

**SKEMA DESENTRALISASI ASIMETRIS PASCA BERLAKUNYA
UU CIPTA KERJA**

Fradhana Putra Disantara, Azzahra Ayu Sabilla, Raraniken Ayuning Bintari

Fakultas Hukum, Universitas Jember,

Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya

dfradhana@gmail.com, azzahra.ayu.sabilla@gmail.com, raraayuu12@gmail.com

Abstract

The problems of implementing decentralization and principle of centralization cause emergence the concept of asymmetric decentralization. The concept of asymmetric decentralization is believed to be able to handle and overcome various conflicts between central government and local governments. However, in Indonesia the implementation of asymmetric decentralization experienced dynamics idea after the enactment of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation law (Omnibus Law). This type of research is legal research. This study uses a statutory and conceptual approach by using primary and secondary legal materials. The two legal materials are inventoried to obtain a prescriptive legal analysis, as well as providing a holistic conceptual study of legal issues discussed. This legal research aims to analyze the dynamics of decentralization as the cause of the birth of asymmetric decentralization and analyze the implementation of asymmetric decentralization in Indonesia after enactment of Job Creation Law. The results of this study stated that the idea of asymmetric decentralization was caused by failure of implementation of the key to success of decentralization. Furthermore, the implementation of asymmetric decentralization was reduced by the introduction of the Job Creation Law, because of the presence of various provisions in the Job Creation Law which tend to be oriented towards re-centralization. Suggestions that can be done is to conduct a material test on various provisions that include a “greater” authority of the central government in the asymmetrical decentralized regional autonomy circles.

Keywords: *Decentralization, Regional Autonomy, Omnibus Law.*

Abstrak

Problematika penerapan desentralisasi dan asas sentralisasi menyebabkan munculnya konsep desentralisasi asimetris. Konsep desentralisasi asimetris dipercaya dapat menangani dan menanggulangi berbagai konflik antarpemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Meskipun demikian, di Indonesia implementasi gagasan desentralisasi asimetris mengalami dinamika pasca berlakunya Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker) atau *Ominbus Law*. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual dengan menggunakan bahan hukum primer

dan sekunder. Kedua bahan hukum tersebut diinventarisasi untuk mendapatkan analisis hukum yang bersifat preskriptif, serta memberikan studi konseptual holistik tentang masalah hukum yang dibahas. Penelitian hukum ini bertujuan untuk menganalisis dinamika desentralisasi sebagai sebab lahirnya desentralisasi asimetris, serta menganalisis penerapan desentralisasi asimetris dalam otonomi daerah di Indonesia pasca berlakunya UU Ciptaker. Hasil penelitian menyatakan bahwa gagasan desentralisasi asimetris disebabkan kegagalan dari implementasi dari kunci keberhasilan desentralisasi. Selanjutnya, penerapan desentralisasi asimetris direduksi dengan hadirnya UU Ciptaker, oleh sebab hadirnya berbagai ketentuan dalam UU Ciptaker yang cenderung berorientasi pada resentralisasi. Saran yang dapat diberikan adalah melakukan uji materil mengenai berbagai ketentuan yang mencantumkan kewenangan pemerintah pusat secara “lebih besar” dalam puseran otonomi daerah desentralisasi asimetris.

Kata kunci: Desentralisasi, Otonomi Daerah, *Omnibus Law*.

A. Pendahuluan

Keputusan pembagian kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah sebenarnya merupakan suatu bentuk risiko.¹ Pemberian kewenangan eksklusif terhadap suatu daerah juga dapat memengaruhi situasi dan kondisi politik nasional, dikarenakan dikhawatirkan muncul pretensi adanya diskriminasi yang dilakukan pemerintah terhadap satu daerah dengan yang lain. Bukan hanya itu, pembebanan tanggung jawab di setiap daerah juga akan berbeda.² Hal ini dikarenakan daerah yang diberi kekhususan kewenangan oleh pemerintah pusat dapat melakukan pengelolaan sebesar-besarnya yang sebaik-baiknya menurut kebutuhan suatu daerah itu. Meskipun demikian, apabila diterapkan pola sentralisasi, maka akan berdampak pada “absolutisme pemerintahan pusat” terhadap hak-hak setiap daerah pula.³ Padahal setiap daerah memiliki sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berbeda-beda,⁴ sehingga pembangunan infrastruktur regional bergantung pada kemampuan

