



## Central and Regional Government: Adoption of Unitary State with a Decentralized System



### Pemerintah Pusat dan Daerah: Pengadopsian Negara Kesatuan dengan Sistem Desentralisasi yang Desentralistik

Miftah Faried Hadinatha

Fakultas Syariah, Universitas Islam Sultan Aji Muhammad Idris Samarinda, Indonesia

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Miftah Faried Hadinatha  
✉ [miftahfaried.hadinatha@gmail.com](mailto:miftahfaried.hadinatha@gmail.com)

##### History:

Submitted: 19-08-2024  
Revised: 29-07-2025  
Accepted: 26-08-2025

##### Keyword:

Decentralisation; Unitary State; Central and Local Government.

##### Kata Kunci:

Desentralisasi; Negara Kesatuan; Pemerintah Pusat dan Daerah.

#### Abstract

*This article analyzes the extent to which a unitary state with a decentralist system of decentralization can be adopted. Such an assessment is important because the evolving discourse points to two alternatives for untangling the tug-of-war in central–regional relations: asymmetric decentralization or a federal state. To that end, this study sequentially examines: first, the varieties of decentralization; second, the condition of regional autonomy since Reformasi; and third, the rational reasons for adopting a unitary state with a decentralist model of decentralization. The article employs normative legal research with conceptual, statutory, and case approaches, as well as insights from non-legal disciplines. The findings show: first, there are five variations of decentralization within unitary states; second, regional autonomy has tended toward centralism; and third, there are five rationales for adopting a unitary state with a decentralist model of decentralization, namely a strong constitutional foundation, implementation of the decision space concept, reduced central government command, greater participation by local communities, and the possibility for communities to build their own welfare models in local contexts. The article asserts that granting local governments broad latitude to manage their own affairs signifies respect for local democracy.*

#### Abstrak

Artikel ini menganalisis sejauh mana negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik dapat diadopsi. Penilaian demikian penting karena diskursus yang berkembang mengarah pada dua alternatif guna mengurai tarik-menarik hubungan pemerintah pusat–daerah: desentralisasi asimetris atau negara federal. Untuk mencapai analisis tersebut, kajian ini secara berturut-turut menganalisis: pertama, bagaimana variasi desentralisasi; kedua, bagaimana kondisi otonomi daerah sejak reformasi; ketiga, apa alasan rasional mengadopsi negara kesatuan dengan model desentralisasi yang desentralistik. Artikel ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual, peraturan perundang-undangan, kasus, serta disiplin nonhukum. Artikel menunjukkan: *pertama*, ada lima variasi desentralisasi dalam negara kesatuan; *kedua*, kondisi otonomi daerah cenderung sentralistik; *ketiga*, ada lima alasan rasional mengadopsi negara kesatuan dengan model desentralisasi yang desentralistik, yakni memiliki landasan konstitusional kuat, pelaksanaan konsep decision space, mengurangi komando pemerintah pusat, meningkatkan partisipasi masyarakat lokal, dan memungkinkan masyarakat membangun sendiri model kesejahteraan dalam konteks lokal. Artikel ini menegaskan bahwa memberikan ruang besar kepada pemerintah daerah untuk mengurus kehendaknya berarti menghormati demokrasi lokal.



Copyright © 2025 by  
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of the Constitutional Court.

<https://doi.org/10.31078/jk2232>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Selama dua dekade demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 45) menjadi pijakan yang memandu penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dibandingkan dengan UUD sebelum perubahan, dari segi materi, UUD NRI 45 secara tegas membangun konstruksi *checks and balances*.<sup>1</sup> Dari sudut hubungan antarkelembagaan, sebagaimana dikemukakan oleh Ellydar Chaidir, UUD NRI 45 tidak lagi menganut superioritas kelembagaan.<sup>2</sup> Dengan rancang bangun demikian, sentralisasi kekuasaan negara pada cabang kekuasaan tertentu menjadi sulit diwujudkan.

Sejalan dengan penolakan pemusatan kekuasaan, UUD NRI 45 juga menegaskan relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Jika disandingkan dengan UUD sebelum perubahan, UUD NRI 45 menjelaskan relasi pusat–daerah secara lebih rinci. Dalam hal ini, UUD sebelum perubahan menjelaskan pembagian pusat dan daerah secara sumir.<sup>3</sup> Dikatakan,

*“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dan sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”*

Tidak ada penjelasan, misalnya, mengenai apa dan bagaimana kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Sebaliknya, UUD NRI 45 mengatur secara komprehensif mengenai pemerintahan daerah; jumlah pasalnya bertambah dari satu menjadi tiga—dengan sebelas ayat. Materi yang diatur meliputi penajaman hierarki pusat–daerah, prinsip otonomi, kedudukan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, DPRD, tugas absolut pemerintah pusat, pengakuan terhadap daerah khusus dan daerah istimewa, serta masyarakat hukum adat. Desain demikian memungkinkan inovasi kebijakan yang lebih sesuai dengan konteks lokal.<sup>4</sup>

Perlu digarisbawahi, sebelum amendemen Konstitusi Republik Indonesia pada tahun 1998—khususnya melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998—telah ada komitmen untuk menyelenggarakan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab.<sup>5</sup> Ketetapan ini selanjutnya menginspirasi lahirnya

<sup>1</sup> Ibnu Sina Chandranegara, “Penuangan *Checks and Balances* ke dalam Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 3 (2016): 3, <https://doi.org/10.31078/jk1334>.

<sup>2</sup> Ellydar Chaidir, “Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia setelah Perubahan Undang-Undang Dasar” (Disertasi, Universitas Islam Indonesia, 2005), 451.

<sup>3</sup> Allan Fatchan Gani Wardhana dan Ni’matul Huda, “Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penataan Kawasan Metropolitan Jabodetabek-Punjur,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 29, no. 3 (2022): 501, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol29.iss3.art2>.

<sup>4</sup> Rachael Diprose, “Striking the Right Balance: Winding Back Indonesia’s ‘Big Bang’ Decentralization,” dalam *Constitutional Democracy in Indonesia*, ed. Melissa Crouch (Oxford: Oxford University Press, 2022), 89–114, <https://doi.org/10.1093/oso/9780192870681.003.0005>.

<sup>5</sup> Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI*.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1999).<sup>6</sup> Dari segi materi, UU 22/1999 menyerahkan urusan pemerintahan kepada daerah, misalnya, pengisian Gubernur oleh DPRD.

Setelah itu barulah dilakukan amendemen Konstitusi yang menguraikan pemerintahan daerah secara lebih mendetail. Pengaturan yang lebih spesifik mengenai hubungan pusat-daerah mendatangkan implikasi mendasar. Sebagai contoh, pada tataran undang-undang (UU), dibentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004).<sup>7</sup> UU tersebut mencabut keberlakuan UU 22/1999. Dalam UU 32/2004, pemerintahan daerah mengurus urusannya sendiri dengan leluasa, kecuali kewenangan absolut pemerintah pusat. Setelah kurang lebih sepuluh (10) tahun berlaku, UU 32/2004 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014).<sup>8</sup> Dalam UU 23/2014, kewenangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan sangat sempit; kewenangan pemerintah daerah hanya dapat dijalankan melalui urusan pemerintahan konkuren. Meski begitu, urusan konkuren ini masih ditentukan prosedur dan tata caranya oleh pemerintah pusat, sehingga kewenangan daerah pun masih “tersandera” kebijakan pusat.

Merujuk pada bentangan empiris, pelaksanaan otonomi daerah menghadapi tantangan yang cukup besar. Riset Ismail Hasani, misalnya, menunjukkan bahwa ketiadaan mekanisme pengujian konstitusional terhadap Peraturan Daerah (Perda) menyebabkan Perda yang bermasalah secara konstitusional tidak dapat diuji.<sup>9</sup> Masalah disharmonisasi Perda—yang disebabkan ego sektoral dan minimnya partisipasi dalam pembentukannya—juga menjadi persoalan tersendiri.<sup>10</sup> Belum lagi UU 23/2014 yang cenderung berkarakter sentralistik, sehingga ruang gerak pemerintah daerah tidak leluasa.<sup>11</sup> Masalah lain yang mengemuka dalam perhelatan Pilkada adalah kepala daerah yang sering kali memperoleh dukungan dari pemilik modal ekonomi besar (pengusaha).<sup>12</sup> Risiko lainnya, pelaksanaan otonomi daerah kerap terjebak pada isu korupsi, apalagi pengawasan dan akuntabilitas tidak memadai.<sup>13</sup> Imbasnya, beberapa efek positif demokrasi lokal yang diidamkan sukar diwujudkan.

<sup>6</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*.

<sup>7</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.

<sup>8</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

<sup>9</sup> Ismail Hasani, “Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” (Disertasi, Universitas Gadjah Mada, 2019)

<sup>10</sup> “Inilah Temuan Lapangan Masalah Harmonisasi Peraturan di Daerah,” *Hukumonline*, diakses 26 Juli 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/inilah-temuan-lapangan-masalah-harmonisasi-peraturan-di-daerah-lt6039ead30273b/>.

