelaskan secara rinci dan detail mengenai desain daerah khusus atau daerah istimewa dalam hal ini apakah hanya daerah setingkat propinsi saja yang memperoleh status khusus atau istimewa. Kedua, tidak dijelaskan kriteia daerah propinsi, kabupaten, dan kota yang dapat dijadikan daerah khusus atau daerah istimewa. Ketiga, dalam perspektif negara kesatuan, maka ketidakjelasan aturan dan kriteria pemberian status daerah khusus

atau daerah istimewa bai daerah tetentu dapat menyebabkan adanya kecemburuan bai daerah lain yang merasa memiliki sifat kekhususan dan keistimewaan.<sup>2</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa tersebut diatur dengan Undang-Undang. Dan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ada empat daeah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yaitu Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Aceh, dan Papua.

Indonesia adalah negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial dan parlementer yang ditunjukkan dengan adanya pemerintahan yang menjunjung tinggi demokrasi dalam melaksanakan sistem pemerintahannya. Sebagai negara yang mengalami perubahan sistem pemerintahan dari sistem pemerintahan orde lama, pemerintahan orde baru, dan era reformasi, pemerintah negara Indonesia telah menentukan berbagai macam kebijakan yang bertujuan untuk membangun Indonesia sebagai bangsa yang memiliki stabilitas nasional yang mantap berdasarkan Pancasila. Oleh karena itu, dalam menjalankan fungsinya, sistem pemerintahan di Indonesia tidak dilakukan secara tepusat, melainkan melalui pelaksanaan otonomi daerah, dimana pemerintah pusat (pempus) dan pemerintah daerah (pemda) berbagai peran untuk menetapkan dan menjalankan suatu kebijakan sesuai dengan kewenangannya masing-masing.

Daerah-daerah asimetris di Indonesia memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakasa

---

<sup>2</sup> Eka NAM Sihombing. 2020. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press, halaman 72.

sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat. Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah adanya pembagian kewenangan antara pusat dengan pemda. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah, kecuali keenam bidang yang telah disebutkan diatas. Hal ini menimbulkan peningkatan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan (penyediaan barang public dan pembangunan ekonomi) di tingkat daerah menjadi lebih besar. Termasuk bagi daerah dengan status otsus maupun status istimewa.<sup>3</sup>

Untuk melihat sejauhmana tingkat keberhasilan penerapan prinsip desentralisasi asimetris yang telah berlangsung di Papua (2001), Papua Barat (2008), Aceh (2006), dan DIY (2014), diukur dari kaca mata kesejahteraan yang merupakan tujuan otsus. Kesejahteraan dilihat dari aspek dasar-pendidikan, dan kesehatan-serta desain dan praktik kewenangan, kelembagaan, dan keuangan yang melekat di dalam otsus.

Desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan-persoalan kekuatan yang biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepala lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan di daerah.<sup>4</sup>

Desentralisasi asimetris pada dasarnya adalah pembagian kewenangan mengenai hak dan kewajiban daerah yang mendapatkan status asimetris untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan kekhususan yang berbeda secara lebih spesifik

---

<sup>3</sup> Nyimas Latifah Letty Aziz & R. Siti Zuhro. 2020. *Model Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, halaman 45.

<sup>4</sup> Eka NAM Sihombing. *Op. Cit.*, halaman 38.



dibandingkan dengan daerah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan dalam UUD NRI Tahun 1945 berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. *Pertama*, nilai unitaris, yang diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara yang berarti kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan. *Kedua*, nilai dasar desentralisasi territorial, yang bersumber dari isi dan jiwa Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan nilai ini pemerintah diwajibkan untuk mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.<sup>5</sup>

Berkaitan dengan dua nilai dasar tersebut di atas, penyusunan model kewenangan desentralisasi asimetris di Indonesia berpusat pada penyerahan/pelimpahan sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian kekuasaan dan kewenangan berdasarkan kekhususan daerah. Dengan demikian, titik berat pelaksanaan desentralisasi asimetris adalah pada daerah tingkat I/provinsi, berbeda dengan daerah lainnya yang titik berat pelaksanaan kewenangannya berada pada daerah tingkat II/kota dengan beberapa dasar pertimbangan.

Berdasarkan pada uraian latar belakang diatas maka penulis tertarik mengangkat skripsi ini dengan judul **“Kajian Normatif Penerapan**

---

<sup>5</sup> Nyimas Latifah Letty Aziz & R. Siti Zuhro. *Op. Cit.*, halaman 146.

## **Desentralisasi Asimetris Dalam Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Di Provinsi Aceh”.**

### **1. Rumusan Masalah**

Sehubungan dengan latar belakang yang diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang diajukan dalam penulisan proposal skripsi ini adalah:

- a. Bagaimana konsep yuridis desentralisasi asimetris dalam sistem hukum ketatanegaraan?
- b. Bagaimana kewenangan pemerintah daerah di provinsi Aceh dalam perspektif desentralisasi asimetris?
- c. Bagaimana problematika penerapan desentralisasi asimetris dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah di provinsi Aceh?

### **2. Faedah Penelitian**

Penelitian yang dilaksanakan harus berfaedah baik secara teoritis maupun praktis. Faedah dari segi teoritisnya adalah faedah sebagai sumbangan baik kepada Ilmu Pengetahuan pada umumnya maupun kepada ilmu hukum pada khususnya. Dari segi praktisnya penelitian tersebut berfaedah bai kepentingan negara, bangsa, masyarakat, dan pembangunan.<sup>6</sup>

- a. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan kajian bagi kalangan hukum dalam mengembangkan dan memperluas

---

<sup>6</sup> Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima, Halaman 16

ilmu pengetahuan dalam bidang hukum tata negara khususnya kajian normatif penerapan desentralisasi asimetris dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah di provinsi Aceh.

b. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran dan masukan terhadap kajian normatif penerapan desentralisasi asimetris dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah di provinsi Aceh.

## **B. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian harus tergambar secara tegas apa yang hendak dicapai di dalam melaksanakan penelitian tersebut. Tujuan penelitian harus bertitik tolak dari permasalahan. Bahkan harus terlihat tegas jika permasalahan ada 3 (tiga) maka tujuan penelitian pun harus 3 (tiga). Ketiga hal tersebutlah yang menjadi pokok permasalahan yang intisarinnya harus terlihat pada kesimpulan. Jadi, rumusan masalah, tujuan dan kesimpulan harus sinkron. Adapun beberapa tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui konsep yuridis desentralisasi asimetris dalam sistem hukum ketatanegaraan.
2. Untuk mengetahui kewenangan pemerintah daerah di provinsi Aceh dalam perspektif desentralisasi asimetris.
3. Untuk mengetahui problematika penerapan desentralisasi asimetris dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah di provinsi Aceh.

### C. Defenisi Operasional

Defenisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara defenisi-defenisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti.<sup>7</sup> Sesuai dengan judul peneliti yang diajukan yaitu “Kajian Normatif Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Di Provinsi Aceh.” Maka dapat dijelaskan defenisi operasional penelitian ini adalah:

1. Secara yuridis, desentralisasi dapat diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah sebagai daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari pengertian tersebut, yang dimaksud dengan desentralisasi ialah penyerahan urusan pemerintahan yang menjadi hak daerah sebagai daerah otonom, untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan yang telah menjadi hak otonomi daerah. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan pengaturam perundang-undangan.<sup>8</sup>
2. Aspek kewenangan asimetris membahas empat (4) hal, yakni kewenangan pusat, kewenangan daerah otsus/istimewa, harmonisasi kewenangan, dan pembangunan daerah. Kewenangan pusat merupakan kewenangan absolut/mutlak. Kewenangan daerah otsus/istimewa ialah kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otsus/istimewa untuk

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, halaman 17

<sup>8</sup> Suharizal & Muslim Chaniago. 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: Thafa Media, halaman 115-116.

menyelenggarakan pemerintahannya sendiri (kecuali kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat), sesuai dengan tujuan otonomi khusus/istimewa.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Kajian Normatif Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Di Provinsi Aceh, bukanlah hal yang baru. Oleh karenanya, penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang mengangkat tentang Kajian Normatif Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Di Provinsi Aceh sebagai tajuk dalam berbagai penelitian. Namun berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui via *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan pokok bahasan yang penulis teliti terkait **“Kajian Normatif Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Di Provinsi Aceh”**

Dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, ada dua judul yang hampir mendekati sama dengan penelitian dalam penulisan skripsi ini, antara lain;

1. Tesis Bayu Krisnapati, NPM 10.912.579, Mahasiswi Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Tahun 2012 yang berjudul “Desentralisasi Asimetris Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”, skripsi ini merupakan penelitian yuridis normatif menganalisis data

tentang Desentralisasi Asimetris Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Skripsi Rahmi Hayati, NPM 177005081, Mahasiswi Program Studi Departemen Administrasi Publik Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Tabalong, Tahun 2019 yang berjudul “Praktik Desentralisasi Asimetris Di Indonesia”, Skripsi ini merupakan penelitian yuridis normatif menganalisis data tentang Praktik Desentralisasi Asimetris Di Indonesia.

Secara konstruktif, substansi dan pembahasan terhadap kedua penelitian tersebut di atas berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti pada saat ini. Dalam kajian topik bahasan yang diangkat ke dalam bentuk Skripsi ini mengarah kepada aspek kajian terkait Kajian Normatif Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Di Provinsi Aceh.

## **E. Metode Penelitian**

Penelitian adalah suatu cara yang paling dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, yang dilakukan secara hati-hati, sistematis, terorganisir, valid dan verivikatif untuk mencari suatu kebenaran dari suatu persoalan. Sehingga nantinya mendapatkan hasil yang maksimal.<sup>9</sup> Maka metode yang digunakan penulis adalah:

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Jenis penelitian adalah penelitian hukum normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam

---

<sup>9</sup> Munir Fuady. 2018. *Pendekatan Teori Dan Konsep*. Depok: Rajawali Pers, halaman 1.

hukum positif.<sup>10</sup> Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Adapun macam pendekatan dalam penelitian hukum adalah sebagai berikut:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*);
- b. Pendekatan kasus (*case approach*);
- c. Pendekatan historis (*historical approach*);
- d. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*); dan
- e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*). Hal ini dikarenakan penulis menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai dasar awal melakukan analisis. Peraturan perundang-undangan merupakan titik fokus dari penelitian tersebut dan karena sifat hukum yang mempunyai sifat hukum yang mempunyai ciri *comprehensive, all inclusive* dan *systematic*.<sup>11</sup>

## **2. Sifat Penelitian**

Penelitian hukum bertujuan untuk mengetahui dan menggambarkan keadaan sesuatu mengenai apa dan bagaimana keberadaan norma hukum dan bekerjanya norma hukum pada masyarakat. Berdasarkan tujuan penelitian hukum tersebut, maka kecenderungan sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang hanya semata-mata melukiskan

---

<sup>10</sup> Johnny Ibrahim. 2017. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing, halaman 295.

<sup>11</sup> *Ibid.*, halaman 303.

keadaan obyek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.

### 3. Sumber Data

Sumber data yang dapat digunakan dalam melakukan penelitian hukum ini terdiri dari:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam, yaitu Al-Qur'an dan Hadist (Sunah Rasul). Data yang bersumber dari Hukum Islam tersebut lazim disebut pula sebagai data kewahyuan.<sup>12</sup> Hal ini berdasarkan firman Allah dalam QS An-Nisa ayat 58.
- b. Data sekunder; yaitu data pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum. Data sekunder terdiri dari:
  - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.
  - 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berupa semua tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.

---

<sup>12</sup> Faisar Ananda Arfa dan Watni Marpaung. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Islam*. Jakarta: Prenadamedia, halaman 47.



Publikasi hukum meliputi buku-buku yang terkait dengan masalah yang dikaji, hasil-hasil penelitian dan hasil karya dari kalangan hukum.

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa Kamus Hukum, atau Kamus Besar Bahasa Indonesia untuk menjelaskan maksud atau pengertian istilah-istilah yang sulit untuk diartikan.

#### **4. Alat Pengumpul Data**

Alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian dapat dilakukan melalui cara Studi Kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan dua cara yaitu:

- a. *Offline*; yaitu menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung di perpustakaan (baik didalam maupun diluar kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara) guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.
- b. *Online*; yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.

#### **5. Analisis Data**

Analisis data adalah kegiatan memfokuskan, mengabstraksikan, mengorganisasikan data secara sistematis dan rasional untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan. Analisis data menguraikan tentang bagaimana memanfaatkan data yang terkumpul untuk dipergunakan dalam memecahkan

permasalahan penelitian. Jenis analisis data terdiri dari analisis kuantitatif dan kualitatif. Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian hukum biasanya dilakukan dengan analisis kualitatif sesuai dengan tipe dan tujuan penelitian.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Istilah pemerintah (*government*) dapat dibedakan dengan pemerintahan (*governance*). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata pemerintah merujuk pada lembaga atau orang yang bertugas mengatur dan memajukan negara dengan rakyatnya. Sedangkan pemerintahan adalah hal, cara, hasil kerja memerintah, mengatur negara dengan rakyatnya.<sup>13</sup>

Penyelenggaran pemerintahan juga memiliki prinsip, ada beberapa prinsip daerah yang menjadi pegangan oleh aparat pemerintahan dalam menggerakkan administrasi pemerintahan atau manajemen pemerintahan. Prinsip-prinsip dasar tersebut disebut dengan asas-asas pemerintahan.

Sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi adalah konsep-konsep yang berhubungan dengan pengambilan keputusan dalam organisasi termasuk dalam organisasi Negara. Asas-asas kedaerahan adalah prinsip-prinsip dasar dalam pendelegasian wewenang dan pelaksanaan tugas sesuai dengan sumber wewenang tersebut.

Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

1. Asas kepentingan hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara,

---

<sup>13</sup> Ani Sri Rahayu. 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 64.

2. Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara,
3. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memerhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara,
4. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara,
5. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
6. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>14</sup>

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam menjalankan dan menyelenggarakan pemerintahan menggunakan tiga asas sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.

---

<sup>14</sup> Siswanto Sunarno. 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 34.

## 1. Desentralisasi

Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.<sup>15</sup>

Desentralisasi telah lama dianut dalam negara Indonesia. Desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*power*), biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan di daerah.

Desentralisasi juga berarti penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif, maupun administratif. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (8), menyatakan: “Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan Oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”.

Adanya pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi. Desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang berarti pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, desentralisasi berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh dari pusat.

Berdasarkan pengertian di atas, maka wewenang pemerintahan tersebut adalah wewenang yang diserahkan oleh pemerintahan pusat saja, sedangkan pemerintahan daerah hanya melaksanakan wewenang yang diberi oleh pemerintah

---

<sup>15</sup> Ani Sri Rahayu. *Op. Cit.*, halaman 67.

pusat sesuai dengan aspirasi masyarakat daerahnya, walaupun sebenarnya daerahdiberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya secara luas, nyata dan bertanggung jawab.

Hak otonomi daerah kiranya tidak perlu diragukan, bahwa pemerintah akan terus dan konsekuen menjalankan politik desentralisasi yang kelak akan menuju ke arah tercapainya desentralisasi teritorial, yang meletakkan tanggung jawab teritorial riil dan seluas-luasnya dalam tangan Pemerintah Daerah sebagai komplemen yang fital.

Organisasi yang besar dan kompleks seperti Negara Indonesia tidak akan efisien jika semua kewenangan politik dan administrasi diletakkan pada puncak hirearki organisasi/pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban yang berat. Juga tidak cukup hanya dilimpahkan secara dekonsentrasi kepada pejabatnya yang berada di wilayah Negara. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel, maka sebagian kewenangan poltik dan administrasi pada organisasi yang lebih rendah disebut desentralisasi. Karena jenjang hierarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik maupun administrasi, maka pada jenjang organisasi yang diberi penyerahan wewenang tersebut timbul otonomi.

Mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal, bukan yang bersifat nasional. Karena itu, desentralisasi menimbulkan otonomi daerah, yaitu kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah otonom untuk mengatur dan

mengurus kepentingannya yang bersifat lokal. Jadi, otonomi daerah adalah konsekuensi logis penerapan asas desentralisasi pada pemerintahan daerah.<sup>16</sup>

Tujuan utama desentralisasi adalah:

- a. Tujuan politik, yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional
- b. Tujuan ekonomis, yang dimaksudkan untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.

## **2. Dekonsentrasi**

Dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.<sup>17</sup>

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah mempunyai hubungan yang sangat erat. Dalam hubungannya dengan tugas pemerintahan, pemerintah pusat dapat menyerahkan urusan-urusan pemerintahannya kepada daerah secara dekonsentrasi, yaitu urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.

Alasan diadakannya dekonsentrasi adalah tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi. Pertimbangan dan tujuan diselenggarakan asas dekonsentrasi ini di antaranya adalah:

---

<sup>16</sup> Anonymous, "Pemekaran Daerah Sebagai Upaya Pembentukan Daerah Otonom", melalui [www.usurepository.com](http://www.usurepository.com), diakses 11 Juli 2021, Pukul 12.23 wib.

<sup>17</sup> Ni'matul Huda. 2014. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, halaman 332.

- a. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum;
- b. Terpeliharanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi negara;
- c. Terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional;
- d. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>18</sup>

Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, bahwa yang dimaksud dengan dekonsentrasi adalah: “Pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.”

Dekonsentrasi meliputi pelimpahan wewenang sebagai berikut:

- a. Pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatnya ke aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi horizontal;
- b. Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dekonsentrasi vertikal;
- c. Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah provinsi dan ibukota negara. Wilayah provinsi dibagi ke dalam wilayah-wilayah kabupaten dan kota. Kemudian, wilayah-wilayah kabupaten dan kota dibagi dalam wilayah

---

<sup>18</sup> *Ibid.*



kecamatan.penerapan asas dekonsentrasi semacam ini disebut dekonsentrasi teritorial.<sup>19</sup>

Dekonsentrasi sebenarnya sentralisasi juga tapi lebih halus dari pada sentralisasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang administrasi dari pemerintah pusat kepada pejabatnya yang berada pada wilayah Negara di luar kantor pusatnya. Dalam konteks ini yang dilimpahkan adalah wewenang administrasi bukan wewenang politik tetap dipegang oleh pemerintah pusat. Pejabat pemerintah pusat yang berada di wilayah Negara adalah pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat, dan ditempatkan pada wilayah-wilayah tertentu sebagai wilayah kerjanya.<sup>20</sup>

Dekonsentrasi yang dilimpahkan hanya kebijakan administrasi (implementasi kebijakan politik) sedangkan kebijakannya tetap berada pada pemerintah pusat. Oleh karena itu, pejabat yang disertai pelimpahan wewenang tersebut adalah pejabat yang mewakili pemerintah pusat, bukan dipilih oleh rakyat yang dilayani. Karena itu, pejabat tersebut bertanggung jawab kepada pejabat yang mengangkatnya yaitu pejabat pusat, bukan kepada rakyat yang dilayani.<sup>21</sup>

Berarti dekonsentrasi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan daerah, dalam hal ini provinsi, hanya diberi wewenang karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Gubernur selain pelaksana dekonsentrasi, juga melaksanakan asas dekonsentrasi.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

### 3. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Pasal 1 ayat (11) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menegaskan pengertian tugas bantuan sebagai berikut:

“Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.”

Urusan yang ditugaskan itu sepenuhnya masih menjadi wewenang pemerintah atau provinsi. pemerintah atau provinsi yang menugaskan ini menyusun rencana kegiatan, atau kebijaksanaan dan menyediakan anggarannya, sedangkan daerah yang diberikan tugas sekadar melaksanakannya, tetapi wajib untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas itu.

Hakikat tugas pembantuan adalah sebagai berikut:<sup>22</sup>

- a. Tugas pembantuan adalah tugas membantu menjalankan urusan pemerintahan dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional.
- b. Urusan pemerintah yang dapat ditugaskan adalah yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
- c. Kewenangan yang dapat ditugaskan adalah kewenangan yang bersifat delegatif tidak ditugaskan pada institusi lain.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, halaman 345.

- d. Urusan pemerintah yang ditugaskan tetap menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
- e. Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia disediakan oleh institusi yang menugaskannya.
- f. Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan, sesuai dengan situasi, kondisi, serta kemampuannya.

Institusi yang menerima penugasan diwajibkan melaporkan dan mempertanggungjawabkan urusan pemerintahan yang dikerjakannya kepada institusi yang menugaskan.<sup>23</sup>

## **B. Desentralisasi Asimetris**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur secara garis besar mengenai konsep otonomi daerah di Indonesia. Yaitu didalam Pasal 18 ayat (2) dan (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menerangkan bahwa “ Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan asas pembantuan” dan juga didalam ayat (5) kembali dipertegas yaitu “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat” hal tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah adalah sebagai perwujudan penerapan desentralisasi kekuasaan.

Desentralisasi menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah “penyerahan Urusan Pemerintahan

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”. Asas otonomi yang dimaksud disini yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi yaitu pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. dan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.<sup>24</sup>

Sedangkan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah didalam Pasal 1 angka 6 yaitu “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Daerah otonom memiliki hak dan kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri, kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat seperti yang tertuang didalam Pasal 10 ayat (1) yang menyebutkan bahwa urusan yang menjadi urusan pemerintahan absolut yaitu meliputi :

1. Politik luar negeri:
2. Pertahanan:
3. Keamanan:

---

<sup>24</sup> Nur Ika Fatmawati. “Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia”. *Madani Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* Vol 10 No 3 Desember 2018.

4. Yustisi
5. Moneter dan fiskal nasional:
6. Agama:

Lebih lanjut mengenai hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah juga di atur didalam Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang: (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang. Frasa “menghormati satuan-satuan daerah yang bersifat khusus atau istimewa” menunjukkan bahwa negara indonesia memiliki keberagaman dan corak yang tidak bisa dipisahkan dari hukum adat yang berlaku di setiap daerah, dan didalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen dan volsgemeenschappen*. Ini sama dengan penyebutan desa untuk di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, gampong di Aceh, dusun dan marga di Palembang, lembang di Toraja, negeri di Maluku, dan sebagainya. Daerah-daerah tersebut mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dianggap istimewa. Dalam hal ini, negara mengakui keberadaan desa tersebut dengan mengingat hak-hak asal usulnya. Oleh karena itu, keberadaannya wajib dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam NKRI.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> BPKP. 2016. *Pengelolaan Keuangan Desa*. Bogor: Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, halaman 5.

Dengan demikian desentralisasi yang sudah diatur didalam UUD NRI Tahun 1945 terjadi perubahan dengan menerapkan desentralisasi asimetris yang menekankan pada kekhususan, keistimewaan, dan keberagaman dari tiap-tiap daerah, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional yang kemudian diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralisation*) adalah pemberlakuan/penyerahan kewenangan khusus yang hanya diberikan pada daerah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam konteks Indonesia dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam NKRI.<sup>26</sup>

Desentralisasi asimetris juga mencakup desentralisasi politik, ekonomi, fiskal, dan administrasi, dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah, desentralisasi asimetris sudah diterapkan dalam ketatanegaraan di beberapa daerah di Indonesia, seperti Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, dan Provinsi Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, halaman 34.

Penerapan desentralisasi asimetris diharapkan menjadi strategi akselerasi pencapaian kesejahteraan rakyat melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien sesuai dengan potensi dan karakter masing-masing daerah, dan daerah masing-masing yang memiliki kekhususan dapat bergerak bebas dalam mengimplementasi dan mengembangkan keistimewaannya diluar ketentuan yang telah diatur didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ataupun peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>27</sup>

Penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia, seperti pemberian status khusus kepada Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) lebih ditekankan pada aspek historisnya. Keberadaan DKI Jakarta dalam sejarah perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia tidak bisa lepas dari dipilihnya Jakarta sebagai tempat diselenggarakan peristiwa-peristiwa besar bangsa Indonesia.<sup>28</sup>

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, kekhususan DKI Jakarta meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Selain di Jakarta, otonomi daerah di seluruh wilayah NKRI dilekatkan ke kota/kabupaten. Sedangkan di Jakarta, kota bukanlah daerah otonom melainkan hanya wilayah administrasi kerja. Sehingga penyebutannya pun Kota Administrasi (Pusat, Utara, Barat, Selatan dan Timur) dan Kabupaten Administrasi Kepulauan seribu. Konsekuensinya adalah, Walikota dan Bupati

---

<sup>27</sup> Suharyo. "Otonomi Khusus Di Aceh Dan Papua Di Tengah Fenomena Korupsi, Suatu Strategi Penindakan Hukum". *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 18

<sup>28</sup> Pratama. "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi". *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. Th. 28 No. 1. 2015

di Jakarta bukanlah jabatan politis melainkan jabatan struktural birokrasi. Karena itu tidak ada pemilihan (pilkada) walikota/bupati, karena jabatan tersebut, sebagaimana disebutkan sebelumnya, diisi oleh PNS yang ditunjuk oleh gubernur. Kewenangannya tentu berbeda dengan kabupaten/kota otonom. Juga tidak ada DPRD Kabupaten/Kota di wilayah DKI Jakarta. APBD pun hanya di tingkat provinsi, yang di dalamnya mencakup alokasi untuk 6 kabupaten/kota, 44 kecamatan dan 267 kelurahan, hal ini merupakan salah satu kekhususan dan keistimewaan dari daerah khusus ibukota Jakarta.<sup>29</sup>

2. Dalam hal pemilihan calon gubernur dan wakil gubernur, seperti amanat ketentuan Pasal 11 ayat (1) Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih. Dalam hal tidak ada pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara sebagaimana dimaksud, diadakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur putaran kedua yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama. Ketentuan ini merupakan *lex specialist* dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun

---

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



2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang. Berdasarkan Undang-Undang Pemilihan ini, tidak dikenal adanya sistem dua putaran, dan berlaku sistem mayoritas sederhana dalam kontestasi pemilihan kepala daerah.