¹ Dennis Shoemsmith, Nathan Franklin, dan Rachmat Hidayat, Decentralised Governance in Indonesia's Disadvantaged Regions: A Critique of the Underperforming Model of Local Governance in Eastern Indonesia,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 39, no. 3 (2020): 368, <https://doi.org/10.1177/1868103420963140>.

² Muhamad Azhar dan Hanna Aulia Azzahra, “Government Strategy in Implementing the Good Governance during COVID-19 Pandemic in Indonesia,” *Administrative Law & Governance Journal* 3, no. 2 (2020): 33, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/8040/4184>.

³ D.H. Maister, "Centralisation of Inventories and the "Square Root Law,"" *International Journal of Physical Distribution* 6, no. 3 (1976): 127, <https://doi.org/10.1108/eb014366>.

⁴ Serene Ho, dkk., "Decentralization as a Strategy to Scale Fit-for-Purpose Land Administration: An Indian Perspective on Institutional Challenges," *Land* 10, no. 2 (2021): 200, <https://doi.org/10.3390/land10020199>.

dari kedua sumber daya tersebut. Adanya problematika penerapan desentralisasi dan asas sentralisasi menyebabkan munculnya konsep desentralisasi asimetris.⁵ Desentralisasi asimetris merupakan pemberlakuan atau transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah tertentu dalam suatu negara. Konsep desentralisasi asimetris tersebut dipercaya dapat menangani dan menanggulangi berbagai konflik antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu otonomi kabupaten/kota yang seluas-luasnya dan otonomi daerah khusus untuk provinsi. Meskipun demikian, penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia, berubah manakala lahirnya konsep *Omnibus Law* yang diterapkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker). *Omnibus Law* merupakan undang-undang yang sistemnya mereformasi banyak undang-undang.⁶ Metode ini biasa digunakan oleh negara yang menganut *common law system* dan kurang dikenal di negara yang menganut *civil law system*, seperti halnya Indonesia.⁷

Lahirnya konsep *Omnibus Law* di Indonesia berawal dari gagasan Presiden Joko Widodo akibat kekecewaannya terhadap minimnya investasi di Indonesia. Presiden Joko Widodo menyatakan bahwa hal tersebut terjadi karena banyaknya regulasi yang tumpang tindih dan banyaknya syarat yang harus dipenuhi ketika mengurus perizinan, sehingga merumitkan hal-hal yang seharusnya dapat dilakukan dengan mudah.⁸ Oleh karena itu, konsep *Omnibus Law* menjadi langkah yang tepat untuk menyederhanakan suatu regulasi dengan merevisi dan/atau mencabut beberapa undang-undang sekaligus.⁹ Meskipun pembentukan *Omnibus Law* menjadi langkah yang tepat, bukan berarti dalam proses pembentukannya tidak menimbulkan berbagai polemik. Beragam penolakan dilakukan oleh berbagai elemen,

⁵ Joanna Bell, *The Anatomy of Administrative Law* (Oxford: Hart Publishing, 2020), 67.

⁶ Bayu Dwi Anggono dan Fahmi Ramadhan Firdaus, "Omnibus Law in Indonesia: A Comparison to the United States and Ireland," *Lentera Hukum* 7, no. 3 (2020): 327, <https://doi.org/10.19184/ejlh.v7i3.19895>.

⁷ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang Undang di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2014), 12.

⁸ Bayu Dwi Anggono, "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1 (2020): 19, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.389>.