<sup>11</sup> Muchamad Ali Safa’at, “Sentralisasi Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,” *Makalah Focus Group Discussions ‘Inventarisir Persoalan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,’* September 15, 2015,” *Makalah*, 2015, 5–10.

<sup>12</sup> H. P. Wiratraman et al., “A Constitutional Dilemma: Local Elections amid of the Covid-19 Pandemic,” *Rechtsidee* 7 (December 2020): 9, <https://doi.org/10.21070/jihr.2020.7.704>.

<sup>13</sup> Alan Zarychta et al., “Decentralization and Corruption in Public Service Delivery: Local Institutional Arrangements That Can Help Reduce Governance Risks,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 34, no. 2 (2024): 238, <https://doi.org/10.1093/jopart/muad022>.

Sejalan dengan hal-hal tersebut, otonomi daerah yang dicita-citakan untuk menghasilkan kesejahteraan masih menjadi tantangan dalam perwujudannya.

Berbagai persoalan yang dijelaskan mendapat perhatian mendalam dari pemerhati konstitusi. Ni'matul Huda, misalnya, mengusulkan pergeseran bentuk negara dari kesatuan ke negara federal dengan prinsip desentralisasi; bagi Huda, konsep tersebut lebih mencerminkan persatuan sebagaimana tertulis dalam Pancasila.<sup>14</sup> Ada pula yang mendorong agar setiap daerah menganut desentralisasi asimetris; usulan ini, selain memberdayakan ciri khas daerah yang berbeda-beda, juga berangkat dari premis bahwa Indonesia memiliki kondisi geografis yang luas, aspek kesejarahan, kepentingan politik, dan kemampuan ekonomi.<sup>15</sup> Tidak hanya desentralisasi asimetris pada setiap daerah, terdapat pula usulan agar daerah diberi keluasaan kewenangan dibandingkan saat ini dengan syarat adanya pengawasan ketat dari pemerintah pusat.<sup>16</sup> Berkaitan dengan Perda, terdapat gagasan agar ke depan Mahkamah Konstitusi (MK) diberi kewenangan untuk menguji konstitusionalitas Perda; alternatifnya, memperluas kewenangan Mahkamah Agung (MA) sehingga pengujian Perda berlandaskan konstitusi.<sup>17</sup>

Terhadap beberapa usulan di atas, artikel ini memilih jalan berbeda dan mendorong tersedianya negara kesatuan dengan model desentralisasi yang desentralistik. Jenis negara tersebut diasumsikan lebih menjamin terwujudnya kesejahteraan di tingkat daerah serta, yang lebih penting, tidak mereduksi prinsip yang dianut dalam konstitusi. Untuk tujuan tersebut, artikel ini mengajukan beberapa acuan atau landasan yang dapat dipertimbangkan untuk menata kembali otonomi dan desentralisasi di Indonesia. Kajian ini, selain berbeda dari respons para pemerhati konstitusi (sebagaimana dijelaskan sebelumnya), juga diharapkan dapat melengkapi serta memperkaya diskursus akademik. Setiap sajian dalam artikel ini diyakini dapat mengisi ruang kecil yang masih kosong sekaligus menambah alternatif yang dapat dipertimbangkan, sementara jalan keluar selalu mengarah pada dua opsi: desentralisasi asimetris atau federal.

## 2. Perumusan Masalah

Rumusan masalah yang diangkat dalam artikel ini antara lain: (1) bagaimana variasi sistem desentralisasi yang dikenal dalam negara kesatuan; (2) selama dua dekade terakhir—terutama jika dilihat dari undang-undang pemerintahan daerah yang terakhir—apakah,

<sup>14</sup> Ni matul Huda and Despan Heryansyah, "Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 26, no. 2 (2019): 248, 2, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss2.art2>.

<sup>15</sup> Faiz Rahman, "Rasionalitas Desentralisasi Asimetris dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia," dalam *Pemerintah dan Pemerintahan Daerah: Refleksi pada Era Reformasi (Membaca Momentum 20 Tahun Reformasi Indonesia)*, eds. Budy Sugandi dan Ali Rif'an (Lampung: Penerbit Aura, 2018), 46–56.

<sup>16</sup> Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2017): 856, 4, <https://doi.org/10.31078/jk1447>.

<sup>17</sup> Hasani, "Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," 458–532.

dengan konstruksi yuridis yang ada, hubungan pusat–daerah telah menciptakan kondisi yang dicita-citakan dalam konstitusi; dan (3) apa alasan rasional untuk mengadopsi negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik?

### **3. Metode Penelitian**

Artikel ini merupakan hasil penelitian dengan jenis penelitian normatif. Selain menggunakan pendekatan konseptual, peraturan perundang-undangan, dan kasus, tulisan ini juga mendayagunakan pendekatan dari disiplin ilmu nonhukum. Pendekatan terakhir diyakini berguna untuk menelusuri konteks yang mengitari otonomi daerah di Indonesia selama ini. Selain itu, penelitian ini menggunakan bahan hukum primer yang berasal dari peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Untuk memperkuat argumentasi, digunakan pula bahan hukum sekunder yang diperoleh dari buku dan berbagai artikel.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Variasi Desentralisasi dalam Negara Kesatuan**

Dalam pengertian umum, ciri khas negara berbentuk kesatuan dapat dilacak melalui dua perspektif. *Pertama*, kedaulatan, yakni kedaulatan untuk menyelenggarakan pemerintahan bersifat tunggal, hanya berada di tangan pusat. *Kedua*, dari susunannya, negara tidak berasal dari negara-negara bagian; hanya ada satu negara.<sup>18</sup> Sejak awal kemerdekaan, Indonesia telah berkomitmen untuk membentuk negara kesatuan.<sup>19</sup> Negara kesatuan Indonesia memiliki bentangan wilayah yang tersebar antarpulau. Karena itu, demi kemudahan urusan, pembagian daerah menjadi keniscayaan.

Apabila ditelusuri, UUD NRI 45 memberikan kewenangan yang signifikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pasal 18 ayat (2) secara tegas memberi kewenangan kepada provinsi, kabupaten, dan kota untuk mengurus serta mengatur urusannya sendiri. Lebih jauh, Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 45 memberikan otonomi seluas-luasnya bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan. Dalam rangka menjalankan kewenangan tersebut, menurut Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 45, daerah diberi hak membentuk peraturan untuk memberikan legitimasi terhadap kebijakan publik yang akan dilaksanakan. Mengikuti konstruksi tersebut, secara konstitusional, peran pemerintah daerah—baik di tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota—cukup luas.

Desentralisasi, secara umum, berbicara tentang bagaimana meletakkan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah. Secara spesifik, terminologi desentralisasi berhadapan-hadapan (antonim) dengan sentralisasi, yakni pemerintahan yang dijalankan

<sup>18</sup> Despan Heryansyah, "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia: Studi Terhadap Kedudukan Dan Kewenangan Gubernur Dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi" (Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2016), 60–61.

<sup>19</sup> Reynold Simandjuntak, "Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional," *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah* 7, no. 1 (2015): 63, <https://doi.org/10.18860/j-fsh.v7i1.3512>.

oleh pusat.<sup>20</sup> Menurut catatan Ni'matul Huda, tidak mungkin memisahkan sentralisasi dari desentralisasi, sebab ketiadaan sentralisasi akan menghasilkan perpecahan, terutama di negara yang menganut bentuk kesatuan.<sup>21</sup> Dari logika tersebut, desentralisasi pada dasarnya merupakan wewenang yang dimiliki oleh pusat yang kemudian didelegasikan atau diserahkan kepada daerah.<sup>22</sup> Dengan demikian, dapat dipahami bahwa desentralisasi mengandaikan penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya oleh pusat, melainkan juga oleh daerah secara luas.

Apabila ditelusuri secara mendetail, desentralisasi tidak dapat dilepaskan dari konsep otonomi. Merujuk Pasal 1 angka 6 UU 23/2014, otonomi merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Sementara itu, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah otonom (Pasal 1 angka 8 UU 23/2014). Perwujudan desentralisasi ialah otonomi, yakni desentralisasi menghendaki tata kelola pemerintahan diberikan kepada daerah, sedangkan otonomi merupakan hak yang melekat dari pemberian pemerintah pusat kepada daerah.<sup>23</sup> Otonomi bermakna adanya hak daerah untuk mengelola urusannya sendiri, sementara desentralisasi merupakan tugas pemerintah pusat untuk menyebarkan kekuasaannya ke tingkat daerah.<sup>24</sup> Dilihat dari sudut politik, desentralisasi dipandang sebagai penolakan terhadap monopoli pemerintah pusat dalam membuat dan/atau melaksanakan keputusan yang diberlakukan di daerah.<sup>25</sup> Singkatnya, daerah harus memutuskan sendiri kebijakan yang baik bagi daerahnya.