3. Selain seorang wakil gubernur, terdapat pula empat Deputy Gubernur yang membantu Gubernur Jakarta. Berbeda dengan wakil gubernur yang dipilih sebagai pasangan calon dalam pilkada, Deputy adalah jabatan birokratis dengan eselonering yang sama dengan Sekretaris Daerah. Pembidangan untuk empat deputy itu adalah: Tata Ruang dan Lingkungan Hidup, Pengendalian Kependudukan dan Permukiman, Industri, Perdagangan dan Transportasi; serta Pariwisata dan Kebudayaan.
4. Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana yang telah tertuang didalam Pasal 26 ayat (8) UU Nomor 29 Tahun 2007.
5. Pemerintah dapat membentuk dan/atau menetapkan kawasan khusus di wilayah Provinsi DKI Jakarta untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>30</sup>
6. Sebagaimana amanat Pasal 31 UU Nomor 29 Tahun 2007 memberikan hak khusus bagi Gubernur DKI Jakarta yaitu, Gubernur mempunyai hak protokoler,

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

termasuk mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sama halnya dengan DKI Jakarta, pemberian status keistimewaan kepada Yogyakarta karena aspek historisnya. Yaitu sebelum kemerdekaan RI, Yogyakarta sudah memiliki kedaulatan penuh sebagai kerajaan yang dipimpin Sri Sultan Hamengkubowono dan Sri Paku Alam sehingga berdirinya NKRI tidak bisa dilepaskan dengan berdirinya DIY,<sup>79</sup> hal tersebut tertuang didalam Pasal 1 angka 4 dan angka 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berbunyi:<sup>31</sup>

Pasal 1 angka 4 yaitu: “Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, selanjutnya disebut Kasultanan, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono”.

Pasal 1 angka 5 yang berbunyi : “Kadipaten Pakualaman, selanjutnya disebut Kadipaten, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam, selanjutnya disebut Adipati Paku Alam.

Hal tersebut menunjukkan bahwa negara mengakui desentralisasi asimetris karena kekhususan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki kerajaan sebelum Indonesia merdeka dan hal tersebut merupakan

---

<sup>31</sup> Pasal 1 angka 4 dan angka 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun menurun, dan terdapat beberapa hal yang menjadi kewenangan dalam urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan daerah lain yang tertuang didalam Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu: a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, c. Kebudayaan, d. Pertanahan, e. tata ruang.<sup>32</sup>

1. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Perihal ini diatur dalam Pasal 18-29 UU No. 13 Tahun 2012. Persyaratan istimewa dalam UU Keistimewaan DIY untuk menjadi gubernur dan wakil gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur. Kemudian untuk pemilihannya tidak melalui pemilihan langsung oleh rakyat (pilkada) melainkan penetapan oleh DPRD DIY kemudian hasil penetapan diusulkan pada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan. Kemudian Presiden Republik Indonesia mengesahkan penetapan dan melantik Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur DIY dan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur DIY selama 5 (lima) tahun, namun tidak terikat dengan 2 (dua ) kali periodisasi masa jabatan.
2. Kelembagaan. Kelembagaan diatur dalam Pasal 30 ayat (1) yang menyatakan: Kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b diselenggarakan untuk mencapai efektivitas

---

<sup>32</sup> Pratama. "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi". Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan. Th. 28 No. 1. 2015

dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Ketentuan mengenai penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Perdais.

3. Kebudayaan. Kebudayaan diatur dalam Pasal 31 ayat (1): Kewenangan kebudayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Ketentuan mengenai pelaksanaan kewenangan kebudayaan diatur dalam perdais.
4. Pertanahan. Pertanahan di atur dalam Pasal 32, yang menentukan:<sup>33</sup>
  - a. Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum.
  - b. Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan.
  - c. Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

- d. Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY.
  - e. Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar- besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.
5. Tata Ruang. Tata Ruang diatur dalam Pasal 34, yang menentukan:<sup>34</sup>
- a. Kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.
  - b. Dalam pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY.
  - c. Kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY.

Perdais (Peraturan Istimewa) merupakan salah satu keistimewaan dan kekhususan dari Daerah Istimewa Yogyakarta dimana didalam perdais, Gubernur DIY mendayagunakan nilai-nilai, norma, adat-istiadat dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat dan memperhatikan masukan dari masyarakat DIY.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

Dalam konsepsi keistimewaan DIY, titik tekan keistimewaannya terdapat dalam 5 (lima) hal yakni pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang yang disesuaikan dengan keinginan rakyat atau masyarakat DIY itu sendiri.

Sedangkan pemberian Otonomi Khusus (Otsus) Papua didasari dari aspek kemanusiaan yaitu fakta bahwa berbagai bentuk disparitas serta ketimpangan berbagai sektor di Papua. Ketimpangan ini dapat dilihat dari tingkat kesejahteraan yang rendah, pelayanan publik yang buruk, jaringan infrastruktur yang memprihatinkan, sampai rendahnya kualitas sumber daya manusia, dan Papua memiliki beberapa kekhususan yang termaktub didalam Undang-Undang 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua antara lain adalah:<sup>35</sup>

1. Khusus pemilihan gubernur dan wakil gubernur Papua, kandidat wajib orang asli Papua sebagaimana diatur dalam pasal 21 huruf a UU 21 Tahun 2001. Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua.
2. Khusus pemilihan gubernur dan wakil gubernur Papua, tata cara pemilihan gubernur dan wakil gubernur ditetapkan dengan Peraturan Daerah Khusus (Perdapus) sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 11 ayat (3) UU 21 Tahun 2001. Perdapus sendiri adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal- pasal tertentu dalam UU No. 21 Tahun 2001.

---

<sup>35</sup> Undang-Undang 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

3. Kewenangan untuk membentuk partai politik lokal. Dalam pasal 28 UU 21 Tahun 2001 diatur ketentuan mengenai partai politik lokal di Papua. Dimana penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik lokal melalui tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum, disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan. Rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua. Namun untuk pembentukannya, partai politik wajib meminta pertimbangan kepada Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing. Jadi berbeda dengan ketentuan pembentukan partai politik lokal di Aceh, dimana mekanisme seleksi dan rekrutmen kepengurusan parpol dilakukan secara mandiri oleh partai. Di Papua peran dan keterlibatan MRP terhadap rekrutmen kepengurusan partai politik lokal sangat besar. Namun dalam penjelasan UU No. 21 Tahun 2001 dinyatakan bahwa rekrutmen politik dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua tidak dimaksudkan untuk mengurangi sifat terbuka partai politik bagi setiap warga negara Republik Indonesia. Kemudian permintaan pertimbangan kepada MRP tidak berarti mengurangi kemandirian partai politik dalam hal seleksi dan rekrutmen politik.<sup>36</sup>
4. Sistem pemilihan melalui mekanisme “Noken” di wilayah tertentu. Istilah Noken merujuk pada instrumen budaya yang berbentuk tas namun multifungsi bagi keseharian masyarakat Papua. Sejak tahun 1971 hingga saat ini, Noken telah digunakan sebagai alat pengganti kotak suara dalam Pemilu

---

<sup>36</sup> Rahmi Hayati. “Praktik Desentralisasi Asimetris di Indonesia”. Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi Publik dan Administrasi Bisnis Vol. 3, No. 2. September 2019.

maupun Pilkada, di beberapa daerah di Papua. Jika kotak suara pada umumnya mengikuti standar yang ditetapkan oleh KPU RI, maka khusus di Papua, kotak suara digantikan dengan tas Noken. Pada tahun 2009 kebijakan ini dinilai konstitusional oleh MK melalui Putusan No. 47-48/PHPU.A-VI/2009 terkait PHPU dari Kabupaten Yahukimo. Lalu diperkuat melalui salah satu putusan MK berikutnya yaitu No. 06-32/PHPU-DPD/XII/2014 terkait dengan pelaksanaan Pileg 2014. Sistem penerapan Noken atau sistem ikat hanya dapat diakui di tempat- tempat yang selama ini memang selalu dilaksanakan secara terus-menerus. Menurut MK, sistem Noken tidak boleh dilaksanakan di tempat-tempat yang selama ini tidak pernah menggunakan sistem Noken. Apabila di suatu daerah sudah tidak lagi memakai sistem Noken, penggunaannya di daerah tersebut tidak lagi dapat diakui. Pemberian suara dilakukan dengan menggunakan sistem Noken dengan syarat tidak berlaku secara umum di Papua; bersifat lokal dan konkret; tidak melanggar prinsip pemilu yang jujur dan adil. Sistem Noken dalam Pemilu atau Pilkada banyak dipraktekkan oleh masyarakat wilayah pegunungan yang umumnya relatif terpencil dan jauh dari akses ibukota.<sup>37</sup>

5. Jumlah anggota DPRD adalah  $1\frac{1}{4}$  (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 6 Ayat 4 UU No. 21 tahun 2001. Artinya dengan adanya ketentuan ini, setiap jumlah alokasi kursi yang ditetapkan bagi Papua melalui ketentuan nasional, maka Papua berhak

---

<sup>37</sup> Gunawan A.Tauda. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Administrative Law & Governance Jurnal*, Vol. 1 Edisi 4 Nov 2018.



mendapat tambahan alokasi kursi sebanyak  $1\frac{1}{4}$  (satu seperempat) kali dari jumlah yang ditetapkan oleh nasional.

6. Gubernur dalam menjalankan kewajiban selaku kepala daerah dan kepala pemerintahan provinsi, bertanggung jawab kepada DPRD. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 18 Ayat 1 UU No. 21 tahun 2001. Hal ini berbeda dengan daerah lain di Indonesia, dimana gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah bertanggung jawab kepada Presiden. Sedangkan di Papua, gubernur selain harus bertanggung jawab kepada presiden juga kepada DPRD. Hal ini menjadikan karakteristik pemerintahan Papua mengarah ke semi parlementer. Dimana eksekutif bertanggung jawab kepada parlemen. Disisi lain pemahaman demokrasi presidensial di Indonesia, eksekutif hanya bertanggung jawab kepada rakyat bukan kepada DPR dikarenakan yang memilih eksekutif secara langsung adalah rakyat.

Salah satu keistimewaan dan kekhususan Aceh yaitu tertuang didalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh yang menyebutkan 4 penyelenggaraan keistimewaan Aceh yaitu meliputi:<sup>38</sup>

1. Penyelenggaraan kehidupan beragama;
2. Penyelenggaraan kehidupan adat;
3. Penyelenggaraan pendidikan; dan
4. Peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

---

<sup>38</sup> Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

Setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 pemerintahan Aceh mulai melakukan pemberlakuan syariat islam di masyarakat Aceh dan melahirkan perda-perda syariah di Provinsi Aceh. Hal ini merupakan suatu bentuk pengakuan terhadap kekhususan aceh yang memiliki keterikatan dengan sejarah islam yang bermula masuk ke Indonesia melalui kerajaan Samudra Pasai. Perkembangan agama islam yang begitu pesat di daerah Aceh pada akhirnya memberikan pengaruh yang begitu besar terhadap hukum adat di Aceh sehingga lama kelamaan melahirkan berbagai macam hukum positif yang bernuansa kan syariat islam.<sup>39</sup>

Sementara itu keistimewaan dan kekhususan Aceh lainnya diatur melalui UU RI No.8 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Hal yang medasar dari UU ini adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam dan sumber daya manusia, menumbuhkembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh, memfungsikan secara optimal DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Gunawan A.Tauda. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Administrative Law & Governance Jurnal*, Vol. 1 Edisi 4 Nov 2018.

<sup>40</sup> Ni'matul Huda. 2017. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otsus*. Bandung: Nusa Media, halaman 48.

Dalam perjalanan ketatanegaraan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 belum mampu mengakomodir setiap kepentingan masyarakat sehingga menyebabkan perlawanan oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM) terhadap pemerintah pusat. Konflik yang berkepanjangan tersebut baru berakhir pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dimana terjadi perdamaian antara Aceh dan Pemerintah Pusat melalui penandatanganan Memorandum of Understanding (MOU) di Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005 yaitu setelah terjadinya Musibah Gempa dan Tsunami di Aceh. Pemerintah Indonesia diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin sedangkan untuk Aceh diwakili oleh pimpinan GAM Malik Mahmud. Hal ini lah yang menjadi kan Aceh seperti terlahir kembali dalam keadaan damai, tenteram, dan sejahtera. MOU yang telah disepakati tersebut kemudian dituangkan kedalam undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh dan mencabut undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.<sup>41</sup>

Kekhususan dan Keistimewaan Provinsi Aceh Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerinthan Aceh antara lain adalah:

1. Amanat Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menyatakan bahwa penyelenggara pemilihan di Aceh dilakukan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP), dan sesuai amanat Pasal 56 ayat (7) yang menyatakan ketentuan lebih lanjut mengenai tatacara pembentukan, mekanisme kerja, dan masa kerja tim independen diatur dengan

---

<sup>41</sup> Gunawan A.Tauda. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Administrative Law & Governance Jurnal*, Vol. 1 Edisi 4 Nov 2018.