⁹ *Ibid.*, 20.

utamanya masyarakat. Banyak masyarakat yang melakukan aksi protes karena minimnya sosialisasi yang mereka terima dan dapat dikatakan pula bahwa *Omnibus Law* ini merupakan produk hukum yang tidak partisipatif.¹⁰

Tidak hanya dari masyarakat, kepala daerah pun juga banyak yang menolak dikarenakan beberapa materi muatan di dalamnya merusak hakikat otonomi daerah. Kewenangan tidak lagi ada di pemerintah daerah melainkan telah ditarik ke pemerintah pusat secara langsung. Berdasarkan berbagai uraian di atas, artikel ini mengambil dua isu hukum berikut: (i) Dinamika penerapan desentralisasi sebagai sebab lahirnya desentralisasi asimetris; dan (ii) Penerapan desentralisasi asimetris pasca berlakunya UU Ciptaker. Penelitian hukum dalam artikel ini bertujuan untuk menganalisis dinamika desentralisasi sebagai sebab lahirnya desentralisasi asimetris, serta menganalisis penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia pasca berlakunya UU Ciptaker terkait otonomi daerah.

Penelitian dalam artikel ini merupakan penelitian hukum, yaitu serangkaian usaha untuk memperoleh kebenaran koherensi dengan mengidentifikasi relevansi antara peraturan yang berlaku dengan norma yang termaktub, relevansi prinsip hukum terhadap norma peraturan, dan keselerasan atas tindakan hukum terhadap prinsip atau norma hukum.¹¹ Kemudian, penelitian hukum ini menggunakan metode pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan, dengan menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan, antara lain: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), UU Ciptaker, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, dan United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS III 1982). Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan, di antaranya artikel jurnal, buku, prosiding, dan karya ilmiah hukum yang relevan dengan materi otonomi daerah, desentralisasi asimetris, desentralisasi, dan lain sebagainya. Kedua bahan

¹⁰ Ibnu Sina Chandranegara, "Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus Dalam Pembentukan Undang-Undang," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 2 (2020): 250, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art2>.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017), 63.

hukum tersebut diinventarisir dengan menggunakan metode studi kepustakaan agar mendapatkan preskripsi atas isu hukum yang sedang dibahas. Selanjutnya, dilakukan analisis secara sistematis, logis, teratur, dan dideskripsikan secara holistik, dengan menggunakan pola deduksi. Dengan demikian, pola penalaran tersebut disusun secara sistematis hingga tercapai suatu kesimpulan.

B. Pembahasan

B.1. Dinamika Desentralisasi: Pra-Desentralisasi Asimetris

Sentralisasi dan desentralisasi merupakan instrumen yang paling tepat guna memberikan suatu tata kelola yang holistik dan fungsional demi mencerahkan masyarakat.¹² Kedua konsep ini tidak dapat dipertentangkan satu sama lain, oleh karena keduanya memiliki karakter komplementer atau saling melengkapi,¹³ sehingga tidak ada satu pun negara di belahan dunia ini yang menggunakan atau melaksanakan pola pemerintahan secara murni.¹⁴ Negara hanya menggunakan satu pola pemerintahan yang dominan semata.¹⁵ Penerapan pola pemerintahan dipengaruhi oleh sistem politik suatu negara pula, khususnya suatu sistem politik pemerintahan.¹⁶ Jika suatu negara menganut sistem politik pemerintahan otoritarian,¹⁷ maka negara tersebut menggunakan sentralisasi sebagai pola pemerintahan, oleh karena negara tersebut ingin memusatkan kendali penyelenggaraan pemerintahan pada satu titik kekuasaan atau sentripetal.¹⁸ Sedangkan apabila negara menganut sistem politik pemerintahan demokrasi, negara tersebut akan memilih desentralisasi sebagai pola pemerintahan untuk mengalihkan

¹² Jack M. Beermann, *Emanuel Law Outlines for Administrative Law* (New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2020), 105.

¹³ *Ibid.*, 106.

¹⁴ Bell, *Anatomy of Administrative Law*, 81.

¹⁵ Nikolaos-Komninos Hlepas, dkk., *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier* (Berlin: Springer, 2018), 117.

¹⁶ Giuseppe Di Vita, "Centralization versus Decentralization of Legislative Production and the Effect on Litigation: A Case Study," *Review of Law & Economics* 11, no. 2 (2015): 280, <https://doi.org/10.1515/rle-2015-0022>.