Ada beragam kelebihan penerapan desentralisasi dalam suatu negara. Mengikuti David Osborne dan Ted Gaebler, Bagir Manan menjelaskan empat (4) keuntungan pengadopsian desentralisasi.<sup>26</sup> *Pertama*, dibanding sentralisasi, desentralisasi sangat fleksibel dalam merespons isu-isu kemasyarakatan di daerah. *Kedua*, penyelenggaraan pemerintahan lebih efektif dalam desentralisasi dibanding sentralisasi. *Ketiga*, desentralisasi mendorong inovasi. *Keempat*, produktivitas dan kebangkitan moral lebih mudah diraih dalam desentralisasi.

<sup>20</sup> D. Bunikowski dan K. Ivanova, "The Decentralization Method as a Tool to Implement Social Initiatives of Citizens in Multinational States," *BRICS Law Journal* 4, no. 1 (2017): 11–12, 1.

<sup>21</sup> Ni'matul Huda, "Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah Dan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia" (Disertasi, Universitas Islam Indonesia, 2009), 52.

<sup>22</sup> Mailinda Eka Yuniza, "Arah Kebijakan Pengaturan Bidang Kesehatan Pada Era Otonomi Luas" (Disertasi, Universitas Gadjah Mada, 2016), 108.

<sup>23</sup> Allan Fatchan Gani Wardhana dkk., *Pilkada Pasca Reformasi: Dinamika, Permasalahan, dan Gagasan Penyempurnaan* (Yogyakarta: PSHK FH UII, 2021), 30.

<sup>24</sup> Wasisto Raharjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 749, 4, <https://doi.org/10.31078/jk947>; Rizal Irvan Amin and Isharyanto Isharyanto, "Asymmetrical Sequential Decentralization: Resetting the Paradigm of Regional Autonomy," *Journal of Governance and Regulation* 11, no. 4 (2022): 24–25, <https://doi.org/10.22495/jgrv11i4art3>.

<sup>25</sup> Aleksander Mousiu, *Decentralization and the Increased Autonomy in Local Government*, in *Second World Conferences on Business, Economics and Management* (2014), 460; Beverly Harkema, "Autonomy as Public Service," in *Empowering Public Administrators*, 1st ed., vol. 1 (Routledge, 2024).

<sup>26</sup> Achmad Edi Subiyanto et al, *Bagir Manan: Keterangan Ahli Di Mahkamah Konstitusi* (Rajawali Pers, 2021), 130–31.

Selain itu, desentralisasi bermanfaat melahirkan pemerintahan daerah yang lebih transparan, mendorong stimulasi ekonomi, meningkatkan akuntabilitas, serta lebih demokratis.<sup>27</sup>

Dalam negara-negara berbentuk kesatuan, secara teoretis dikenal berbagai varian yang berkaitan dengan desentralisasi. Merujuk Astim Riyanto, Mahmuzar mencatat lima varian negara kesatuan bermodel desentralisasi, antara lain: *pertama*, negara kesatuan dengan desentralisasi yang sentralistik; *kedua*, model negara kesatuan yang menggunakan desentralisasi namun lebih bersifat desentralistik; *ketiga*, sistem desentralisasi di negara berbentuk kesatuan yang cenderung proporsional; *keempat*, desentralisasi di negara kesatuan dengan tingkat federalistik; dan *kelima*, model desentralisasi konfederalistik di negara berbentuk kesatuan.<sup>28</sup> Kelima varian tersebut pada intinya menempatkan kedaulatan pemerintahan di tangan pemerintah pusat; namun, derajat penyerahan urusan kepada daerah menjadi penentu kecenderungan masing-masing model.

Secara lebih terperinci, varian pertama membayangkan negara kesatuan dengan peran pemerintah pusat yang lebih besar dibanding daerah. Varian kedua merupakan kebalikan dari yang pertama, yakni kewenangan pemerintah daerah lebih besar dibanding pusat meskipun bentuk negaranya kesatuan. Varian ketiga mengandaikan keseimbangan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah; tidak ada pihak yang memiliki kekuasaan lebih besar. Selanjutnya, negara kesatuan dengan desentralisasi bercorak federalistik mengadopsi dekonsentrasi secara terbatas dan, di sisi lain, memasukkan asas federasi. Varian terakhir mengadopsi desentralisasi dengan penekanan pada otonomi daerah, ditambah dekonsentrasi terbatas, serta meletakkan asas konfederasi. Sebagai tambahan, untuk varian terakhir ini, belum ditemukan contohnya di berbagai negara.<sup>29</sup>

Jika dilakukan pelacakan secara lebih terperinci, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi sebagaimana berbagai varian di atas berangkat dari pemahaman bahwa desentralisasi mengandaikan transfer kewenangan mengenai kegiatan politik (seperti Pilkada), administrasi, dan keuangan.<sup>30</sup> Varian yang telah diuraikan di atas lebih merupakan penjelasan tentang derajat desentralisasi dalam suatu negara. Semakin sedikit urusan—misalnya administrasi—yang diberikan kepada daerah, derajat desentralisasi semakin tipis; demikian pula sebaliknya. Secara tegas, varian yang ada merupakan perkembangan dari pengertian desentralisasi klasik. Jika dikontekstualisasikan di Indonesia, varian tersebut dapat digunakan untuk mengetahui sejauh mana negara mengadopsi desentralisasi dari UU 22/1999 hingga UU 23/2014. Sebagai catatan tambahan, riset Mahmuzar sampai

<sup>27</sup> Mousiu, *Decentralization and the Increased Autonomy in Local Government*, in *Second World Conferences on Business, Economics and Management*, 460.

<sup>28</sup> Mahmuzar, "Model Negara Kesatuan Republik Indonesia Di Era Reformasi," *Jurnal Hukum Dan Pembangunan* 50, no. 2 (2020): 308, <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2590>.

<sup>29</sup> Mahmuzar, "Model Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi," 309.

<sup>30</sup> Alper Ozmen, "Notes to the Concept of Decentralization," *European Scientific Journal* 10, no. 10 (2014): 416.

pada kesimpulan bahwa UU 23/2014 lebih condong pada negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik.<sup>31</sup>

## **2. Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia: Sebuah Penjelasan Singkat**

Sejak pintu reformasi dibuka, otonomi daerah secara normatif telah mengalami tiga kali pergantian undang-undang. Terakhir, hubungan pusat–daerah dimaktubkan dalam UU 23/2014. Peraturan-peraturan tersebut merinci pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Hal ini dapat ditelusuri melalui urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan yang disebut pertama, sebagaimana dimaktubkan dalam Pasal 10 UU 23/2014, merupakan kewenangan mutlak yang tidak boleh dimiliki oleh pemerintah daerah, antara lain politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Sementara urusan pemerintahan yang disebut kedua, menurut Pasal 12 UU 23/2014, terdiri atas pelayanan dasar, tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, dan urusan pemerintahan pilihan; urusan konkuren merupakan kewenangan yang dibagi antara pusat dan daerah. Selanjutnya, urusan pemerintahan umum sepenuhnya dipegang oleh Presiden selaku pimpinan tertinggi eksekutif; hal ini dilacak melalui Pasal 25 UU 23/2014, yang mengatur urusan fundamental seperti pembinaan wawasan kebangsaan, kerukunan antarwarga negara, pengembangan Pancasila, dan seterusnya.

Merujuk konstruksi normatif di atas, pintu masuk satu-satunya bagi pemerintah daerah hanya berada pada urusan pemerintahan konkuren. Namun, standar, prosedur, dan kriteria masih harus ditetapkan oleh pusat. Artinya, ruang gerak pemerintah daerah untuk mengurus kepentingannya sangat terbatas, minim, dan sempit. Hal ini mendatangkan implikasi negatif bagi pengembangan serta pemerataan peran daerah. Itu sebabnya, sebagaimana dicatat Huda, daerah kesulitan menyediakan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakatnya.<sup>32</sup> Masalah kian mengemuka tatkala, misalnya, dari 30 peraturan pemerintah yang diwajibkan oleh UU 23/2014, sampai saat ini pemerintah baru menyelesaikan dua, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 17 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Ini menunjukkan bahwa keseriusan pemerintah dalam mengelola hubungan pusat–daerah masih menjadi permasalahan.

Akibat sempitnya ruang gerak daerah, dibarengi kuatnya keengganan menerbitkan peraturan pelaksana, desentralisasi dan otonomi tidak banyak memberikan efek positif. Dalam pemilihan kepala daerah, misalnya, alih-alih tercipta transisi kepemimpinan yang lebih demokratis, justru memupuk tumbuhnya jaringan oligarki.<sup>33</sup> Perihal oligarki ini, menurut Denny Indrayana, kerap terjadi baik dalam proses Pemilu maupun Pilkada para

<sup>31</sup> Mahmuzar, "Model Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi," 315.

<sup>32</sup> Huda and Heryansyah, "Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia," 399.

<sup>33</sup> Wiratraman dkk., "A Constitutional Dilemma," 8.

calon melakukan kesepakatan tertentu dengan pemilik modal guna memenangkan kontestasi, dan setelah itu menghamba pada para oligarki.<sup>34</sup> Selanjutnya, dalam urusan kesehatan yang merupakan urusan konkuren, riset Mailinda Eka Yuniza menunjukkan bahwa dalam UU 23/2014 masalah kesehatan dititikberatkan pada pusat sehingga cenderung sentralistik.<sup>35</sup> Konsekuensinya, kebijakan kesehatan secara umum harus selalu bergantung pada “titah” pusat.