- qanun, dan qanun yang digunakan sekarang adalah Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota.
2. keberadaan partai politik lokal (parlok) yang secara tegas diatur dalam Pasal 75 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang kemudian telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh.
  3. Memperbolehkan bagi pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota sesuai yang tertuang didalam Pasal 67 ayat (1) yaitu dengan cara perseorangan atau independen dan tidak menggunakan partai politik.
  4. Terbentuknya Lembaga Adat di Aceh yang dikenal dengan nama Lembaga Wali Nanggroe, Pasal 96 ayat (1) UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menyebutkan “ Lembaga Wali Nanggroe merupakan kepemimpinan Adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya.<sup>42</sup>
  5. Terbentuknya Peradilan Syari’at islam di Aceh sebagaimana yang tertuang didalam Pasal 128 ayat (1) yang berbunyi : “Peradilan syari’at islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkup peradilan agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar’iyah yang bebas dari pengaruh pihak

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

manapun". Kemudian kewenangan yang dimiliki Mahkamah Syar'iyah berdasarlan ayat (3) yaitu Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum Keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syariat islam.

6. Lahirnya Lembaga Ulama yang dikenal dengan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) berdasarkan Pasal 139 ayat (1) UU Nomr 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yaitu MPU berfungsi menetapkan fatwa yang dapat menjadi satu pertimbangan terhadap kebijakan pemerintahan daerah dalam bidang pemerintah, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan ekonomi.
7. Kepolisian dan kejaksaan di Aceh, dimana pengangkatan kedua kepala instansi tersebut dilakukan dengan persetujuan Gubernur Aceh sesuai yang di amanatkan Pasal 205 ayat (1) dan Pasal 209 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Aceh.<sup>43</sup>

Hal tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi asimetris telah berjalan didalam praktik ketatanegaraan di Indonesia yang telah dipertegas didalam Pasal 18A ayat (1) yang menyebutkan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, dan juga Pasal 18B ayat (1) konstitusi Republik Indonesia sebagai hukum tinggi negara yang menyatakan bahwa negara mengakui dan

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dengan amanat tersebut maka lahir undang-undang yang menyatakan beberapa daerah di Indonesia memiliki kekhususan yang berbeda dengan daerah lainnya yang dilandasi dengan aspek historis dan geografis daerah tersebut.<sup>44</sup>

### **C. Pemerintahan Aceh**

Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing. Pemerintahan Aceh setingkat dengan pemerintahan provinsi lainnya di Indonesia dan merupakan kelanjutan dari Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Pemerintahan Provinsi Aceh. Pemerintahan Aceh dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh, dalam hal ini Gubernur Aceh sebagai lembaga eksekutif, dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh sebagai lembaga legislatif.<sup>45</sup>

Pemerintahan Aceh dibentuk berdasarkan Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan

---

<sup>44</sup> Gunawan A.Tauda. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Administrative Law & Governance Jurnal*, Vol. 1 Edisi 4 Nov 2018.

<sup>45</sup> Wikipedia, "Pemerintahan Aceh" melalui, [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan\\_Aceh](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_Aceh), diakses pada tanggal 26 Juli 2021 pk1 9.45 WIB.

pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi.

Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi salah satu daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan NKRI yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kehidupan demikian, menghendaki adanya implementasi formal penegakan syari'at Islam. Penegakan syari'at Islam dilakukan dengan asas personalitas ke-Islaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.<sup>46</sup>

Pengakuan Negara atas keistimewaan dan kekhususan daerah Aceh terakhir diberikan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (LN 2006 No 62, TLN 4633). Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini tidak terlepas dari Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 dan merupakan suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, serta politik di Aceh secara berkelanjutan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang berisi 273 pasal, merupakan undang-undang Pemerintahan Daerah bagi Aceh secara khusus. Materi undang-undang ini, selain itu materi kekhususan dan

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

keistimewaan Aceh yang menjadi kerangka utama dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, sebagian besar hampir sama dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>47</sup>

Aceh adalah Daerah Provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip NKRI berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.

Pemerintahan Aceh adalah Pemerintahan Daerah Provinsi dalam sistem NKRI berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.

Pemerintah Aceh dapat menentukan dan menetapkan Bendera Daerah Aceh sebagai lambang yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan. yang bukan merupakan simbol kedaulatan dan tidak diberlakukan sebagai bendera kedaulatan di Aceh. Pemerintah Aceh dapat menetapkan Lambang sebagai simbol keistimewaan dan kekhususan. Pemerintah Aceh dapat menetapkan Himne Aceh sebagai pencerminan keistimewaan dan kekhususan.

Pemerintahan Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yaitu urusan

---

<sup>47</sup> Wikipedia, "Pemerintahan Aceh" melalui, [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan\\_Aceh](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_Aceh), diakses pada tanggal 26 Juli 2021 pk1 9.45 WIB.



pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Aceh memiliki kewenangan yang bersifat khusus antara lain:<sup>48</sup>

1. Dalam hal rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah Pusat harus dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.
2. Dalam hal rencana pembentukan Undang-undang oleh DPR yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.
3. Dalam hal kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh, seperti pemekaran wilayah, pembentukan kawasan khusus, perencanaan pembuatan dan perubahan peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan daerah Aceh, yang akan dibuat oleh Pemerintah Pusat dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur Aceh.
4. Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama secara langsung dengan lembaga atau badan di luar negeri sesuai kewenangannya, kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Dalam naskah kerja sama tersebut harus dicantumkan frasa “Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia”.
5. Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional.

---

<sup>48</sup> Wikipedia, “Pemerintahan Aceh” melalui, [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan\\_Aceh](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_Aceh), diakses pada tanggal 26 Juli 2021 pk1 9.45 WIB.

6. Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/Kota dapat membentuk lembaga, badan, dan/atau komisi menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dengan persetujuan DPRA/DPRK, yang pembentukannya diatur dengan Qanun.

Perangkat Daerah Aceh terdiri atas Sekretariat Daerah Aceh, Sekretariat DPRA, Dinas Aceh, dan Lembaga Teknis Aceh yang diatur dengan Qanun Aceh. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota, Sekretariat DPRK, Dinas Kabupaten/Kota, Lembaga Teknis Kabupaten/Kota, dan Kecamatan yang diatur dengan qanun Kabupaten/Kota.

Pegawai Negeri Sipil di Aceh merupakan satu kesatuan manajemen Pegawai Negeri Sipil secara nasional. Pembinaan dan pengawasan Pegawai Negeri Sipil Aceh/Kabupaten/Kota pada tingkat nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri dan pada tingkat Aceh/Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur.<sup>49</sup>

Pemerintah Aceh dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus peruntukan, pemanfaatan dan hubungan hukum berkenaan dengan hak atas tanah dengan mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak yang telah ada termasuk hak-hak adat sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang berlaku secara nasional. Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah Kabupaten/Kota wajib melakukan perlindungan hukum terhadap tanah-tanah *wakaf*, harta agama, dan keperluan suci lainnya. Pemerintah Aceh berwenang memberikan hak guna bangunan dan hak guna usaha bagi penanaman modal

---

<sup>49</sup> Wikipedia, "Pemerintahan Aceh" melalui, [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan Aceh](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_Aceh), diakses pada tanggal 26 Juli 2021 pk1 9.45 WIB.

dalam negeri dan penanaman modal asing sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang berlaku.

Pemerintah Pusat, Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi serta menegakkan hak masyarakat terhadap pengelolaan lingkungan hidup dengan memberi perhatian khusus kepada kelompok rentan. Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban melakukan pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu dengan memperhatikan tata ruang, melindungi sumber daya alam hayati, sumber daya alam nonhayati, sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya, dan keanekaragaman hayati dengan memperhatikan hak-hak masyarakat adat dan untuk sebesar-besarnya bagi kesejahteraan penduduk.

Pemerintah, Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban melindungi, menjaga, memelihara, dan melestarikan Taman Nasional dan kawasan lindung. Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban mengelola kawasan lindung untuk melindungi keanekaragaman hayati dan ekologi. Pemerintah menugaskan Pemerintah Aceh untuk melakukan pengelolaan kawasan ekosistem Leuser di wilayah Aceh dalam bentuk perlindungan, pengamanan, pelestarian, pemulihan fungsi kawasan dan pemanfaatan secara lestari.<sup>50</sup>

Nama Aceh sebagai Daerah Provinsi dalam sistem NKRI berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan gelar pejabat pemerintahan yang dipilih akan

---

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

ditentukan oleh DPRA setelah pemilihan umum Tahun 2009 dengan Peraturan Pemerintah berdasarkan usul dari DPRA dan Gubernur Aceh. Sebelum hal tersebut dilaksanakan, Provinsi Aceh tetap digunakan sebagai nama Provinsi.

Dalam hal adanya rencana perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dilakukan dengan terlebih dahulu berkonsultasi dan mendapatkan pertimbangan DPRA.

Kewenangan Pemerintah Aceh tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh diatur dengan Qanun Aceh. Kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota tentang pelaksanaan undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 diatur dengan qanun Kabupaten/Kota.

Perjanjian antara Pemerintah Pusat dengan negara asing atau pihak lain, yang antara lain berkenaan dengan perjanjian bagi hasil minyak dan gas bumi yang berlokasi di Aceh, dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya masa perjanjian. Perjanjian bagi hasil dapat ditinjau kembali dan/atau diperpendek masa berlakunya jika ada kesepakatan antara kedua belah pihak yang mengadakan perjanjian.

Pendapatan Daerah bersumber dari:<sup>51</sup>

1. Pendapatan Asli Daerah
2. Dana Perimbangan
3. Dana Otonomi Khusus dan
4. lain-lain pendapatan yang sah.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Aceh dan PAD Kabupaten/Kota terdiri atas:

1. pajak daerah;
2. retribusi daerah;
3. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan milik Aceh/ Kabupaten/Kota dan hasil penyertaan modal Aceh/Kabupaten/ Kota;
4. zakat dan
5. lain-lain pendapatan asli Aceh dan pendapatan asli Kabupaten/Kota yang sah.

Dana perimbangan terdiri atas:<sup>52</sup>

1. bagian dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sebesar 90%
2. bagian dari penerimaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebesar 80%
3. bagian dari penerimaan Pajak Penghasilan (PPh Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21) sebesar 20%
4. bagian dari kehutanan sebesar 80%
5. bagian dari perikanan sebesar 80%
6. bagian dari pertambangan umum sebesar 80%
7. bagian dari pertambangan panas bumi sebesar 80%
8. bagian dari pertambangan minyak sebesar 15% dan
9. bagian dari pertambangan gas bumi sebesar 30%.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

10. tambahan dana bagi hasil bagian dari pertambangan minyak sebesar 55%  
dan
11. tambahan dana bagi hasil bagian dari pertambangan gas bumi sebesar 40%

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Konsep Yuridis Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur secara garis besar mengenai konsep otonomi daerah di Indonesia. Dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa Pemerintahan Daerah Propinsi, 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 Pemerintahan Pusat. 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. 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 pemerintahan pusat.<sup>53</sup>

Lebih lanjut, mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa: (1) Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah propinsi,

---

<sup>53</sup> Ani Sri Rahayu. *Op. Cit.*, halaman 7.

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

Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) adalah pemberlakuan/transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan pada daerah-daerah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam konteks Indonesia dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam NKRI. Desentralisasi asimetris mencakup desentralisasi politik, ekonomi, fiskal, dan administrasi, namun tidak harus seragam untuk semua wilayah negara, dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah. Penerapan kebijakan desentralisasi asimetris merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan keistimewaan. Konsep tersebut sebenarnya sudah dijalankan dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu dengan adanya beberapa daerah yang berstatus istimewa/berotonomi khusus seperti Provinsi Papua & Papua Barat, Propinsi Aceh, Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>54</sup>

Pada Provinsi Aceh, desentralisasi asimetris yang dilaksanakan lahir karena adanya kesepakatan perjanjian damai antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 15 Agustus 2005

---

<sup>54</sup> Gunawan A.Tauda. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Administrative Law & Governance Jurnal*, Vol. 1 Edisi 4 Nov 2018.



atau yang lebih dikenal dengan MoU Helsinki.<sup>55</sup> Perjanjian tersebut kemudian dituangkan dalam UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU PA). UU PA telah mengatur agar Provinsi Aceh memiliki kekhususan melalui konsep desentralisasi asimetris namun masih berada dalam kerangka sistem pemerintahan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dimana dalam pengaturannya dinyatakan bahwa pemberian Otonomi khusus kepada Aceh bukan hanya sekedar pemberian hak namun juga kewajiban konstitusional yang ditujukan bagi kesejahteraan masyarakat Aceh.

Sebelum UU No. 11 Tahun 2006 berlaku, ada beberapa regulasi yang mengatur tentang pemerintahan Provinsi Aceh. Pengaturan tersebut ialah UU No. 24 Tahun 1956, UU No. 44 Tahun 1999, UU No. 18 Tahun 2001. Dalam berbagai aturan tersebut nama Provinsi Aceh mengalami perubahan dari Daerah Istimewa Aceh (DI Aceh), Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), dan Aceh. UU No. 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Propinsi Sumatera Utara telah mengatur bahwa Aceh dan Sumut merupakan daerah otonom yang terpisah dan berhak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>56</sup> UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh menyatakan bahwa keistimewaan daerah Aceh merupakan pengakuan bangsa Indonesia kepada daerah Aceh yang memiliki nilai-nilai hakiki masyarakat secara turun-temurun bahkan nilai-nilai tersebut telah dijadikan sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan masyarakat Aceh. Dalam hal penyelenggaraan

---

<sup>55</sup> Debora Sanur L. "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh". *dalam Jurnal Politica Vol. 11* No. 1 Mei 2020.