¹⁷ Thomas Tokan Pureklolon, "Pancasila sebagai Etika Politik dan Hukum Negara Indonesia," *Law Review* XX, no. 1 (2020): 71–86, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.19166/lr.v20i1.2549>.

¹⁸ Timothy Endicott, *Administrative Law* (Oxford: Oxford University Press, 2018), 115.

tanggung jawab, wewenang, dan sumber daya yang fungsional kepada daerah otonom atau pemerintahan sub-nasional (sentrifugal).¹⁹

Di sisi lain, demokrasi menghendaki pembagian kekuasaan, oleh karenanya kekuasaan harus didelegasikan kepada entitas lainnya di luar pemerintah pusat.²⁰ Sebagian besar negara di dunia ini menempatkan desentralisasi sebagai dasar menjalankan kekuasaan politik, fiskal, dan administrasi pada pemerintahan sub-nasional.²¹ Fenomena tersebut didasarkan atas beberapa pertimbangan. Pertama, negara memilih desentralisasi untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih baik, lebih efisien, lebih efektif, lebih demokratis, dan lebih aspiratif dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan.²² Hal ini dikarenakan dengan desentralisasi, pemerintah memberikan rekognisi terhadap entitas di luar pemerintah pusat untuk memberikan keleluasaan dalam mengelola fungsi-fungsi pemerintahan daerah berdasarkan kebutuhan masing-masing daerah.²³ Dengan demikian, entitas sub-nasional berhak mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri.²⁴ Para pejabat di daerah yang bekerja di lapangan cenderung tahu betul perihal berbagai permasalahan yang dihadapi masyarakat. Hal ini juga mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan pemahaman dan sensitivitas terhadap segala kebutuhan masyarakat daerah.²⁵ Di sisi lain, dengan adanya rekognisi dan legitimasi terhadap pemerintah daerah, maka desentralisasi juga membantu untuk mencegah adanya penumpukan kekuasaan pada satu titik semata, yang pada akhirnya berpotensi menimbulkan tirani kekuasaan.

Kedua, desentralisasi merupakan usaha untuk tercapainya tujuan berbangsa dan

¹⁹ *Ibid.*, 116.

²⁰ Henrique A. Castro, "The Legal Construction of Power in Deliberative Governance," *Law & Social Inquiry* 45, no. 3 (2020): 741, <https://doi.org/10.1017/lsi.2019.74>.

²¹ Neil Parpworth, *Constitutional and Administrative Law* (New York: Oxford University Press, 2020), 55.

²² *Ibid.*, 57.

²³ Ming-Hsi Sung dan Hary Abdul Hakim, "Unitary, Federalized, or Decentralized?: The Case Study of Daerah Istimewa Yogyakarta as the Special Autonomous Regions in Indonesia," *Indonesian Comparative Law Review* 1, no. 2 (2019): 112, <https://doi.org/10.18196/iclr.1210>.

²⁴ Benjamin Kohl, "Democratizing Decentralization in Bolivia," *Journal of Planning Education and Research* 23, no. 2 (2003): 160, <https://doi.org/10.1177/0739456X03258639>.

²⁵ *Ibid.*, 161.

bernegara cara khususnya mencapai kesejahteraan masyarakat.²⁶ Hal ini dikarenakan, desentralisasi membawa unsur efektivitas, efisiensi, demokratisasi sebagai bentuk upaya untuk mewujudkan negara kesejahteraan dengan keseimbangan budaya.²⁷ Desentralisasi juga meningkatkan posibilitas atas representatif yang lebih luas dari berbagai kelompok etnis, keagamaan, politik, budaya di dalam suatu wacana pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam pengalokasian investasi dan sumber daya pemerintah.²⁸ Dengan demikian, desentralisasi mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dan melatih diri untuk menggunakan hak-hak demokrasi.²⁹ Ketiga, desentralisasi merupakan kebutuhan yang mutlak, mengingat dari sudut pembangunan ekonomi, desentralisasi adalah pilar pemerintah daerah untuk mendapatkan lebih banyak perihal pemasukan demi meningkatkan pembangunan sumber daya manusia di daerah tersebut.³⁰ Keempat, desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit, serta pendekatan prosedural yang sangat terstruktur yang menjadi ciri khas dari sistem penyelenggaraan pembangunan terpusat.³¹ Dengan adanya desentralisasi, kontak hubungan antara pejabat daerah dan masyarakat akan meningkat pula, yang menysar pada ada adanya konsensus dan kesepakatan perihal kebijakan yang lebih realistik.³²