Contoh masalah di atas, salah satunya, dipengaruhi oleh kesulitan menjabarkan makna otonomi daerah sebagaimana dimaktubkan dalam konstitusi. Kesulitan tersebut, sebagaimana tampak dalam UU 23/2014, terperangkap pada urusan administrasi dari pusat ke daerah, sehingga komoditas budaya serta hak-hak lokal sulit dimunculkan.<sup>36</sup> Misalnya mengenai pemanfaatan sumber daya alam. Sentralisasi penguasaan sumber daya alam oleh pemerintah pusat menyebabkan masyarakat hukum adat—yang pada umumnya bermukim di daerah—memiliki kekuatan politik yang lemah ketika berhadapan dengan kepentingan nasional.<sup>37</sup> Belum lagi proses perizinan tambang yang kini dialihkan ke pemerintah pusat; masyarakat lokal tidak dapat mengadu kepada pemerintah daerah apabila ada perusahaan yang mengeksploitasi sumber daya alam.<sup>38</sup> Padahal, apabila pengurusan administrasi dibarengi dengan keleluasaan daerah untuk mengakomodasi masyarakat lokal, manfaat sumber daya alam yang berasal dari wilayah tertentu diyakini dapat dirasakan.

Pengalaman terakhir, terutama ketika penyebaran COVID-19 sedemikian luas di Indonesia, kontrol pusat sangat kentara. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (PP 21/2020) menyatakan, “*Dengan persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, Pemerintah Daerah dapat melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar atau pembatasan terhadap pergerakan orang dan barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota tertentu.*” Berdasarkan ketentuan ini, praktis pemerintah daerah harus tunduk, bergantung, dan memperoleh persetujuan dari pusat terlebih dahulu sebelum melakukan pembatasan pergerakan orang demi menghentikan penyebaran COVID-19. Artinya, daerah tidak dapat secara sigap langsung menetapkan kebijakan pembatasan pergerakan, melainkan harus terlebih dahulu bersurat kepada pusat; itu pun belum tentu dikabulkan, kecuali memenuhi syarat-syarat yang ditentukan. Kritik lain muncul bahwa pihak yang berwenang memberikan persetujuan adalah Menteri Kesehatan,

<sup>34</sup> “Duitokrasi Membunuh Demokrasi,” Integrity Law Firm, diakses 26 Juli 2025, <https://integritylawfirms.com/indonesia/2021/03/21/duitokrasi-membunuh-demokrasi/>.

<sup>35</sup> Yuniza, “Arah Kebijakan Pengaturan Bidang Kesehatan Pada Era Otonomi Luas,” 379.

<sup>36</sup> Mardyanto Wahyu Tryatmoko, “Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pasca-Orde Baru,” *Masyarakat Indonesia* 38, no. 2 (2012): 270, <https://doi.org/10.14203/jmi.v38i2.647>.

<sup>37</sup> Marthen B. Salinding, “Prinsip Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara yang Berpihak kepada Masyarakat Hukum Adat,” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (2019): 159, <https://doi.org/10.31078/jk1618>.

<sup>38</sup> Novita Eka Utami, “Sentralisasi Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perizinan Tambang Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Mineral Dan Batubara,” *LEX Renaissance* 2, no. 8 (forthcoming): 370.

padahal seharusnya kementerian ini berfokus pada upaya menyelamatkan nyawa warga negara melalui kebijakan-kebijakan yang diperlukan.<sup>39</sup>

Mekanisme demikian semakin menutup pintu bagi daerah untuk menyelamatkan warganya. Konfirmasi sebagaimana disebut di atas terasa memperpanjang birokrasi. Padahal, pada saat yang sama, terdapat kondisi khusus yang harus segera diselesaikan, dan daerahlah yang paling mengetahui kondisi riil masyarakatnya dalam menangani COVID-19 dibanding pusat. Panjangnya jalur birokrasi tersebut menyebabkan penanganan COVID-19 terasa lambat.<sup>40</sup> Jika ditelusuri, penyebab lamanya birokrasi itu dipengaruhi oleh keberadaan Pasal 2 ayat (2) PP 21/2020 yang mensyaratkan pemenuhan pertimbangan ekonomi, politik, epidemiologis, dan seterusnya sebelum persetujuan Menteri Kesehatan diberikan. Artinya, PSBB akan dilakukan jika—misalnya—aspek ekonomi telah terpenuhi, meskipun keselamatan jiwa menghadapi ancaman yang lebih besar. Dari sini, resentralisasi semakin nyata, sebab hal ini tidak hanya terdapat pada tingkat undang-undang, melainkan juga pada tingkat peraturan pelaksana.

### **3. Rasionalitas Pengadopsian Negara Kesatuan dengan Sistem Desentralisasi yang Desentralistik**

#### **a. Desentralisasi Asimetris Bukan Pilihan**

Sebelum menganalisis secara lebih terperinci ihwal alasan mengapa Indonesia perlu segera melakukan rekonstruksi hubungan pusat–daerah, penulis memandang perlu menjelaskan usulan populer yang berupaya mengurai masalah relasi pemerintah pusat–daerah. Gagasan populer dimaksud adalah desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris dalam artikel ini merujuk pada konsep bahwa daerah diberi otonomi yang berbeda-beda sesuai dengan karakteristik budaya, politik, ekonomi, atau kekhasan wilayah tertentu.<sup>41</sup> Konsep demikian memungkinkan munculnya preferensi yang berbeda di setiap daerah yang, menurut masyarakat lokal, lebih berpeluang melahirkan kesejahteraan.<sup>42</sup> Tujuannya adalah memberikan pemerintah daerah keleluasaan yang lebih besar dalam mengurus pemerintahannya. Penulis menilai pilihan gagasan ini bukan satu-satunya jalan untuk mengatasi kesenjangan pusat–daerah. Uraian selengkapnya dikemukakan dalam subbab ini.

Sebagai perkembangan dari logika desentralisasi, muncul konsepsi baru mengenai desentralisasi asimetris.<sup>43</sup> Artikel ini berpandangan bahwa perwujudan desentralisasi

<sup>39</sup> “Waketum IDI Kritik Menkes yang Jadi Penentu Status PSBB Daerah,” *Tempo.co*, diakses 26 Juli 2025, <https://www.tempo.co/politik/waketum-idi-kritik-menkes-yang-jadi-penentu-status-psbb-daerah-634496>.

<sup>40</sup> PKS Kritik Cara Penetapan PSBB: Gaya Birokratis, Penanganan Corona Jadi Lambat,” *detikcom*, diakses 26 Juli 2025, <https://news.detik.com/berita/d-4972030/pks-kritik-cara-penetapan-psbb-gaya-birokratis-penanganan-corona-jadi-lambat>.

<sup>41</sup> Muhammad Fauzan dan Riris Ardhanariswai, “Asymmetric Decentralization with Selective Broad Autonomy in the State Administration System,” *Corporate Law and Governance Review* 5, no. 2 (2023): 10, <https://doi.org/10.22495/clgrv5i2p1>.

<sup>42</sup> Fabio Fiorillo dkk., “Asymmetric Decentralization: Distortions and Opportunities,” *Economia Politica* 38, no. 2 (2021): 628, <https://doi.org/10.1007/s40888-020-00211-7>.

<sup>43</sup> Fauzan dan Ardhanariswai, “Asymmetric Decentralization...,” 9–10.

asimetris untuk mengatasi masalah hubungan pemerintah pusat–daerah bukan satu-satunya alternatif. Lebih tegas, artikel ini ingin menunjukkan bahwa desentralisasi asimetris perlu dipikirkan ulang guna mendorong setiap pemerintah daerah bergerak secara lebih leluasa. Sebelum sampai pada posisi tersebut, dirasa penting terlebih dahulu menguraikan paham desentralisasi asimetris.

Pengetahuan mengenai desentralisasi asimetris dalam negara kesatuan berangkat dari pemahaman dasar bahwa terdapat wilayah yang sangat luas yang di dalamnya mengandung banyak keragaman, baik dari segi budaya, sosial, dan seterusnya, sehingga keseragaman dalam menjalankan pemerintahan di tingkat daerah menjadi sukar.<sup>44</sup> Dilihat dari perspektif politik, desentralisasi asimetris dibayangkan sebagai kewenangan khusus yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah tertentu dibanding daerah lain dalam rangka menjaga stabilitas negara kesatuan.<sup>45</sup> Logika demikian sejalan dengan pernyataan Saldi Isra yang menghadirkan istilah “*exceptional solution*”, yaitu solusi khusus bagi daerah-daerah yang tidak simetris.<sup>46</sup> Tujuan utama desentralisasi asimetris dalam negara kesatuan ialah mempertahankan bentuk negara.