<sup>56</sup> *Ibid.*

pemerintahan daerah bagi daerah yang bersifat istimewa, UU No. 44 Tahun 1999 membatasi pada 3 (tiga) sektor yang berhubungan dengan aspek kemasyarakatan, seperti: 1) penyelenggaraan kehidupan beragama, 2) penyelenggaraan kehidupan adat, dan 3) penyelenggaraan pendidikan. Pengaturan dibuat sektor yang berhubungan dengan masyarakat dilakukan oleh ulama dalam hal penetapan kebijakan daerah.

Keistimewaan pada aspek kemasyarakatan secara umum diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan Syariat Islam bagi pemeluknya. Adapun yang dimaksud dengan Syariat Islam<sup>57</sup> adalah tuntutan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan. Selanjutnya UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi NAD memuat pengaturan terkait perubahan penerapan asas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dari asas sentralisasi menjadi desentralisasi. UU No. 18 Tahun 2001 pada prinsipnya mengatur kekhususan kewenangan pemerintahan di Provinsi Aceh yang berbeda dari kewenangan pemerintah daerah lainnya sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.<sup>58</sup> Hal mendasar dari UU ini adalah:<sup>59</sup>

1. pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam, dan sumber daya manusia;

---

<sup>57</sup> Pasal 1 angka 10 UU No. 44 Tahun 1999.

<sup>58</sup> Penjelasan Umum UU No. 18 Tahun 2001.

<sup>59</sup> Penjelasan Umum UU No. 18 Tahun 2001.

2. menumbuh kembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh;
3. memfungsikan secara optimal Dewan Perwakilan Daerah Provinsi NAD dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi NAD, dan4. mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.

Untuk melaksanakan berbagai kewenangan dalam rangka kekhususan, Pemerintah Pusat membuka peluang untuk meningkatkan penerimaan pemerintah Provinsi NAD termasuk kemungkinan tambahan penerimaan selain yang telah diatur dalam UU ini. UU ini menempatkan titik berat pelaksanaan otonomi khusus Provinsi NAD pada Kabupaten dan Kota atau nama lain secara proporsional. Kekhususan ini merupakan peluang Provinsi NAD untuk melakukan penyesuaian, a) struktur; b) susunan, c) pembentukan dan penamaan pemerintahan daerah di tingkat lebih bawah agar sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara namun tetap hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh.<sup>60</sup>

UU tersebut yang kemudian menjadi cikal bakal pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Aceh untuk menjalankan rumah tangganya sendiri. Meski demikian, Undang-undang ini kemudian dicabut dengan berlakunya UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang berlaku hingga saat ini. Ketentuan dalam UU No. 11 Tahun 2006 mengenai perlunya norma, standar, prosedur, dan urusan yang bersifat strategis nasional menjadi kewenangan Pemerintah Pusat,

---

<sup>60</sup> Penjelasan Umum UU No. 18 Tahun 2001.

bukan dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota di Aceh. Melainkan merupakan bentuk pembinaan, fasilitasi, penetapan, dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pusat karena bersifat nasional. Dalam pengaturan ini perimbangan keuangan pusat dan daerah di Provinsi Aceh, tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada. Kerjasama pengelolaan sumber daya alam di wilayah Aceh, diikuti dengan pengelolaan sumber keuangan secara transparan dan akuntabel dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, serta pengawasan.<sup>61</sup>

Sementara itu, dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi masyarakat Aceh dilakukan pembangunan infrastruktur, penciptaan lapangan kerja, dan pengentasan kemiskinan dan kemajuan kualitas pendidikan. Dengan demikian, pemanfaatan dana otonomi khusus merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pertumbuhan ekonomi nasional.<sup>62</sup>

## **B. Kewenangan Pemerintah Daerah Di Provinsi Aceh Dalam Perspektif Desentralisasi Asimetris**

Penyelenggaraan pemerintahan dalam organisasi negara dilakukan pertama-tama menurut asas sentralisasi di mana segala pembuatan dan pelaksanaan kebijakan berlangsung sepenuhnya di tataran nasional, baik secara tepusat atau pun melalui instansi (*field administration, local state government*) di daerah yang memperoleh pelimpahan wewenang dan membentuk relasi kewenangan

---

<sup>61</sup> Penjelasan Umum UU No. 18 Tahun 2001.

<sup>62</sup> Penjelasan Umum UU No. 18 Tahun 2001.

intraorganisasi dalam rangka asas dekonsentrasi. Namun, perkembangan dewasa ini, pengelolaan organisasi negara (terutama yang berukuran besar, memiliki masalah yang kompleks, dll) mulai melibatkan pemerintahan lokal di mana Pemerintahan Pusat hanya menetapkan pokok kebijakan (makro), sementara jabaran (kebijakan mikro) dan implementasi diserahkan ke pemerintah lokal sebagai institusi Daerah Otonom. Pelibatan pemerintahan daerah dan penyerahan wewenang kepadanya oleh Pemerintahan merupakan inti Desentralisasi.<sup>63</sup>

Dengan penerapan desentralisasi kewenangan ini, keberagaman lokal (daerah/masyarakat) yang terlihat pada aspirasi politik, struktur sosial, dan potensi ekonomi diperhatikan dalam pengelolaan negara melalui pelimpahan kewenangan pembuatan kebijakan (mengatur) dan penerapannya (mengurus) ke unit-unit pemerintahan lokal yang lebih mengenal daerah masyarakat. Namun, dalam negara unitaris, meskipun relasi antara Pusat dan Daerah tersebut berpola antaraorganisasi, tidak ada dikotomi antara desentralisasi dan sentralisasi, melainkan terajut hubungan sebagai satu kesatuan/kontinum. Dalam hal kewenangan, terjemahan prinsip desentralisasi pada negara unitaris ini dijabarkan bahwa: (1) selalu ada urusan yang sepenuhnya diselenggarakan pusat (urusan eksklusif); (2) terdapat sejumlah urusan atau bagian urusan atau kegiatan dalam suatu urusan yang dapat didesentralisasi, tetapi sifatnya tidaklah mutlak/eksklusif diselenggarakan daerah lantaran ada irisan yang menjadi bagian kewenangan

---

<sup>63</sup> Gunawan A.Tauda. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Administrative Law & Governance Jurnal*, Vol. 1 Edisi 4 Nov 2018.

pusat (setidaknya terkait penetapan kebijakan nasional pada masing-masing urusan tersebut).<sup>64</sup>

Dari perspektif Hukum Administrasi Negara/HAN, kewenangan jelas memiliki kedudukan penting dan merupakan konsep inti ilmu hukum. Hal demikian terlepas dari sejumlah kritikan yang ada terkait penggunaan prinsip legalitas dan demokrasi dalam penyelenggaraan urusan negara di mana tindakan pemerintah harus memperoleh legitimasi rakyat secara formal tertuang dalam dasar legal (UU) tertentu. Dalam kerangka pikir tersebut, seperti disimpulkan Ridwan dari pendapat sejumlah pakar menambah satu klasifikasi atas atribusi, delegasi, dan sebagian pakar menambah satu klasifikasi lagi, yakni mandate. Klasifikasi tersebut juga membawa konsekuensi berbeda dalam arah tanggung jawab dan pihak yang bertanggung jawab.<sup>65</sup>

Dalam perspektif desentralisasi/otonomi daerah, kewenangan memiliki makna sentral pula dalam bangunan konsep dan kebijakan otonomi (khususnya pembagian urusan pusat dan daerah) sekaligus merupakan masalah krusial dalam penerapannya. Dalam organisasi negara, kewenangan dan hubungan wewenang setidaknya berlangsung antar organ-organ negara (nasional) dan antar organ-organ pemerintahan, khususnya secara hirarkis antar Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Sesuai topik penelitian ini, kewenangan dan hubungan wewenang yang dimaksud tentu saja antar Pusat dan Daerah dalam rangka pelaksanaan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di negara unitaris. Point yang perlu dipahami terlebih dahulu adalah berkenaan sumber kewenangan. Sebagaimana paham negara

---

<sup>64</sup> Rahmi Hayati. "Praktik Desentralisasi Asimetris di Indonesia". Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi Publik dan Administrasi Bisnis Vol. 3, No. 2. September 2019.

<sup>65</sup> *Ibid.*

kesatuan, kewenangan pemerintah adalah bersumber dari pemerintah dan organ-organ pemerintahan daerah berada di bawah Presiden selaku Pemerintah, sementara materi muatan kewenangannya hanya sebatas kompetensi pemerintah (eksekutif), bukan legislative ataupun yudikatif.

Dalam kaitan dengan perihal sumber kewenangan, setelah membentuk daerah otonom, Pemerintah Pusat sebagai sumber kewenangan lalu melakukan penyerahan wewenang kepada daerah terbentuk, baik secara bersama-sama dengan daerah lain maupun secara sendiri. Pada konsep desentralisasi, materi wewenang yang diserahkan melingkup wewenang menetapkan kebijakan (*policy making*) maupun melaksanakan (*policy implementation*). Sementara pada dekonsentrasi (penghalusan sentralisasi), yang terjadi adalah proses pelimpahan wewenang dengan lingkup materinya sebatas wewenang melaksanakan kebijakan (*administrative*) dalam hal konsekuensinya, kalau pada desentralisasi, wewenang yang diserahkan lalu menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya, wewenang yang dilimpahkan dalam rangka dekonsentrasi tetaplah menjadi tanggung jawab Pemerintahan Pusat.<sup>66</sup>

UU No. 18 Tahun 2001 (sebelum diundangkannya UU No. 11 Tahun 2006), pemerintahan Provinsi Aceh mempunyai wewenang antara lain dapat membentuk lembaga peradilan sendiri yang bernama Mahkamah Syari'ah, dan mendirikan lembaga adat Tuha Nanggroe dan Wali Nanggroe. Selain itu, bentuk dan susunan pemerintahan asli masyarakat Aceh di pedesaan yang disebut gampong dan mukim boleh hidup kembali. Bahkan, Provinsi Aceh memperoleh

---

<sup>66</sup> *Ibid.*

bagi hasil sumber daya alam yang lebih besar ketimbang yang diambil pemerintah pusat, dan diizinkan menyelenggarakan pemilihan kepala daerahnya secara langsung.<sup>67</sup> Pada akhirnya, UU PA yang baru memberikan dukungan untuk adanya partai politik lokal di Aceh.

Perlu diketahui, Terdapat tiga bagian penting terkait Provinsi Aceh, antara lain: *Pertama, Politik* Provinsi Aceh, kehadiran Partai Politik Lokal (Parlok) dalam rangka pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRA dan DPRK) dan pemilihan Kepala Daerah di Aceh memberikan harapan baru di bidang perpolitikan Indonesia. Keberadaan Parlok bagi rakyat Aceh memberikan harapan baru sebagai pilihan alternatif yang disenangi karena partai nasional yang sebelumnya telah banyak menyumbang rasa kecewa bagi mereka (rakyat Aceh).

Selain itu, dengan kehadiran Parlok telah mengurangi tempat bagi partai nasional. Oleh karena itu, persaingan untuk dapat merebut hati rakyat untuk memilih mereka masing-masing sangat terasa kental. Meskipun demikian, pada pemilu legislatif yang baru lalu dewi kemenangan mayoritas tetap berpihak di kubu Parlok. Hal ini memang ada plus minusnya, di satu sisi sebagai orang baru dipercaya tentunya semangat untuk memperjuangkan aspirasi rakyat masih menggebu-gebu. Tetapi di sisi lain, karena orang baru maka mereka perlu banyak waktu untuk dapat mengaktualisasikan keberadaan dan fungsinya. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintahan Aceh dan pemerintahan Kabupaten/Kota, terkait bidang *Kedua, yaitu Sosial Budaya* terdiri atas:<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Soetandyo Wignjosebroto. 2014. *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda; Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1 900-1 940)*. Malang: Bayumedia Publishing, halaman 561.

<sup>68</sup> Pasal 16 ayat 1 s/d 3 UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.



1. Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan urusan dalam skala Aceh yang meliputi:<sup>69</sup>
  - a. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
  - b. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
  - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
  - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
  - e. penanganan bidang kesehatan;
  - f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
  - g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
  - h. pelayanan bidang penyediaan lapangan kerja dan ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
  - i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
  - j. pengendalian lingkungan hidup;
  - k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
  - l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
  - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
  - n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;  
dan
  - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lain yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota.