Kelima, secara psikologis, desentralisasi dapat memberikan kepuasan langsung kepada daerah.³³ Oleh karena, desentralisasi tidak melakukan berbagai pembedaan dan pengkhususan

²⁶ Parpworth, *Constitutional and Administrative Law*, 61.

²⁷ 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): 14, <https://doi.org/10.21684/2412-2343-2017-4-1-7-25>.

²⁸ Vivien A. Schmidt, "Unblocking Society by Decree: The Impact of Governmental Decentralization in France," *Comparative Politics* 22, no. 4 (1990): 459, <https://doi.org/10.2307/421974>.

²⁹ Boravin Tann, "The Implications of the NGO Law on the Right to Freedom of Association of Human Rights Defenders in Cambodia," *Journal of Southeast Asian Human Rights* 4, no. 1 (2020): 200, <https://doi.org/10.19184/jseahr.v4i1.13397>.

³⁰ Parpworth, *Constitutional and Administrative Law*, 91.

³¹ *Ibid.*, 92.

³² Lesmana Rian Andhika, "Discretion and Decentralization: Public Administrators Dilemmas in Bureaucracy Innovation Initiatives," *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 8, no. 1 (2018): 17, <https://doi.org/10.26618/ojip.v8i1.1040>.

³³ Parpworth, *Constitutional and Administrative Law*, 94.

yang berguna bagi kepentingan tertentu.³⁴ Meskipun demikian, desentralisasi menyebabkan dua hal kondisi yang berbeda.³⁵ Bagi negara yang berhasil mewujudkan desentralisasi, negara tersebut akan memiliki karakteristik homogen.³⁶ Sedangkan bagi negara yang belum berhasil mewujudkan desentralisasi, akan sering kali timbul gejala tuntutan otonomi yang berbeda,³⁷ yang dapat dijumpai pada negara yang berkarakteristik heterogen, termasuk Indonesia. Hal di atas disebabkan adanya kesenjangan antardaerah mengenai pembangunan infrastruktur dan sumber daya manusia.³⁸

Pembangunan yang tidak merata tersebut menimbulkan ketidakpuasan masyarakat yang menyasar timbulnya konflik horizontal maupun vertikal yang terjadi di suatu daerah.³⁹ Di sisi lain, penerapan desentralisasi yang belum optimal ditunjukkan dengan adanya disparitas regional.⁴⁰ Maknanya, sebagian pemerintah daerah tidak mampu untuk mengatasi permasalahan dan atau ketidakseimbangan lokal yang mengganggu kepercayaan masyarakat itu sendiri terhadap komitmen pemerintahan daerah maupun nasional.⁴¹ Bukan hanya itu, penyimpangan pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan oleh pemerintah daerah akan menimbulkan berbagai gejolak sosial, sehingga penerapan desentralisasi dilakukan dengan sewenang-wenang.⁴² Bahkan, kegagalan penerapan desentralisasi akan berdampak pada ketimpangan sosial pula.⁴³ Di Indonesia misalnya, ketimpangan sosial ini dapat ditinjau dari sebutan “Jawa-luar Jawa”, “wilayah barat-wilayah timur”, “daerah kepulauan-kepulauan”, “pedesaan-perkotaan”, “perbatasan-ibukota”. Berbagai sebutan tersebut merupakan stigma

³⁴ Rodiyah, Ridwan Arifin, dan Steven, “Local Autonomy and Federalism: How Indonesia Deal with Democracy in the Global Governance?,” *Pandecta: Research Law Journal* 15, no. 2 (2020): 355.