Jika pembacaan di atas dikontekstualisasikan di Indonesia, UUD NRI 45 telah mendesain desentralisasi asimetris secara cukup jelas. Dalam hal ini, Pasal 18B ayat (1) menyatakan, “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*” Menilik perdebatan yang muncul selama pembahasan Pasal 18B ayat (1), para perumus ketika itu mengutarakan bahwa frasa “istimewa” dan “khusus” tertuju kepada DKI Jakarta, Papua, dan Aceh.<sup>47</sup> Berangkat dari situ, tidak heran jika riset Saldi Isra, misalnya, mengasosiasikan desentralisasi asimetris dengan daerah Yogyakarta, Papua, Aceh, dan Jakarta.<sup>48</sup>

Ihwal desentralisasi asimetris selanjutnya dimaktubkan dalam undang-undang. Daerah Khusus Ibukota Jakarta dapat ditelusuri melalui Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (UU 29/2007).<sup>49</sup> Daerah dengan otonomi khusus Papua dilacak melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU 21/2001).<sup>50</sup> Daerah yang mengemban posisi seperti Yogyakarta dan Aceh dapat ditelusuri dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012

<sup>44</sup> Fiorillo dkk., “Asymmetric Decentralization,” 628.

<sup>45</sup> Gunawan A. Tauda, “Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,” *Administrative Law and Governance Journal* 1, no. 4 (2018): 415.

<sup>46</sup> Saldi Isra dkk., “Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia,” *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)* 18, no. 2 (2019): 44.

<sup>47</sup> Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, Buku IV Jilid 2 (1999–2002)* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, n.d.), 1368.

<sup>48</sup> Isra dkk., “Asymmetry in a Decentralized, Unitary State...,” 57–62.

<sup>49</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*. Pasal 1 huruf f.

<sup>50</sup> Republik Indonesia, UU No. 21 Tahun 2011.

tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU 13/2012)<sup>51</sup> dan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh (UU 44/1999).<sup>52</sup> Melalui peraturan-peraturan tersebut, negara Indonesia tidak hanya mengakui desentralisasi asimetris secara konstitusional, melainkan juga melegitimasinya dalam undang-undang.

Sekalipun desentralisasi asimetris memiliki pijakan konstitusional untuk mengatasi persoalan otonomi daerah, penulis tidak sependapat apabila sistem ini diterapkan pada daerah lain di luar empat daerah istimewa dan khusus tersebut. Sikap demikian berangkat dari beberapa penalaran berikut. *Pertama*, desentralisasi asimetris memerlukan karakter pemerintahan daerah yang berbeda-beda. Hal ini dapat ditelusuri pada empat daerah istimewa dan khusus di atas. Jakarta, berdasarkan Pasal 9 ayat (1) UU 29/2007, otonominya hanya berada pada tingkat provinsi. Itu sebabnya, tidak ada Pilkada Wali Kota dan DPRD tingkat kabupaten. UU 29/2007 mendesain kabupaten/kota bersifat administrasi.

Di Papua, sebagaimana dimaktubkan dalam Pasal 12 ayat (1) UU 21/2001, salah satu karakter khususnya adalah bahwa hanya Orang Asli Papua yang dapat dipilih menjadi Gubernur. Tidak hanya itu, berbeda dengan daerah lain—di mana lembaga pengawas Gubernur disebut DPRD—di Papua organ legislatif disebut Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP).<sup>53</sup> Selanjutnya, berdasarkan Pasal 18 UU 13/2012, di Yogyakarta pihak yang dapat menjabat sebagai Gubernur tidak bersifat bebas, melainkan harus memenuhi persyaratan, salah satunya bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono; dengan demikian, orang di luar “kerajaan”, sekalipun berprofesi dan berpendidikan tinggi, tidak memiliki hak mencalonkan diri sebagai Gubernur. Terakhir, di Aceh, berpijak pada Pasal 4 UU 44/1999, diberikan keistimewaan berupa kewenangan untuk menjalankan syariat Islam, terutama di bidang hukum pidana. Mengikuti kerangka normatif di atas, tidak terbantahkan bahwa desentralisasi asimetris memerlukan karakter pemerintahan yang berbeda dibanding daerah lainnya. Perbedaan karakter tersebut tidak sederhana dan membutuhkan konstruksi yang relevan; persoalannya, hingga kini belum ada batasan yang jelas mengenai perbedaan karakter dimaksud.

*Kedua*, desentralisasi asimetris, sebagaimana diuraikan di atas, memerlukan persyaratan yang tidak sederhana. Dalam hal ini, menarik memperhatikan Putusan MK Nomor 11/PUU-VI/2008 dan Putusan MK Nomor 81/PUU-VIII/2010. Putusan pertama mensyaratkan bahwa agar suatu daerah disebut khusus harus berangkat dari sejarah masa lalu, misalnya Jakarta yang sejak dahulu menjadi ibu kota dan tempat perjuangan kemerdekaan.<sup>54</sup> Logika tersebut diperjelas oleh putusan kedua: bagi MK, untuk menjadi daerah khusus harus

<sup>51</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

<sup>52</sup> Republik Indonesia, UU No. 44 Tahun 1999.

<sup>53</sup> Republik Indonesia, UU No. 21 Tahun 2011. Pasal 1 huruf f.

<sup>54</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008*

dikaitkan dengan kenyataan sejarah dan latar belakang daerah, sedangkan predikat istimewa dapat diberikan jika dapat dibuktikan bahwa daerah tersebut masih memegang asal-usul kesejarahan.<sup>55</sup> Tidak sampai di situ, MK juga mensyaratkan pembentukan daerah istimewa dan khusus apabila sebelumnya telah terjadi kebuntuan, gejolak, atau konflik politik yang mengancam keutuhan negara kesatuan.<sup>56</sup> Apabila logika MK diletakkan pada empat daerah di atas, diketahui bahwa Jakarta, Papua, Yogyakarta, dan Aceh telah mengalami sejarah panjang serta konflik politik yang memaksa negara memberikan karakter pemerintahan tertentu. Pertanyaan selanjutnya, ketika desentralisasi asimetris diterapkan pada daerah selain empat daerah tersebut, apakah semua daerah di Indonesia yang akan mengadopsinya dapat dibuktikan memiliki sejarah dan asal-usul yang masih terawat serta gejolak atau konflik yang menimbulkan kekhawatiran terhadap eksistensi negara kesatuan?

*Ketiga*, sekalipun desentralisasi asimetris diwujudkan di semua daerah, belum tentu hal tersebut dapat menghadirkan kesejahteraan secara penuh. Dari empat daerah yang menyandang status istimewa atau khusus, hanya Jakarta yang memiliki tingkat kehidupan relatif tinggi, didukung posisinya sebagai pusat pemerintahan sekaligus pusat bisnis. Data terakhir hingga Triwulan II 2022 menunjukkan pendapatan per kapita provinsi menempatkan Jakarta pada peringkat tertinggi, Papua peringkat ke-13 (tiga belas), Yogyakarta peringkat ke-23 (dua puluh tiga), dan Aceh peringkat ke-27 (dua puluh tujuh).<sup>57</sup> Terkait kesempatan bekerja, sampai tahun 2021 Badan Pusat Statistik merilis bahwa Aceh menempati peringkat pertama, Jakarta peringkat ke-11 (sebelas), Yogyakarta peringkat ke-14 (empat belas), sedangkan Papua peringkat terakhir.<sup>58</sup> Dalam akses pendidikan, Papua memiliki angka buta huruf sebesar 7,5%.<sup>59</sup> Data yang disajikan hanya meninjau beberapa aspek dan belum mencakup keseluruhan indikator; namun, setidaknya, melalui angka-angka tersebut, pada titik tertentu desentralisasi asimetris masih memerlukan banyak catatan.

## **b. Mengapa Perlu Menganut Negara Kesatuan Model Desentralisasi yang Desentralistik?**

Artikel ini mengampanyekan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik, dibandingkan dengan desentralisasi asimetris atau federal. Untuk hal pertama telah dijelaskan secara mendetail sebelumnya. Selanjutnya, mewujudkan negara federal merupakan langkah yang terlalu ekstrem dan bahkan berpotensi mengancam supremasi konstitusi. Alasannya ada dua: *pertama*, Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 45 telah mengunci bahwa bentuk negara kesatuan tidak dapat diganti atau diubah. Komitmen untuk teguh

<sup>55</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010*.

<sup>56</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010*, 39.

<sup>57</sup> "Daftar Provisi Dengan PDRB Per Kapita Tertinggi Pada Triwulan II, DKI Jakarta Teratas," diakses 25 Juli 2025, <https://databoks.katadata.co.id/pdb/statistik/05648b2214d0634/daftar-provisi-dengan-pdrb-per-kapita-tertinggi-pada-triwulan-ii-dki-jakarta-teratas>.

<sup>58</sup> Badan Pusat Statistik, *Indikator Kesejahteraan Rakyat 2021* (Jakarta: BPS, 2021).