---

<sup>69</sup> Pasal 16 ayat 1 s/d 3 UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

2. Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain meliputi:<sup>70</sup>
  - a. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama;
  - b. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
  - c. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
  - d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
  - e. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Urusan Pemerintahan Aceh yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Aceh.
4. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:<sup>71</sup>
  - a. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
  - b. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
  - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
  - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
  - e. penanganan bidang kesehatan;
  - f. penyelenggaraan pendidikan;

---

<sup>70</sup> Pasal 16 ayat 1 s/d 3 UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>71</sup> Pasal 16 ayat 1 s/d 3 UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

- g. penanggulangan masalah sosial;
  - h. pelayanan bidang penyediaan lapangan kerja dan ketenagakerjaan;
  - i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
  - j. pengendalian dan pengawasan lingkungan hidup;
  - k. pelayanan pertanahan;
  - l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
  - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan; dan
  - n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.
5. Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan khusus pemerintahan kabupaten/kota adalah pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain meliputi:<sup>72</sup>
- a. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
  - b. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
  - c. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam; dan
  - d. peran ulama dalam penetapan kebijakan kabupaten/kota.
6. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan

---

<sup>72</sup> Pasal 16 ayat 1 s/d 3 UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

kesejahteraan masyarakat termasuk pemulihan psikososial sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan kabupaten/kota yang bersangkutan.

7. Selain itu pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan menyelenggarakan pendidikan madrasah ibtidaiyah dan madrasah tsanawiyah, mengelola pelabuhan dan bandara udara umum.

Ketiga, bidang Ekonomi, untuk mendukung penyelenggaraan terhadap porsi kewenangan beserta urusan pemerintahan yang telah didesentralisasikan kepada Aceh tersebut, UU Pemerintahan Aceh menentukan bahwa penerimaan Aceh dan Kabupaten/kota terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan, pendapatan daerah bersumber dari:<sup>73</sup>

1. Pendapatan Asli Daerah,
2. Dana Perimbangan;
3. Dana Otonomi Khusus; dan
4. lain-lain pendapatan yang sah.

Pembiayaan bersumber dari:<sup>74</sup>

1. sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya;
2. pencairan dana cadangan;
3. hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan,
4. penerimaan pinjaman; dan
5. penerimaan kembali pemberian pinjaman.

Sejalan dengan hal tersebut, sebagian besar penerimaan, pemanfaatan dan tanggungjawab terhadap desentralisasi keuangan yang telah dikemukakan

---

<sup>73</sup> Siswanto Sunarno. *Op. Cit.*, halaman 215.

<sup>74</sup> *Ibid.*

dilakukan oleh Pemerintahan Aceh di Provinsi, sedangkan sebagian kecil lainnya dilakukan dan menjadi porsi bagi kabupaten/kota.

Identifikasi status Aceh dalam perspektif UU No. 11 Tahun 2006, dapat dimulai dari beberapa definisi yang dikemukakan dalam Ketentuan Umum UU ini. Pada pasal 1 angka (2), daerah Aceh didefinisikan sebagai berikut:

Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.

Lalu pada angka (4) pada Pasal yang sama, dinyatakan pula bahwa,

Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.

Berdasarkan penelitian yang dilakukannya, Ronny Sautma Bako mengungkapkan bahwa Pasal 1 angka (2) di atas dapat ditafsirkan antara lain sebagai berikut:<sup>75</sup>

1. Aceh merupakan salah satu provinsi di Indonesia, yang dibentuk dengan UU No. 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Provinsi Sumatera utara;
2. Adanya sifat istimewa bagi masyarakat hukum yang ada di provinsi Aceh, sebagaimana diakui dengan UU No. 43 Tahun 1999;

---

<sup>75</sup> Romy Sautma Bako. "Dampak Pemberlakuan Otonomi Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Laporan Penelitian yang dilakukan di Provinsi NAD pada Tahun 2007." dalam Jurnal Kajian, Vol. 14, No. 3, September 2008

3. Sebagai masyarakat hukum, provinsi mempunyai kewenangan khusus;
4. Kewenangan khusus meliputi, mengatur dan mengurus sendiri:
  - a. Urusan pemerintahan;
  - b. Kepentingan masyarakat setempat.
5. Kewenangan tersebut harus sesuai dengan:
  - a. Peraturan perundang-undangan
  - b. Sistem dan prinsip NKRI berdasarkan UUD Tahun 1945
6. Dipimpin oleh seorang Gubernur

Jika dilihat dari Penjelasan UU Pemerintahan Aceh, landasan filosofis, yuridis dan sosiologis memiliki kesamaan dengan UU Otonomi Khusus bagi NAD tahun 2001. Di dalamnya dipaparkan juga bahwa sejarah Aceh dalam memperjuangkan kemerdekaan Indonesia, kesetiaan dalam pembangunan dan nilai syariat Islam yang telah tumbuh dan tetap dipertahankan hingga saat ini, adalah antara lain di antaranya.<sup>76</sup>

Perbedaan yang mencolok antara keduanya terletak pada landasan dasar lahirnya kedua UU tersebut. Jika pada UU No. 18 Tahun 2001, titik tekan kelahirannya dilandasi oleh beberapa Ketetapan MPR yang diterbitkan sepanjang tahun 1999 hingga tahun 2000 setelah sebelumnya diterapkan Darurat Sipil di Aceh, sementara UU No. 11 Tahun 2006 berangkat dari MoU Helsinki sebagai hasil dari perundingan RI-GAM setelah beberapa saat sebelumnya Tsunami melanda Aceh. Pemberian UU No. 11/2006 adalah merupakan proses reintegrasi sosial, politik, ekonomi dan hukum di Aceh, sebelum UU tersebut berlaku

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

pemerintah pusat melalui instruksi presiden No. 15 Tahun 2005 membentuk badan reintegrasi aceh (BRA).

Mengenai Aceh, sepanjang pengaturan UU Pemerintahan Aceh bisa didapati berbagai hal yang ditentukan secara spesifik sebagai kekhususan bagi Aceh yang tidak didapati di daerah-daerah lainnya di Indonesia. Beberapa kewenangan tersebut antara lain sebagai berikut:

1. Pembagian daerah di Aceh yang dibagi kedalam kabupaten/kota, kecamatan, mukim, kelurahan dan gampong.<sup>77</sup> Mukim merupakan kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa gampong. Sedangkan kelurahan dan gampong adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim.
2. Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA. Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah. Dalam naskah kerja sama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional.
3. Rencana pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.

---

<sup>77</sup> Pasal 2 UU No. 11 Tahun 2006.

4. Kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur.
5. Penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal yang memiliki hak antara lain, mengikuti Pemilu untuk memilih anggota DPRA dan DPRK; mengusulkan pasangan calon Gubemur dan Wakil Gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota di Aceh.
6. Di Aceh terdapat pengadilan Syari'at Islam yang dilaksanakan oleh sebuah Mahkarnah Syar'iyah, yang terdiri dari Mahkamah Syar'iyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding dan Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/kota sebagai pengadilan tingkat pertama. Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam dengan hukum acara yang ditetapkan berdasarkan Qanun.
7. Produk hukum sejenis peraturan daerah (perda) di Aceh disebut dengan istilah "Qanun". Terdapat dua macam Qanun, yaitu Qanun Aceh yang disahkan oleh Gubernur setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRA, dan Qanun Kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRK. Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota, dan penyelenggaraan tugas pembantuan. Qanun dapat memuat ancaman pidana atau denda lebih dari 6 (enam) bulan kurungan dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000.00 (lima



puluh juta rupiah). Bahkan Qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dapat menentukan jenis dan bentuk ancaman pidana tersendiri.

8. Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat membentuk lembaga, badan atau komisi dengan persetujuan DPRA/DPRK. Di Aceh terdapat institusi atau lembaga yang tidak terdapat di daerah-daerah lainnya, seperti Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh, Kabupaten/kota dan DPRA/DPRK, Lembaga Wali Nanggroe dan Lembaga Adat, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dan unit Polisi Wilayahul Hisbah sebagai bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja, sebagai penegak Syari'at Islam.<sup>78</sup>

Menurut Saldi Isra, dalam hal pembagian kewenangan, UU No. 11 Tahun 2006 sama seperti prinsip yang diterapkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kedua UU ini mengandung prinsip residu power (pembagian kewenangan sisa) dalam penataan hubungan pusat-daerah.<sup>79</sup> Hal itu terlihat misalnya pada Pasal 7 UU Pemerintahan Aceh yang menyatakan:

1. Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.
2. Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan,

---

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> Saldi Isra. "Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh." Makalah yang disampaikan dalam FGD dengan tema "Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Pemerintahan Aceh", diselenggarakan oleh Forum LSM Aceh bekerja sama dengan Forbes BRA, di Banda Aceh, 22 November 2006.

keamanan, yustisi, moneter, Jiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Penting untuk diperhatikan lebih lanjut, menurut Saldi, pembagian kewenangan sebagaimana ditentukan dalam UU Pemerintahan Aceh sangat rentan terhadap konflik kepentingan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Aceh). Potensi itu muncul karena adanya frasa “urusan pemerintahan yang bersifat nasional”. Berkenaan dengan frasa itu, Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) UU No 11/2006 menyatakan:<sup>80</sup>

Urusan pemerintahan yang bersifat nasional yang dimaksudkan dalam ketentuan ini termasuk kebijakan di bidang perencanaan nasional, kebijakan di bidang pengendalian pembangunan nasional, perimbangan keuangan, administrasi negara, lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Penjelasan frasa “urusan pemerintahan yang bersifat nasional” sekali lagi membuktikan bahwa pembagian kewenangan antara pusat dan daerah sengaja dirumuskan sedemikian rupa sehingga sulit dirumuskan dan diimplementasikan. Apalagi, hampir tidak urusan daerah yang terkait dengan urusan pemerintahan yang bersifat nasional. Jadi, prinsip *residu power* dieleminasi sedemikian rupa sehingga pemerintah pusat dapat melakukan intervensi untuk semua urusan yang sudah diserahkan kepada daerah. Posisi pemerintah pusat akan semakin dominan karena menurut Pasal 249 UU No 11/2006 menentukan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota dilaksanakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan

---

<sup>80</sup> Pasal 7 Ayat (2) UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

perundang-undangan yang berlaku.<sup>81</sup> Sebetulnya, titik rawan lain dalam pembagian urusan muncul karena adanya ketentuan Pasal 11 Ayat (1) UU No 11/2006 yang menyatakan, pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh, kabupaten, dan kota. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 11 Ayat (1) dinyatakan:

"Yang dimaksud dengan: Norma adalah aturan atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk pelaksanaan otonomi daerah. Standar adalah acuan yang dipakai sebagai patokan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Prosedur adalah metode atau tata cara untuk melaksanakan otonomi daerah."

Sekalipun ditentukan bahwa "norma", "standar", dan "prosedur" tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota, kehadiran Pasal 11 Ayat (1) potensial mengurangi kemandirian dalam melaksanakan urusan. Tidak hanya itu, Pasal 11 Ayat (1) dan penjelasannya tidak menentukan secara eksplisit bentuk hukum penetapan norma, standar, dan prosedur dimaksud. Bisa jadi, akan muncul penetapan norma, standar, dan prosedur dalam berbagai bentuk hukum mulai dari peraturan pemerintah sampai dengan Peraturan Gubernur.<sup>82</sup>

### **C. Problematika Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Di Provinsi Aceh**

Pemberian otonomi yang tidak seragam (asimetris) ke beberapa daerah, seperti Aceh, belum dapat dijadikan indikasi iktikad baik pemerintah nasional

---

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*

untuk memberikan otonomi yang tidak seragam bagi daerah-daerah lain secara lebih luas. Di samping itu, karena persoalan yang terjadi sangat kompleks, daerah-daerah khusus/istimewa ini masih seperti objek uji coba sistem otonomi daerah yang probabilitasnya bisa berhasil atau sebaliknya, gagal dan memisahkan diri dari NKRI, terutama untuk Aceh.

Berkaca pada kasus Aceh yang mendapatkan kekhususan sebagai buah dari gejolak politik, pemerintah sepertinya tidak memiliki kemampuan mengurus daerah ini. Ada kesan bahwa otsus dianggap sebagai pilihan final dengan cukup memberikan konsesi ekonomi dan hak politik yang lebih besar daripada daerah lain. Pelaksanaan otsus di Aceh pada kenyataannya penuh gejolak, bahkan separatisme semakin menguat.<sup>83</sup>

Kasus Aceh menunjukkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang dianggap sebagian besar masyarakat Aceh sebagai landasan yuridis otsus belum mencerminkan sepenuhnya semangat dan prinsip-prinsip MoU Helsinki. UUPA masih penuh dengan pasal karet sehingga menimbulkan multitafsir oleh para pembuat kebijakan di Aceh. Salah satu contoh di antara pasal-pasal itu adalah mengenai alokasi dana otsus yang dipersepsi berbeda oleh gubernur dan para bupati/wali kota.

Jika mencermati banyak kasus, tampak bahwa otsus lebih didesain atau diarahkan untuk mendukung kepentingan nasional daripada mengakomodasi kebutuhan lokal yang beragam. Tindakan “pembiaran” yang dilakukan pemerintah

---

<sup>83</sup> Saldi Isra. “*Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.*” Makalah yang disampaikan dalam FGD dengan tema “Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Pemerintahan Aceh”, diselenggarakan oleh Forum LSM Aceh bekerja sama dengan Forbes BRA, di Banda Aceh, 22 November 2006.

pusat kepada Aceh menunjukkan kepentingan tunggalnya yaitu “sekadar” mempertahankan NKRI. Kekhususan yang menempel di DKI Jakarta juga syarat dengan kepentingan pusat.