³⁵ *Ibid.*, 356.

³⁶ Richard Henry Seamon, *Administrative Law: A Context and Practice Casebook* (Durham: Carolina Academic Press, 2020), 201.

³⁷ *Ibid.*, 202.

³⁸ Shoosmith, Franklin, dan Hidayat, “Decentralised Governance in Indonesia’s Disadvantaged Regions,” 371.

³⁹ *Ibid.*, 372.

⁴⁰ Schmidt, “Unblocking Society by Decree,” 463.

⁴¹ Seamon, *Administrative Law*, 205.

⁴² Hung Thanh Nguyen, dkk., “Fiscal Decentralization, Corruption, and Income Inequality: Evidence from Vietnam,” *The Journal of Asian Finance, Economics and Business* 7, no. 11 (2020): 532, <https://doi.org/10.13106/jafeb.2020.vol7.no11.529>.

⁴³ E. J. Karmel, “Designing Decentralization in Jordan: Locating the Policy among the Politics,” *Middle East Law and Governance* 2, no. 1 (2021): 18, <https://doi.org/10.1163/18763375-13030001>.

yang menyoar pada ada kemampuan tingkat perekonomian dan infrastruktur yang berbeda dari satu sebutan dengan sebutan yang lain. Misalnya, sebutan “wilayah barat” senantiasa dianggap memiliki tingkat perekonomian yang lebih bagus sekaligus infrastruktur yang mumpuni untuk menunjang kehidupan manusia. Berbeda dengan sebutan “wilayah timur” identik dengan minimnya akses informasi, komunikasi, teknologi, dan perekonomian yang rendah sekaligus pembangunan infrastruktur yang seadanya.⁴⁴

Oleh karena itu, diperlukan adanya suatu desentralisasi asimetris.⁴⁵ Charles Tarlton mengembangkan konsep *asymmetric federation* yang kemudian berkembang menjadi desentralisasi asimetris pada tahun 1965.⁴⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pencetus desentralisasi asimetris, namun terbatas pada substansi pemerintahan.⁴⁷ Desentralisasi asimetris menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pemberian urusan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat berdasarkan asas otonom. Di Indonesia konsep desentralisasi asimetris diwujudkan pada otonomi yang diberikan secara bervariasi kepada daerah-daerah.⁴⁸ Daerah kabupaten dan kota diberikan otonomi luas.⁴⁹ Provinsi diberikan otonomi terbatas.⁵⁰ Sedangkan otonomi khusus diberikan kepada Papua dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana terakhir kali dirubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Selain itu, otonomi khusus juga diberikan kepada Aceh dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.⁵¹ Terakhir, sebagai Ibukota Negara Jakarta diberi otonomi khusus sesuai Undang-

⁴⁴ Rosamond L. Naylor, dkk., "Decentralization and the Environment: Assessing Smallholder Oil Palm Development in Indonesia," *Ambio* 48, no. 10 (2019): 1199, <https://doi.org/10.1007/s13280-018-1135-7>.

⁴⁵ Nguyen, dkk., "Fiscal Decentralization, Corruption, and Income Inequality," 534.

⁴⁶ Karmel, "Designing Decentralization in Jordan," 22.

⁴⁷ Janet G. Stotsky, *Using Fiscal Policy and Public Financial Management to Promote Gender Equality: International Perspectives* (New York: Routledge, 2020), 119.

⁴⁸ Rodiyah, Arifin, dan Steven, "Local Autonomy and Federalism," 356.

⁴⁹ Bunikowski dan Ivanova, "The Decentralization Method," 18.

⁵⁰ Deasy Mauliana, dkk., "Discretion and Decentralization: Framing Government Policy in Regional Innovation Policies," *Journal of Law, Policy and Globalization* 97, no. 1 (2020): 35, <https://doi.org/10.7176/JLPG/97-05>.

⁵¹ Sung dan Hakim, "Unitary, Federalized, or Decentralized," 116.

Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵²

Desentralisasi asimetris memiliki beberapa bentuk. Pertama, bentuk asimetris yang didasari faktor politik yang menjadi khas suatu daerah dan kaitannya dengan konflik sebagai sejarah, seperti Papua dan Aceh.⁵³ Kedua, didasari sosial budaya suatu daerah, dalam hal ini contohnya Daerah Istimewa Yogyakarta.⁵⁴ Ketiga, dilandasi geografis suatu daerah sebagai daerah perbatasan, seperti Kepulauan Riau dan Kalimantan Barat.⁵⁵ Keempat, dilandasi potensi dan pertumbuhan bidang ekonomi, seperti Batam dan Jakarta.⁵⁶ Terakhir didasari oleh tingkat pembangunan dan kapasitas pemerintahan.⁵⁷ Desentralisasi merupakan suatu konsekuensi logis sebagai praktik demokrasi di Indonesia.⁵⁸ Kewenangan daerah akan berbeda dengan adanya desentralisasi asimetris,⁵⁹ maka diperlukan campur tangan pemerintah pusat selaku pemilik kewenangan memantau perkembangan daerah.⁶⁰

B.2. Desentralisasi Asimetris: Prinsip-Prinsip dan Penerapan Pasca Berlakunya UU Ciptaker

Berbagai problematika pola pemerintahan mendorong terwujudnya gagasan lahirnya desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris adalah proses pelimpahan kewenangan khusus secara tidak simetris oleh pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi/kabupaten/kota.⁶¹ Maknanya, tidak seluruh provinsi yang diberikan kewenangan yang lebih luas oleh pemerintah

⁵² Bell, *Anatomy of Administrative Law*, 108.

⁵³ Martjan Iovan, "Analysis of the Connections Between Law and Morals, Between Customs and Contemporaneity," *Journal of Legal Studies* 25, no. 39 (2020): 66, <https://doi.org/10.2478/jles-2020-0004>.

⁵⁴ Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya," *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018): 1–9.

⁵⁵ Shoosmith, Franklin, dan Hidayat, "Decentralised Governance in Indonesia's Disadvantaged Regions," 375.

⁵⁶ Bell, *Anatomy of Administrative Law*, 111.

⁵⁷ Arends, "The Dangers of Fiscal Decentralization and Public Service Delivery," 606.

⁵⁸ *Ibid.*, 607.

⁵⁹ Bell, *Anatomy of Administrative Law*, 113.

⁶⁰ Kenneth Warren, *Administrative Law in the Political System Law, Politics, and Regulatory Policy* (New York: Taylor & Francis, 2020), 201.

⁶¹ *Ibid.*, 204.

pusat.⁶² Kajian mengenai desentralisasi asimetris merupakan akibat dari adanya modernisasi konfigurasi politik dan hukum yang senantiasa berkembang di setiap negara.⁶³ Bukan hanya itu, konsep desentralisasi asimetris dipengaruhi oleh budaya lokal di setiap daerah, mengingat setiap warga yang berpegang teguh, pada aspek-aspek regional akan memiliki preferensi yang berbeda di tingkat lokal perihal pelaksanaan kebijakan pemerintah.⁶⁴ Kemudian, desentralisasi asimetris dapat mendorong terbentuknya struktur pemerintah daerah yang kuat secara aspek finansial.⁶⁵ Penerimaan basis pajak yang digunakan untuk membiayai kebijakan pemerintah daerah juga akan dipisahkan dari sumber anggaran pusat.⁶⁶ Meskipun demikian, desentralisasi asimetris bukanlah suatu pola pemisahan diri dari pemerintah pusat, oleh sebab pola ini tidak menyebabkan suatu daerah berpisah cara total dari negara.⁶⁷