<sup>59</sup> "Ketimpangan Pendidikan Indonesia, Antara Timur dan Barat," *Aktualdetik.com*, diakses 26 Juli 2025, <https://www.aktualdetik.com/berita/2620/ketimpangan-pendidikan-indonesia-antara-timur-dan-barat.html>.

memegang bentuk negara kesatuan, jika ditelusuri ke belakang, juga merupakan salah satu dari lima (5) kesepakatan MPR sebelum mengubah konstitusi pada 1999–2002.

Kedua, sekalipun Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 45 dipaksa untuk diubah dan disepakati perubahannya, tindakan tersebut menghilangkan struktur konstitusi dan, lebih ekstrem, menolak konstitusionalisme. Yaniv Roznai, misalnya, mengemukakan bahwa ketika suatu konstitusi secara eksplisit menjelaskan hal-hal yang tidak boleh diubah (seperti bentuk negara kesatuan), lalu karena konstelasi politik tertentu larangan itu justru diubah, maka telah terjadi apa yang ia sebut sebagai *unconstitutional constitutional amendment*.<sup>60</sup> *Unconstitutional constitutional amendment*, tambah Roznai, diandaikan untuk membatasi hal-hal fundamental dalam konstitusi yang boleh atau tidak diubah.<sup>61</sup> Pembatasan ini berguna untuk merawat identitas khas yang dianut negara agar tidak hilang. Mengikuti dua alasan di atas, semakin menegaskan bahwa negara federal dan desentralisasi asimetris, paling tidak dalam tulisan ini, tidak lagi diposisikan sebagai salah satu alternatif.

Berdasarkan logika yang telah diuraikan, artikel ini termotivasi untuk memberikan beberapa pertimbangan sebagai pengayaan, yakni dalam rangka menegaskan keberadaan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik di Indonesia. Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik berupaya mendorong agar kewenangan yang dimiliki daerah lebih besar daripada pusat, terutama ketika berhadapan langsung dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Logika ini berangkat dari pemahaman mendasar bahwa dalam negara kesatuan berwilayah luas, dibarengi banyaknya tugas yang diemban pusat, di sisi lain terdapat perbedaan antardaerah yang membutuhkan penyelesaian yang berbeda-beda.<sup>62</sup> Dalam konteks tersebut, terdapat beberapa argumentasi mengapa upaya dimaksud perlu dikedepankan. Berikut diuraikan kelebihan dan manfaat yang dirasakan ketika usulan alternatif ini diprioritaskan.

*Pertama*, hal paling mendasar ialah bahwa negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik memiliki alasan konstitusional yang mapan. Dalam hal ini, ketentuan dimaksud dimaktubkan pada Pasal 18 ayat (1), (2), (5), dan (6), Pasal 18A ayat (1), serta Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 45. Apabila masing-masing norma tersebut dideskripsikan, diperoleh pemahaman bahwa, secara umum, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas provinsi, dan provinsi dibagi lagi menjadi kabupaten/kota. Setiap provinsi dan

<sup>60</sup> Yaniv Roznai, "Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers" (Dissertation, London School of Economics and Political Science, 2014), 29–30.

<sup>61</sup> Roznai, "Unconstitutional Constitutional Amendments...", 13–16; Miftah Faried Hadinatha, "Peran Mahkamah Konstitusi Mencegah Gejala Autocratic Legalism di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 755–58, <https://doi.org/10.31078/jk1941>.

<sup>62</sup> "Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh," diakses 26 Juli 2025, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/336-pembagian-kewenangan-pusat-daerah-dalam-undang-undang-nomor-11-tahun-2006-tentang-pemerintahan-aceh.html>.

kabupaten/kota memiliki pemerintahannya sendiri, dan penyelenggaraan pemerintahannya diurus sendiri menurut prinsip otonomi. Selanjutnya, prinsip otonomi seluas-luasnya pun dijalankan. Menurut catatan Ni'matul Huda, otonomi seluas-luasnya tidak dapat dilepaskan dari pembahasan yang dilakukan para pengubah konstitusi pada 1999–2002 dan merupakan jalan tengah antara pihak yang menginginkan negara federal dan pihak yang ingin tetap mempertahankan kesatuan.<sup>63</sup> Dalam rangka otonomi yang luas tersebut, provinsi serta kabupaten/kota diberi kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Tidak berhenti di situ, selain memasukkan unsur lokal ke dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, konstitusi Indonesia juga merancang agar hubungan pusat–daerah ketika diatur dengan undang-undang wajib memperhatikan pluralisme daerah. Sebagai tambahan, untuk mengakomodasi peran masyarakat adat di daerah, negara memberikan pengakuan khusus bahwa eksistensi mereka tetap dihormati.

Desain di atas tidak dapat dilepaskan dari konteks saat pasal-pasal tersebut dibahas. Salah satu gagasan yang mengemuka kala itu adalah penolakan terhadap sentralisasi karena tidak mencerminkan asas demokrasi, dan yang lebih penting, jika penolakan tersebut tidak diwujudkan, akan menimbulkan kelambanan dalam pengambilan keputusan di daerah.<sup>64</sup> Oleh karena itu, untuk mendorong percepatan pengambilan keputusan di daerah, gagasan desentralistik menjadi perhatian utama para perumus.

Alasan *kedua* untuk mewujudkan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik adalah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menentukan sendiri bentuk penyelenggaraan yang menurut mereka lebih mendorong kesejahteraan dan keadilan. Penalaran demikian berangkat dari adagium umum *ubi societas ibi ius* (ketika ada masyarakat, di situ ada hukum). Istilah tersebut mengandung makna bahwa masyarakat membangun sendiri sistem hukumnya.<sup>65</sup> Konsekuensinya, hukum akan diterima apabila kondisi sosial tempat masyarakat berinteraksi menghargai dan menjunjunginya.<sup>66</sup> Jika ditelusuri lebih jauh, konsepsi ini berasal dari teori pertukaran sosial dalam ilmu sosiologi. Ide sentralnya ialah adanya kecenderungan masyarakat mematuhi perintah tertentu bila kondisi eksternal mendukung dan menghargai suatu tindakan.<sup>67</sup> Kondisi eksternal dapat berupa peraturan yang memuat larangan atau kebolehan. Jika larangan tersebut, menurut masyarakat, tidak

<sup>63</sup> Huda dan Heryansyah, "Kompleksitas Otonomi Daerah...", 242.

<sup>64</sup> Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif... Buku IV Jilid 2 (1999–2002)*, 116–17

<sup>65</sup> Muhammad Fadli, "Pengakuan dan Perlindungan Negara terhadap Hukum Adat dalam Mendorong Kepatuhan Hukum Berbasis Nilai-Nilai Budaya Lokal di Indonesia," *Majalah Hukum Nasional* 54, no. 2 (2024): 284, <https://doi.org/10.33331/mhn.v54i2.896>.

<sup>66</sup> Herlambang Wiratraman dan Jacqueline Vel, "Hukum dalam Konteks Lokal: Mengapa Relevan dalam Pendidikan Hukum untuk Memperhatikan Konteks Lokal," naskah belum dipublikasikan, Belanda, 2020, 3.

<sup>67</sup> Russell Cropanzano et al., "Social Exchange Theory: A Critical Review with Theoretical Remedies," *Academy of Management Annals* 11, no. 1 (forthcoming): 2, <https://doi.org/10.5465/annals.2015.0099>; Bambang Iswanto and Miftah Faried Hadinata, "The Constitutional Court Decision and Islamic Philanthropy Movements: Analysis of Zakat Organizations Legality in Samarinda," *Mazahib* 22, no. 1 (2023): 8–13, 1, <https://doi.org/10.21093/mj.v22i1.5968>.

menimbulkan kemanfaatan, terdapat kecenderungan norma itu tidak dipatuhi; singkatnya, masyarakat akan membelot.

Sikap masyarakat demikian tidak serta-merta dapat disalahkan hanya karena terdapat preskripsi yang ditetapkan oleh hukum. Sebaliknya, hukumlah yang “gagal” mengakomodasi kehendak masyarakat setempat. Mengingat kondisi geografis Indonesia yang sangat luas dan dibarengi keragaman yang sangat kaya, dapat dipastikan ketentuan dari pusat—yang umumnya tidak mempertimbangkan kekayaan lokal—lebih mendorong terciptanya iklim di daerah yang kehendaknya kurang diapresiasi. Oleh sebab itu, kewenangan besar yang dimiliki daerah sebagai konsekuensi penerapan desentralisasi yang desentralistik cenderung mendorong daerah bekerja secara maksimal serta memudahkan upaya memastikan kesejahteraan di sekitarnya. Alasan utamanya, daerahlah yang paling mengetahui kondisi riil kebutuhan warganya. Ringkasnya, penting mendorong penetapan apa yang dianggap baik atau tidak, dibolehkan atau dilarang bagi masyarakat daerah.

Alasan *ketiga* adalah menghindari komando terpusat dan mengesampingkan pendekatan pukul rata. Secara konstitusional, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut hukum dasar; hal ini secara tegas dimaktubkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 45. Karena itu, segala urusan pemerintahan, dari wilayah Indonesia paling timur hingga barat, berada sepenuhnya di tangan Presiden. Untuk memudahkan kinerjanya, pemerintah daerah kemudian dibentuk dengan asas desentralisasi dan konsep otonomi, namun komando pusat tetap berada pada Presiden. Komando pusat amat penting, terlebih di negara berbentuk kesatuan seperti Indonesia. Tidak ada yang berdaulat selain pusat.