Kekhususan sebagai ibu kota negara menempatkan Jakarta lebih banyak berperan sebagai eksekutor program nasional daripada menjalankan ide lokal. Ini tidak salah karena kewenangan yang dimiliki DKI Jakarta dalam banyak hal bersinggungan dengan kepentingan pemerintah pusat. Konsekuensinya, banyak peraturan daerah yang dihasilkan oleh gubernur dan DPRD diarahkan untuk mendukung peraturan pemerintah tertentu. Atau sebaliknya, peraturan pemerintah selalu dibutuhkan untuk memayungi perda yang sesungguhnya juga diinisiasi oleh pemerintah pusat. Anggaran untuk pelaksanaan kegiatan pun disinergikan dengan kementerian terkait yang masuk dalam struktur APBN. Setidaknya, *cost sharing* antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat sering dijalankan untuk mengatasi keruwetan persoalan ibu kota negara.<sup>84</sup>

Negosiasi antarpolitisi untuk menentukan kebijakan lokal masih menunjukkan bentuk-bentuk otonomi, tetapi hal itu lebih banyak sebagai respons program pemerintah pusat daripada kepentingan masyarakat lokal. Sekali lagi, hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pengaturan yang ada di DKI Jakarta merupakan hasil kompromi atau lebih banyak merupakan intervensi pemerintah pusat. Berbeda dengan Aceh yang tidak diperhatikan serius oleh pemerintah pusat,

Jika mencermati kekhususan atau keistimewaan yang dimiliki Aceh, secara gegabah kita dapat mengatakan bahwa telah ada desentralisasi asimetris di

---

<sup>84</sup> Romy Sautma Bako. “Dampak Pemberlakuan Otonomi Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Laporan Penelitian yang dilakukan di Provinsi NAD pada Tahun 2007.” dalam *Jurnal Kajian*, Vol. 14, No. 3, September 2008.

Indonesia. Namun dalam praktiknya, asimetrisme itu masih menjadi pertanyaan besar mengingat keistimewaan utama yang dimiliki Aceh masih terus diusik atas nama demokrasi sedangkan format kekhususan yang dimiliki Aceh hampir tidak ada bedanya. Ini menandakan bahwa tidak hanya desentralisasi yang simetris tetapi juga yang asimetris di Indonesia masih lebih didominasi oleh kepentingan pemerintah pusat daripada merupakan adopsi sebagai respons aspirasi lokal. Reformasi desentralisasi pada kenyataannya justru meningkatkan intervensi pemerintah pusat dalam menentukan format desentralisasi daripada mengakomodasi tekanan-tekanan kebutuhan dari bawah.<sup>85</sup>

Desentralisasi yang katanya asimetris menjadi sebuah sistem yang rumit dan penuh pergolakan karena menjadi arena kontestasi berbagai kepentingan. Pada satu sisi, elite-elite nasional berharap banyak untuk terus mempertahankan Aceh atas dasar kepentingan ekonomi politik yang dibungkus atas nama NKRI. Pada sisi lain, elite-elite lokal berupaya bermain cantik untuk kepentingan ekonomi politik parsial.<sup>86</sup>

Kerumitan otonomi khusus di Aceh mungkin harus mendapat perhatian yang lebih besar dibanding yang terjadi di DKI Jakarta ataupun DI Yogyakarta. Aceh mengalami krisis identitas yang dipengaruhi juga oleh pengabaian negara terhadap kedua daerah ini. Demikian juga dengan Aceh yang merasa dieksploitasi oleh negara tanpa menerima kompensasi yang layak.

Pengakuan keunikan atau kekhususan daerah yang semata hanya didasarkan atas hak asal-usul atau terpaksa diberikan setelah muncul gejolak dan

---

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*

tragedi kemanusiaan tidak memberikan makna substansial bagi sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Pengaturan desentralisasi yang tidak jelas memungkinkan terjadinya konflik horizontal dan vertikal. Konflik horizontal diindikasikan dari perseteruan antarkelompok di daerah itu, sedangkan konflik vertikal dalam bentuk perseteruan antara lembaga lokal dan pemerintah nasional dapat mengakibatkan separatisme. Oleh sebab itu, perlu ada restrukturisasi pemikiran mengenai sistem desentralisasi dan otonomi daerah, bahkan di dalam konstitusi sekalipun.<sup>87</sup>

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, secara teoritis, desentralisasi diharapkan dapat berkontribusi atau mendorong demokrasi lokal yang lebih baik. Desentralisasi memastikan negara lebih dekat dengan masyarakat, mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik, meningkatkan keterwakilan kelompok-kelompok marginal, dan sebagainya. Namun, pengaturan sistem desentralisasi tidak serta-merta membuahkan hasil sebagaimana yang diharapkan. Banyak skema desentralisasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang nyatanya tidak kongruen dengan mekanisme demokrasi lokal sehingga menimbulkan gejolak di tingkat lokal.<sup>88</sup>

Sebut saja penekanan titik berat otonomi di tingkat provinsi tidak serta-merta membuat gubernur di Aceh dipatuhi oleh para bupati/walikota setempat. Pilihan mekanisme demokrasi melalui pilkada langsung di dua level pemerintahan sekaligus baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota merupakan salah satu yang mengaburkan titik berat otonomi daerah itu.

---

<sup>87</sup> Debora Sanur L. "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh". *dalam Jurnal Politica Vol. 11* No. 1 Mei 2020.

<sup>88</sup> *Ibid.*

Penyebab gejala di tingkat lokal tentu bukan hanya format pilkada yang tidak sesuai dengan titik berat otsus, tersendatnya demokratisasi lokal juga dapat terjadi karena pemerintah pusat tidak serius mengawal otsus, kapasitas kelembagaan lokal yang belum memadai, dan sebagainya. Kita dapat mencermati faktor-faktor penyebab itu dari kasus-kasus perkembangan demokratisasi di daerah otsus seperti Aceh.

Skema desentralisasi dan otonomi yang berbeda untuk daerah khusus/istimewa ternyata sangat berpengaruh terhadap konstelasi politik atau demokratisasi lokal. Dengan kata lain, kerancuan pengaturan skema desentralisasi dan otonomi daerah sangat berdampak terhadap kegaduhan politik di tingkat lokal. Satu hal yang paling terlihat adalah dampak dari penentuan titik berat otsus yang diletakkan di tingkat provinsi ternyata tidak memastikan tertib politik dan administrasi di tingkat lokal. Implikasi praksis yang muncul tentu berbeda antara daerah khusus satu dan yang lain karena terdapat faktor lain yang memengaruhinya. Kondisi Jakarta pasti berbeda dengan Aceh karena desain kekhususannya juga berbeda.<sup>89</sup>

Di daerah khusus, terutama Aceh, penekanan titik berat otonomi di tingkat provinsi ternyata tidak sinkron dengan pemilihan umum kepala daerah langsung, baik untuk gubernur maupun bupati/wali kota. Persoalan yang dihadapi Aceh adalah meskipun UU khusus menyebutkan bahwa gubernur memiliki otoritas tertinggi di daerah, bupati dan wali kota masih merasa bahwa mereka memiliki otonomi politik karena berasal dari pemilihan langsung. UUPA menempatkan

---

<sup>89</sup> Debora Sanur L. "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh". *dalam Jurnal Politica Vol. 11 No. 1 Mei 2020*.



gubernur sebagai pemegang otoritas utama di daerah. Implikasinya, sangat sulit mengharapkan kepatuhan bupati/wali kota kepada gubernur meskipun dalam urusan administrasi pemerintahan karena bupati/wali kota merasa memiliki otonomisasi politik.

Persoalannya, otonomi politik (misal dalam pemilihan politisi lokal) yang diberikan kepada provinsi dan kabupaten/kota seringkali dicampur-adukkan dengan persoalan administrasi yang lebih bersifat hierarkis. Seharusnya ada pemisahan antara dampak pilkada sebagai jaminan demokratisasi lokal dan titik berat otsus untuk memastikan urusan administrasi yang hierarkis. Proses-proses administrasi yang seharusnya berjenjang tidak lagi menggunakan proses-proses birokratik rasional, tetapi sering diintervensi oleh kepentingan politik kepala daerah, sebagai implikasi dari pilkada langsung, yang lebih banyak bersifat subjektif. Sebagai dampaknya, desentralisasi administratif (birokratik) yang di dalamnya termuat pembinaan, pengawasan, dan koordinasi berjenjang menjadi tidak berjalan karena dampak prosedur politik (atas nama demokrasi) yang tidak sesuai telah merusak tatanan itu. Inilah yang disebut Etzioni bahwa birokrasi sebagai suatu dilema bagi demokrasi.<sup>90</sup>

Persoalan titik berat otsus yang diletakkan di tingkat provinsi sebagaimana terjadi di Aceh berbeda dengan persoalan yang dialami Jakarta. Kekuasaan kepala daerah khusus ibu kota Jakarta tampak tunggal terletak di provinsi karena tidak terbagi ke tingkat kabupaten dan kota. Karena kabupaten/kota berstatus administratif, gubernur adalah penguasa eksekutif tertinggi di wilayah Jakarta.

---

<sup>90</sup> Mardiyanto Wahyu Tryatmoko. "Problem Demokratisasi Dalam Desentralisasi Asimetris Pascaorde Baru". dalam Jurnal Masyarakat Indonesia, Vol. 38, No. 2, Desember 2012.

Desain pengaturan otonomi seperti ini lebih memastikan hubungan antartingkat pemerintahan yang harmonis. Keputusan-keputusan yang diambil pada level provinsi tidak ada yang bertentangan dengan kebijakan kabupaten/kota.

Walaupun demikian, kasus Jakarta menunjukkan bahwa gubernur terkesan hanya sebagai ikon belaka. Kekuasaan gubernur tampak bukan untuk kepentingan masyarakat lokal, tetapi lebih merespons program pemerintah nasional. Argumen ini didukung oleh kenyataan kecilnya saluran politik masyarakat karena hanya ada satu lembaga legislatif, yaitu di tingkat provinsi. Dewan kota dan kelurahan jelas tidak efektif sebagai artikulator kepentingan masyarakat karena hanya berfungsi sebagai lembaga konsultatif untuk kepala daerah administratif. Perlu diingat bahwa walikota dan bupati di wilayah Jakarta hanya menjalankan kewenangan administratif yang diinstruksikan oleh gubernur. Desain desentralisasi seperti ini cocok untuk efisiensi dan efektivitas pengelolaan administrasi pemerintahan, tetapi tidak memastikan berjalannya demokratisasi di level kabupaten/kota karena tidak ada desentralisasi politik di tingkat kabupaten/kota. Desain struktur ini menyederhanakan *bargaining* politik lokal tetapi di dalamnya tersimpan potensi distorsi atau patologi demokrasi.<sup>91</sup>

Satu-satunya penyeimbang kekuasaan Gubernur DKI Jakarta adalah DPRD tingkat provinsi. Meskipun demikian, suara DPRD pun sangat sulit dikatakan merepresentasikan suara masyarakat Jakarta karena salurannya yang relatif kecil dan jauh. Karena absennya DPRD kabupaten/kota, DPRD provinsi tidak mungkin mampu mengakomodasi suara masyarakat Jakarta secara meluas

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

meski hingga di tingkat kabupaten/kota. Ada dugaan bahwa negosiasi alot antara gubernur dan DPRD seringkali ditunggangi oleh kepentingan-kepentingan pihak ketiga seperti pengusaha, elite birokrasi, dan politisi nasional. Posisi yang berimpitan dengan pusat pemerintahan negara mengakibatkan posisi gubernur seperti ikut ditentukan oleh kelompok penguasa negara. Tujuannya tidak lain adalah untuk memperlancar jalan “usaha” penguasa negara. Partai yang berkuasa (pemerintah) dapat menjalin aliansi dengan partai lain, setidaknya untuk mengarahkan massanya dalam pemilihan gubernur. Dengan demikian, pemilihan langsung sebenarnya hanya pembungkus dari pengangkatan calon terpilih oleh penguasa negara.<sup>92</sup>

Persoalan titik berat otonomi yang tidak diatur dengan benar dapat mendorong penyalahgunaan kekuasaan. Atas nama penguasa otsus, gubernur dapat mengeluarkan kebijakan diskriminatif. Dapat dikatakan bahwa demokrasi lokal tidak berjalan dengan baik jika kontrol lemah. Konflik antara gubernur dan bupati/wali kota dari persoalan titik berat otonomi ini muncul ketika gubernur melakukan atau dianggap melakukan diskriminasi kebijakan kepada mereka yang memiliki perbedaan afiliasi politik. Konflik juga muncul ketika bupati/wali kota menunjukkan arogansinya. Bentuk diskriminasi yang paling jelas adalah persoalan distribusi dana otsus dan penyediaan infrastruktur di Aceh.<sup>93</sup>

Di Aceh, pada masa kepemimpinan Gubernur Irwandi Yusuf, banyak pihak yang menyatakan bahwa gubernur telah melakukan diskriminasi terhadap mereka yang memiliki haluan politik berbeda. Mereka yang berseberangan

---

<sup>92</sup> Mardyanto Wahyu Tryatmoko. “Problem Demokratisasi Dalam Desentralisasi Asimetris Pascaorde Baru”. dalam Jurnal Masyarakat Indonesia, Vol. 38, No. 2, Desember 2012.