Sekalipun demikian, pemahaman tersebut harus dilaksanakan secara kontekstual. Purwo Santoso, Guru Besar Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, menawarkan cara pandang bahwa desentralisasi jangan hanya dimaknai sebagai penyerahan dan pembagian kewenangan pusat–daerah, melainkan perlu digeser maknanya menjadi kesadaran akan adanya masalah di tingkat lokal yang harus diselesaikan.<sup>68</sup> Singkatnya, dengan pemahaman demikian, desentralisasi melahirkan perubahan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal oleh daerah itu sendiri. Pemerintah daerah bukan semata pihak yang mengimplementasikan kehendak pusat, melainkan juga mengatasi masalah Indonesia sesuai konteks lokal yang mengitarinya. Upaya penyelesaian masalah di tingkat lokal, pada puncaknya, membuat tujuan nasional—yakni peningkatan pendapatan daerah, kesempatan kerja, lapangan berusaha, serta peningkatan akses dan kualitas layanan publik sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025–2045—dapat tercapai. Dalam rangka mewujudkan penyelesaian masalah di tingkat lokal tersebut, komando terpusat dan kehendak “perintah” pukul rata dari pusat harus dicegah. Dengan demikian, desentralisasi merupakan asas untuk mentransformasikan

<sup>68</sup> Purwo Santoso, “Menolak Stagnasi Demokratisasi: Otonomi Daerah Sebagai Aktualisasi,” *Riptek* 5, no. 1 (2011): 54.

tata kelola dan penanganan masalah pemerintahan di daerah. Dari titik ini, peran pemerintah pusat menjadi terbatas dan tidak mengendalikan secara langsung penanganan masalah di tingkat lokal pada satu sisi, sementara pada sisi lainnya, daerah dapat kreatif mewujudkan potensi terpendamnya sehingga penanganan masalah dipandang sekaligus sebagai upaya mengatasi masalah nasional.

*Keempat*, meningkatkan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal. Partisipasi masyarakat tidak hanya disalurkan melalui Pilkada, melainkan pula dalam formulasi kebijakan di daerah. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik mendorong ke arah itu. Melengkapi alasan ketiga di atas—di mana desentralisasi tidak lagi hanya dimaknai sebagai pembagian kewenangan—pemerintah di tingkat daerah memiliki kewenangan untuk menentukan tujuan-tujuan serta menjadi penentu cara implementasinya di lapangan.<sup>69</sup> Alternatif tersebut lebih memberi peluang bagi masyarakat, terutama yang berada di daerah terpencil, untuk menetapkan apa yang mereka anggap layak dan prioritas untuk diwujudkan.<sup>70</sup> Resentralisasi menghasilkan luputnya perhatian terhadap masyarakat bawah, dan hal ini tidak dapat dinafikan.

Partisipasi masyarakat lokal yang baik menciptakan iklim penyelenggaraan pemerintahan yang lebih demokratis. Aspirasi masyarakat setempat dapat dengan mudah diketahui mengenai hal-hal apa saja yang sebenarnya telah dilaksanakan oleh masyarakat. Pengetahuan mengenai praktik-praktik nyata yang dilakukan masyarakat akan lebih efisien ditelusuri apabila pemerintah daerah memiliki akses yang memadai. Tentu saja, tidak sekadar menelusuri, melainkan juga menjadikannya sebagai inspirasi dalam proses perumusan kebijakan publik di daerah. Dengan demikian, pemberlakuan kebijakan dan pemecahan masalah daerah hingga tingkat nasional akan lebih efektif. Menjamin partisipasi masyarakat lokal juga bermakna bahwa suara mereka tidak hanya dititipkan melalui Pilkada, melainkan diwujudkan melalui pelibatan aktif dalam perumusan kebijakan publik—tidak semata-mata menurut komando pusat.

Secara konsep, mendorong negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik merupakan pengejawantahan teori *decision space*—dan ini menjadi alasan kelima. Istilah ini merujuk pada luasnya ruang bagi pemerintah daerah untuk menentukan kebijakan guna mengatasi persoalan di wilayahnya.<sup>71</sup> Konsep *decision space* dipopulerkan oleh Thomas J. Bossert, dosen pada Department of Global Health and Population, Harvard

<sup>69</sup> Alissandra T. Stoyan and Sara Niedzwiecki, “Decentralization and Democratic Participation: The Effect of Subnational Self-Rule on Voting in Latin America and the Caribbean,” *Electoral Studies* 18 (2018): 27.

<sup>70</sup> Mumtaz Hussain and Muhammad Ismail, “Decentralization, Participation, Devolution and Infrastructure Development in Rural Areas: A Case Study of District Bhakkar, Pakistan,” *Asian Journal of Comparative Politics* 6, no. 2 (2020), <https://doi.org/10.1177/2057891119900674>.

<sup>71</sup> Ramadhani Kigume and Stephen Maluka, “Decentralisation and Health Services Delivery in 4 Districts in Tanzania: How and Why Does the Use of Decision Space Vary Across Districts?,” *International Journal of Health Policy and Management* 8, no. 2 (2019): 91, <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2018.97>.

University. Bagi Bossert, istilah ini merupakan perkembangan teori desentralisasi yang memberi ruang sangat leluasa bagi pemerintah daerah untuk mengambil keputusan mengenai keuangan, tata pemerintahan, sumber daya manusia, hingga fasilitas kesehatan.<sup>72</sup> Menurut catatan Mailinda Eka Yuniza<sup>73</sup>, *decision space* memberikan banyak peluang bagi daerah untuk mengambil keputusan dan tindakan saat menjalankan tugasnya. Karena dalam pandangan ini pemerintahan di tingkat daerah memiliki wewenang yang sangat besar, pusat berperan terutama sebagai organ pengawas, bukan penentu—terlebih dalam hal teknis. Tersedianya beragam pilihan keputusan dan tindakan memungkinkan daerah menilai konteks yang paling bermanfaat untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan di sekitarnya. Tidak hanya itu, besarnya kewenangan tersebut memudahkan daerah mencapai tujuan yang ditargetkan pusat karena terdapat fleksibilitas di dalamnya.

### C. KESIMPULAN

Akhirnya, model negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik patut menjadi pertimbangan serius ketika menata tarik-menarik kewenangan dalam hubungan pemerintah pusat-daerah. Secara konseptual, selain memiliki pijakan teoritis, pilihan gagasan ini berguna untuk mencegah resentralisasi kekuasaan pemerintah pusat. Terlebih, merujuk UU pemerintahan daerah yang saat ini masih berlaku, ruang daerah sangat sempit dan cenderung sentralistik. Menyediakan ruang besar bagi pemerintah daerah—dengan mengurangi komando pemerintah pusat, membuka pintu partisipasi tingkat lokal, dan membiarkan kebijakan yang menurut pemerintah daerah berguna untuk meningkatkan kesejahteraannya—merupakan wujud *decision space* yang memiliki landasan konstitusional yang kuat. Ke depan, akan bermanfaat adanya kajian khusus yang menjelaskan politik hukum negara guna menata kembali hubungan pemerintah pusat-daerah untuk lebih meyakinkan—sekaligus melengkapi—gagasan dalam artikel ini secara komprehensif.

### DAFTAR PUSTAKA

- Amin, Rizal Irvan, and Isharyanto Isharyanto. "Asymmetrical Sequential Decentralization: Resetting the Paradigm of Regional Autonomy." *Journal of Governance and Regulation* 11, no. 4 (2022): 24–32. <https://doi.org/10.22495/jgrv11i4art3>.
- Badan Pusat Statistik. *Indikator Kesejahteraan Rakyat 2021*. Jakarta: BPS-Statistics Indonesia, 2021.

<sup>72</sup> Thomas J Bossert, *Empirical Studies of an Approach to Decentralization: "Decision Space" in Decentralized Health Systems*, 2014, 1–2.

<sup>73</sup> Mailinda Eka Yuniza, Enny Nurbaningsih, dan Zainal Arifin Mochtar, "Arah Kebijakan Pengaturan Bidang Kesehatan pada Era Otonomi Luas" (Universitas Gadjah Mada, 2016).

- Bossert, Thomas J. "Decentralization from the Top Down: A Comment on a Recent World Bank Publication." In *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*, edited by Jean-Paul Faguet and Caroline Pöschl, 277–298. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Bunikowski, Dawid, and Kseniya Ivanova. "The Decentralization Method as a Tool to Implement Social Initiatives of Citizens in Multinational States." *BRICS Law Journal* 4, no. 1 (2017): 7–25. <https://doi.org/10.21684/2412-2343-2017-4-1-7-25>.
- Chaidir, Ellydar. "Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar." PhD diss., Universitas Islam Indonesia, 2005.
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Penuangan Checks and Balances ke dalam Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 3 (2016): 559–74. <https://doi.org/10.31078/jk1334>.
- Cropanzano, Russell, Erica L. Anthony, Shanna R. Daniels, and Alison V. Hall. "Social Exchange Theory: A Critical Review with Theoretical Remedies." *Academy of Management Annals* 11, no. 1 (2017): 479–516. <https://doi.org/10.5465/annals.2015.0099>.
- "Daftar Provinsi dengan PDRB per Kapita Tertinggi pada Triwulan II, DKI Jakarta Teratas." *Databoks Katadata*. diakses 26 Juli 2025. <https://databoks.katadata.co.id/pdb/statistik/05648b2214d0634/daftar-provisi-dengan-pdrb-per-kapita-tertinggi-pada-triwulan-ii-dki-jakarta-teratas>.
- Diprose, Rachael. "Striking the Right Balance: Winding Back Indonesia's 'Big Bang' Decentralization." In *Constitutional Democracy in Indonesia*. Oxford: Oxford University Press, 2022.
- "Duitokrasi Membunuh Demokrasi." *Integrity Law Firm*. diakses 26 Juli 2025. <https://integritylawfirms.com/indonesia/2021/03/21/duitokrasi-membunuh-demokrasi/>.
- Fadli, Muhammad. "Pengakuan dan Perlindungan Negara terhadap Hukum Adat dalam Mendorong Kepatuhan Hukum Berbasis Nilai-Nilai Budaya Lokal di Indonesia." *Majalah Hukum Nasional* 54, no. 2 (2024): 283–314. <https://doi.org/10.33331/mhn.v54i2.896>.
- Fauzan, Muhammad, and Riris Ardhanariswai. "Asymmetric Decentralization with Selective Broad Autonomy in the State Administration System." *Corporate Law and Governance Review* 5, no. 2 (2023): 8–18. <https://doi.org/10.22495/clgrv5i2p1>.
- Fiorillo, Fabio, Michele G. Giuranno, and Agnese Sacchi. "Asymmetric Decentralization: Distortions and Opportunities." *Economia Politica* 38, no. 2 (2021): 625–56. <https://doi.org/10.1007/s40888-020-00211-7>.
- Hadinata, Miftah Faried. "Peran Mahkamah Konstitusi Mencegah Gejala *Autocratic Legalism* di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 741–65. <https://doi.org/10.31078/jk1941>.

- Harkema, Beverly. "Autonomy as Public Service." In *Empowering Public Administrators*. London: Routledge, 2024. <https://doi.org/10.4324/9781032651835-4>.
- Hasani, Ismail. "Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." PhD diss., Universitas Gadjah Mada, 2019.
- Heryansyah, Despan. "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia: Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi." Master's thesis, Universitas Islam Indonesia, 2016.
- Huda, Ni'matul. "Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia." PhD diss., Universitas Islam Indonesia, 2009.
- Huda, Ni'matul, and Despan Heryansyah. "Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 2 (2019): 238–58. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss2.art2>.
- "Inilah Temuan Lapangan Masalah Harmonisasi Peraturan di Daerah." *Hukumonline*. Diakses 26 Juli 2025. <https://www.hukumonline.com/berita/a/inilah-temuan-lapangan-masalah-harmonisasi-peraturan-di-daerah-lt6039ead30273b/>.
- Isrā, Saldi, Bertus de Villiers, and Zainal Arifin. "Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia." *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 18, no. 2 (2019): 43–71.
- Iswanto, Bambang, and Miftah Faried Hadinatha. "The Constitutional Court Decision and Islamic Philanthropy Movements: Analysis of Zakat Organizations' Legality in Samarinda." *Mazahib* 22, no. 1 (2023): 1–36. <https://doi.org/10.21093/mj.v22i1.5968>.
- Jati, Wasisto Raharjo. "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi." *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 743–70. <https://doi.org/10.31078/jk947>.
- "Ketimpangan Pendidikan Indonesia, Antara Timur dan Barat." *Aktual Detik*. Diakses 26 Juli 2025. <https://www.aktualdetik.com/berita/2620/ketimpangan-pendidikan-indonesia-antara-timur-dan-barat.html>.
- Kigume, Ramadhani, and Stephen Maluka. "Decentralisation and Health Services Delivery in 4 Districts in Tanzania: How and Why Does the Use of Decision Space Vary across Districts?" *International Journal of Health Policy and Management* 8, no. 2 (2019): 90–100. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2018.97>.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan*. 8 vols. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2010.

- \_\_\_\_\_. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008*, diputus 5 Agustus 2008.
- \_\_\_\_\_. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010*, diputus 2 Maret 2011.
- Mahmuzar. "Model Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 50, no. 2 (2020): 302–16. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2590>.
- Mousiu, Aleksander. "Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments." In *Second World Conference on Business, Economics and Management, Procedia – Social and Behavioral Sciences* 109 (2014): 1060–064.
- Niedzwiecki, Sara, and Alissandra T. Stoyan. "Decentralization and Democratic Participation: The Effect of Subnational Self-Rule on Voting in Latin America and the Caribbean." *Electoral Studies* 52 (2018): 26–35. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.01.002>.
- Ozmen, Alper. "Notes to the Concept of Decentralization." *European Scientific Journal* 10, no. 10 (2014): 415–24.
- "Pembagian Kewenangan Pusat–Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh." Saldi Isra (website). Diakses 26 Juli 2025. <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/336-pembagian-kewenangan-pusat-daerah-dalam-undang-undang-nomor-11-tahun-2006-tentang-pemerintahan-aceh.html>.
- "PKS Kritik Cara Penetapan PSBB: Gaya Birokratis, Penanganan Corona Jadi Lambat." *DetikNews*. Diakses 25 Juli 2025. <https://news.detik.com/berita/d-4972030/pks-kritik-cara-penetapan-psbb-gaya-birokratis-penanganan-corona-jadi-lambat>.
- Santoso, Purwo. "Menolak Stagnasi Demokratisasi: Otonomi Daerah sebagai Aktualisasi." *Riptek* 5, no. 1 (2011): 45–60.
- Rahman, Faiz. "Rasionalitas Desentralisasi Asimetris dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia." In *Pemerintah dan Pemerintahan Daerah: Refleksi pada Era Reformasi (Membaca Momentum 20 Tahun Reformasi Indonesia)*, edited by Budy Sugandi and Ali Rif'an, 46–56. Bandar Lampung: Anugrah Utama Raharja (AURA), 2018.
- Republik Indonesia. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998*.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh*.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*.

Ridwansyah, Muhammad. "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat–Daerah menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2017): 845–58. <https://doi.org/10.31078/jk1447>.

Roznai, Yaniv. "Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers." PhD diss., London School of Economics and Political Science, 2014.

Salinding, Marthen B. "Prinsip Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara yang Berpihak kepada Masyarakat Hukum Adat." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (2019): 148–69. <https://doi.org/10.31078/jk1618>.

Simandjuntak, Reynold. "Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Perspektif Yuridis-Konstitusional." *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah* 7, no. 1 (2015): 57–67. <https://doi.org/10.18860/j-fsh.v7i1.3512>.

Subiyanto, Achmad Edi, et al. *Bagir Manan: Keterangan Ahli di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2021.

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

Tryatmoko, Mardiyanto Wahyu. "Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pasca-Orde Baru." *Masyarakat Indonesia* 38, no. 2 (2012): 269–96. <https://doi.org/10.14203/jmi.v38i2.647>.

Utami, Novita Eka. "Sentralisasi terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perizinan Tambang Pasca-Pemberlakuan Undang-Undang Mineral dan Batubara." *LEX Renaissance* 2, no. 8 (forthcoming).

"Waketum IDI Kritik Menkes yang Jadi Penentu Status PSBB Daerah." *Tempo.co*. Diakses 26 Juli 2025. <https://www.tempo.co/politik/waketum-idi-kritik-menkes-yang-jadi-penentu-status-psbb-daerah-634496>.

Wardhana, Allan Fatchan Gani, and Ni'matul Huda. "Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penataan Kawasan Metropolitan Jabodetabek-Puncur." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 29, no. 3 (2022): 494–515. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol29.iss3.art2>.

Wardhana, Allan Fatchan Gani, et al. *Pilkada Pasca Reformasi: Dinamika, Permasalahan, dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: PSHK FH UII, 2021.

Wiratraman, H. P., Risdiana Izzaty, and Aldyan Faizal. "A Constitutional Dilemma: Local Elections amid the Covid-19 Pandemic." *Rechtsidee* 7 (December 2020). <https://doi.org/10.21070/jihr.2020.7.704>.

Yuniza, Mailinda Eka. "Arah Kebijakan Pengaturan Bidang Kesehatan pada Era Otonomi Luas." PhD diss., Universitas Gadjah Mada, 2016.

Zarychta, Alan, Michelle E. Benedum, Emily Sanchez, and Krister P. Andersson. "Decentralization and Corruption in Public Service Delivery: Local Institutional Arrangements That Can Help Reduce Governance Risks." *Journal of Public Administration Research and Theory* 34, no. 2 (2024): 238–54. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad022>.