<sup>93</sup> *Ibid.*

dengan gubernur antara lain para bupati di Aceh bagian tengah seperti Bupati Bener Meriah dan Bupati Aceh Tengah. Sebagaimana diketahui bahwa para bupati di Aceh bagian tengah merupakan mantan milisi dan laskar Merah-Putih yang pro-NKRI, sedangkan gubernur merupakan tokoh GAM. Mereka mengeluh dan menganggap Gubernur Irwandi dengan sadar telah melakukan diskriminasi terhadap masyarakat Aceh bagian tengah dengan hanya memberi sedikit dana-dana pembangunan. Ini lantaran mereka memiliki perbedaan afiliasi politik dan budaya. Ternyata mereka masih membawa dendam masa lalu. Permusuhan pada masa konflik Aceh masih dibawa hingga kini sehingga mengganggu pemerintahan. Selain para bupati di Aceh bagian tengah, diskriminasi juga dirasakan oleh Bupati Pidie yang notabene masih memiliki persamaan afiliasi politik dengan gubernur. Keduanya merupakan tokoh GAM.<sup>94</sup>

Hubungan tidak harmonis antara Gubernur Irwandi dan Bupati Pidie muncul semenjak pemilihan gubernur 2006. Pasalnya, Bupati Pidie tidak mendukung pencalonan Irwandi tetapi justru mendukung calon lain yang berasal dari Pidie. Pada saat itu, GAM memang terpecah menjadi dua faksi besar.<sup>95</sup>

Wilayah-wilayah yang merasakan adanya diskriminasi berpotensi memisahkan diri. Dampak yang lebih luas dari praktik diskriminasi ini adalah tidak hanya beberapa kecamatan yang ingin memisahkan diri dengan membentuk kabupaten baru, atau beberapa kabupaten yang ingin lepas dengan membentuk provinsi baru, tetapi juga provinsi ingin memisahkan diri menjadi negara yang mandiri/merdeka. Akibat diskriminasi, *enclave-enclave* politik baru muncul

---

<sup>94</sup> Mardyanto Wahyu Tryatmoko. "Problem Demokratisasi Dalam Desentralisasi Asimetris Pascaorde Baru". dalam Jurnal Masyarakat Indonesia, Vol. 38, No. 2, Desember 2012.

<sup>95</sup> *Ibid.*

meminta independen. Misalnya, keinginan Aceh Leuser Antara dan Aceh Barat Selatan (ALA-ABAS) yang ingin pisah dari Aceh, Asosiasi Kabupaten Pegunungan Tengah yang ingin membentuk provinsi baru lepas dari Papua, hingga ingin lepasnya Papua dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Selain persoalan titik berat otsus, desain kelembagaan dalam desentralisasi asimetris yang berbeda berimplikasi pada persoalan *checks and balances* di setiap daerah otsus yang berbeda. *Check and balances* antarlembaga di tingkat lokal terlihat tidak berjalan efektif dalam pelbagai varian.<sup>96</sup>

Persoalan *checks and balances* kelembagaan politik lokal juga terlihat di Aceh. Partai politik lokal (Partai Aceh) mendominasi konstelasi politik Aceh. Dalam pelaksanaan otsus di Aceh, gubernur menjadi posisi yang problematik karena selain harus menjalin hubungan baik dengan pemerintah nasional, ia pun harus berhadapan dengan kepentingan lembaga-lembaga lokal yang tidak tunggal. Di tingkat lokal, Gubernur Irwandi sudah lama berseberangan dengan para bupati non-GAM. Selain itu, di dalam GAM sendiri, kelompok ideologis sudah tidak lagi memercayai Irwandi. Orang-orang di dalam Partai Aceh menilai Irwandi telah terbawa arus “permainan” pemerintah pusat sehingga lambat laun Aceh akan disamakan dengan daerah otonom lain.<sup>97</sup>

Tidak berjalannya *check and balances* di Aceh terlihat dalam bentuk kerja sama antara gubernur dan DPRD yang terjalin erat, tetapi dalam kerangka barter politik untuk saling mengamankan kepentingan ekonomi-politik. Desain partai lokal sebagai kekhususan Aceh turut memengaruhi konstelasi politik

---

<sup>96</sup> Debora Sanur L. “Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh”. *dalam Jurnal Politica Vol. 11* No. 1 Mei 2020.

<sup>97</sup> *Ibid.*

(demokratisasi di Aceh). Keunggulan Partai Aceh di kantong-kantong GAM dalam praktiknya justru menciptakan *enclave-enclave* baru yang lebih melindungi kepentingan elite daripada masyarakat. Di tingkat kabupaten, kuatnya dominasi partai lokal menjelaskan kuatnya kolusi saling melindungi kepentingan ekonomi-politik, dan bukan *check and balances* di antara lembaga-lembaga lokal. Main mata yang mengarah pada korupsi antara eksekutif dan legislatif merupakan kecenderungan dalam dinamika pemerintahan Aceh.

Sementara itu, dominasi partai lokal di tingkat provinsi justru menunjukkan lemahnya kapasitas lembaga legislatif karena sebagian besar anggotanya adalah mantan kombatan yang berpendidikan rendah dan sama sekali tidak memahami administrasi pemerintahan dan politik.<sup>98</sup>

Kekaburan demokratisasi lokal di daerah otsus, seperti Aceh, sebenarnya mencerminkan karut-marutnya pembagian kewenangan di antara institusi-institusi pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun lokal karena kepentingan parsial elite. Menurut pandangan Hadiz<sup>99</sup>, dalam persoalan ini dia tidak menyalahkan desentralisasi tetapi sistem hubungan kekuasaan desentralisasi itu berlangsung. Kekaburan kewenangan atau kekuasaan institusi-institusi lokal dapat dibaca dari misalnya eksklusivisme politik bupati-bupati yang dapat memotong (*bypass*) kewenangan gubernur secara langsung untuk berhubungan dengan lembaga-lembaga nasional dan eksklusivisme politik gubernur yang tidak memperhatikan hubungan koordinasi dengan lembaga legislatif lokal. Persoalan-persoalan inilah

---

<sup>98</sup> Debora Sanur L. "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh". *dalam Jurnal Politica Vol. 11* No. 1 Mei 2020.

<sup>99</sup> Mardyanto Wahyu Tryatmoko. "Problem Demokratisasi Dalam Desentralisasi Asimetris Pascaorde Baru". *dalam Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 38, No. 2, Desember 2012.

yang berkontribusi pada lemahnya demokratisasi lokal dan berdampak terhadap kegaduhan politik lokal.

Pemberian otonomi berlebih kepada suatu daerah sebagai upaya reintegrasi kelompok-kelompok separatis terlihat sebagai bentuk pembiaran. Ada kesan kuat bahwa pemerintah nasional sengaja menutup mata atas patologi-patologi, seperti korupsi, kolusi, dan diskriminasi. Dampaknya, korupsi sudah menjadi hal yang jamak, terutama di daerah yang kuat isu separatisme seperti Aceh, bahkan beberapa terlihat sangat vulgar.

Faktor kedekatan kekuasaan juga menjadi penentu kelancaran distribusi sumber daya dan prasarana. Sebagai contohnya, dana otsus ataupun dana pembangunan lain akan lancar diterima jika ada kedekatan hubungan antara gubernur dan bupati/wali kota. Jika hubungan itu tidak harmonis, bupati/walikota akan potong kompas berhubungan langsung dengan pemerintah pusat. Sistem hubungan kekuasaan yang terbangun di tingkat lokal masih memungkinkan terlaksananya pola-pola patologi itu secara lebih luas.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Konsep yuridis desentralisasi asimetris dalam sistem hukum ketatanegaraan terdapat dalam UU Pemerintahan Daerah yang secara tegas memberikan adanya desentralisasi asimetris, yaitu termaktub pada Pasal 13 ayat (2) berbunyi: "Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan". Mengenai penerapan desentralisasi asimetris di beberapa daerah, tidak memiliki ciri-ciri maupun kategorisasi yang pasti secara umum, sebab desentralisasi asimetris di Indonesia tidak menggunakan teori karakteristik dalam pemberlakuannya. Setiap daerah yang menerapkan maupun memberlakukan desentralisasi asimetris dalam pemerintahan daerahnya memiliki ciri maupun karakter khusus yang pasti tidak sama antar satu daerah dengan daerah lainnya.
2. Kewenangan pemerintah daerah di provinsi Aceh dalam perspektif desentralisasi asimetris diatur mendasar dalam UU Pemerintahan Aceh yang mengembangkan model pembangunan berbeda dan model demokratisasi yang unik berbasis pada kebudayaan masyarakatnya yang mewariskan nilai-nilai agama dan adat yang kuat. Otonomi ini telah



memberikan kekhususan tertentu bagi Aceh sehingga ruang gerak implementasi dan kreativitas sangat tergantung pada kemampuan provinsi dan kabupaten/kota.

3. Problematika penerapan desentralisasi asimetris dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah di provinsi Aceh terdapat dalam implementasi pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang masih perlu diatasi oleh pemerintah pusat dan Aceh. Implementasi dari UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menandai mulai berlakunya otonomi khusus bagi Provinsi Aceh belum seluruhnya dapat terlaksana dengan baik. Masih terdapat permasalahan, baik dalam bidang hukum, politik dan pemerintahan, serta bidang sosial. Pemerintah Pusat dinilai belum konsisten dalam melaksanakan seluruh ketentuan yang ada dalam UU PA. UU PA juga dinilai mengandung multitafsir, sehingga untuk implementasinya tergantung bagaimana masing-masing pihak dalam menerjemahkannya. Dengan demikian pemerintah pusat perlu merevisi pengaturan bagi Provinsi Aceh. Sementara itu bagi Pemerintah Kabupaten/Kota Aceh kendala tersebut antara lain belum adanya Qanun yang mengatur kewenangan tentang kewenangan provinsi dan kabupaten/kota, yang mengakibatkan terjadi tumpang tindih kewenangan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

## **B. Saran**

1. Sebaiknya UU Pemerintahan Aceh yang berlaku sekarang di atur lebih jelas terutama di bidang kewenangannya, sebab ada beberapa komponen yang masih belum di atur secara jelas. Hal ini dapat menyebabkan konflik yang tidak akan pernah selesai.
2. Pemerintah pusat harus membuat pengaturan yang jelas mulai dari penyusunan program, pelaksanaan, hingga pengawasan terhadap setiap kegiatan yang akan didanai oleh anggaran otonomi khusus.
3. Hendaknya dalam penyusunan program harus memenuhi kriteria pemilihan program yang melibatkan masyarakat agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal yang ditingkatkan ialah pelaksanaan Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang). Musrenbang merupakan salah satu mekanisme terkait perencanaan program kegiatan yang telah disusun dan diusulkan oleh Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Ani Sri Rahayu. 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika
- BPKP. 2016. *Pengelolaan Keuangan Desa*. Bogor: Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
- Eka NAM Sihombing. 2020. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press
- Faisar Ananda Arfa dan Watni Marpaung. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Islam*. Jakarta: Prenadamedia
- Fajlurrahman Jurdi. 2019. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima
- Johnny Ibrahim. 2017. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing
- Munir Fuady. 2018. *Pendekatan Teori Dan Konsep*. Depok: Rajawali Pers
- Ni'matul Huda. 2014. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Ni'matul Huda. 2017. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otsus*. Bandung: Nusa Media
- Nyimas Latifah Letty Aziz & R. Siti Zuhro. 2020. *Model Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia
- Soetandyo Wignjosoebroto. 2014. *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda; Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*. Malang: Bayumedia Publishing
- Siswanto Sunarno. 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Suharizal & Muslim Chaniago. 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: Thafa Media

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah,

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah,

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh,

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

## **C. Jurnal**

Debora Sanur L. "Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Aceh". *dalam Jurnal Politica Vol. 11* No. 1 Mei 2020

Gunawan A.Tauda. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Administrative Law & Governance Jurnal*, Vol. 1 Edisi 4 Nov 2018

Nur Ika Fatmawati. "Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia". *Madani Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* Vol 10 No 3 Desember 2018

Pratama. "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi". *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. Th. 28 No. 1. 2015

Rahmi Hayati. "Praktik Desentralisasi Asimetris di Indonesia". *Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi Publik dan Administrasi Bisnis* Vol. 3, No. 2. September 2019

Romy Sautma Bako. "Dampak Pemberlakuan Otonomi Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Laporan Penelitian yang dilakukan di Provinsi NAD pada Tahun 2007." *dalam Jurnal Kajian*, Vol. 14, No. 3, September 2008

Suharyo. "Otonomi Khusus Di Aceh Dan Papua Di Tengah Fenomena Korupsi, Suatu Strategi Penindakan Hukum". *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 18

#### **D. Internet**

Anonymous, “Pemekaran Dearah Sebagai Upaya Pembentukan Daerah Otonom”, melalui *www.usurepository.com*, diakses 11 Juli 2021, Pukul 12.23 wib

Wikipedia, “Pemerintahan Aceh” melalui, [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan\\_Aceh](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_Aceh), diakses pada tanggal 26 Juli 2021 pkl 9.45 WIB