Tidak hanya itu, keberadaan desentralisasi asimetris memberikan pengertian bahwa daerah yang tidak melakukan desentralisasi asimetris juga dapat mempengaruhi penetapan kebijakan di daerah yang dapat melakukan desentralisasi asimetris pula.⁶⁸ Maksudnya, kedua pola otonomi daerah di atas tetap berada di bawah kewenangan pemerintah pusat. Hal tersebut juga dapat berdampak positif bagi warga masyarakat. Oleh karena, pemerintah daerah dapat memberikan harga jual yang lebih murah perihal kebutuhan masyarakat, daripada pemerintah pusat.⁶⁹ Pola desentralisasi asimetris memberikan kewenangan eksklusif terhadap suatu daerah untuk mengelola berbagai aspek pemerintahan, seperti halnya keuangan, pengawasan, pembangunan, dan lain sebagainya.⁷⁰ Gagasan ini muncul karena kondisi kebijakan umum

⁶² Ali Abdurahman dan Bilal Dewansyah, "Asymmetric Decentralization and Peace Building: A Comparison of Aceh and Northern Ireland," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 6, no. 2 (2019): 261, <https://doi.org/10.22304/pjih.v6n2.a3>.

⁶³ Warren, *Administrative Law*, 203.

⁶⁴ Gunawan A Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," *Administrative Law and Governance Journal* 1, no. 4 (2018): 421, <https://doi.org/10.14710/alj.v1i4.413-435>.

⁶⁵ Alexander V. Demin, "Certainty and Uncertainty in Tax Law: Do Opposites Attract?," *Laws* 9, no. 4 (2020): 31, <https://doi.org/10.3390/laws9040030>.

⁶⁶ *Ibid.*, 32.

⁶⁷ Abdurahman dan Dewansyah, "Asymmetric Decentralization and Peace Building," 267.

⁶⁸ Ismail Ismail and Yudi Rusfiana, "Asymmetrical Decentralization and Equitable Development in Papua," *Mimbar : Jurnal Sosial Dan Pembangunan* 36, no. 1 (2020): 169, <https://doi.org/10.29313/mimbar.v36i1.5484>.

⁶⁹ Abdurahman dan Dewansyah, "Asymmetric Decentralization and Peace Building," 268.

⁷⁰ Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris," 423.

negara yang tidak mengakomodasi dalam hal disparitas yang terjadi di lingkungan masyarakat,⁷¹ seperti halnya adanya perbedaan budaya, kebiasaan, etnis, sejarah, bahasa, serta karakteristik demografi dan geografi yang berbeda pula. Berbagai perbedaan tersebut tidak memiliki parameter yang jelas di dalam kebijakan umum negara pada saat ini, khususnya dalam hal pelaksanaan desentralisasi oleh pemerintah daerah.⁷² Di sisi lain, muncul paradigma uniformitas yang menafikan fakta kepentingan nasional dan keragaman daerah dalam kerangka desentralisasi.⁷³ Hal ini menyebabkan implementasi desentralisasi tidak sesuai dengan jiwa bangsa negara dan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di masyarakat daerah.⁷⁴

Di sisi lain, paradigma tersebut telah membawa desentralisasi menimbulkan persoalan, dengan adanya kebijakan yang seragam kepada seluruh daerah yang ada.⁷⁵ Padahal, keseragaman kebijakan yang diturunkan pemerintah pusat justru menimbulkan potensi adanya gejolak sosial dan penolakan dari masyarakat, mereka merasa bahwa terjadi ketidakmerataan pembangunan dan kebijakan,⁷⁶ sehingga timbul ketidakstabilan sosial dan ekonomi, yang pada akhirnya hal tersebut berpotensi melahirkan pembangkangan yang menysar pada disintegrasi.⁷⁷ Dengan demikian, desentralisasi asimetris membawa semangat baru dengan cara berpikir dan berorientasi untuk merancang kebijakan yang berangkat dari keunikan setiap daerah,⁷⁸ sehingga desentralisasi asimetris memberikan hubungan antara pusat dengan daerah yang mempertimbangkan karakteristik spesifik sosial-budaya, geografis, ekonomi, dan

⁷¹ Warren, *Administrative Law*, 211.

⁷² Petrus Polyando, *Jalan Tengah Desentralisasi Bagi Daerah Otonom Berkarateristik Kepulauan Di Indonesia* (Jakarta: Prenada Media, 2020), 78.

⁷³ *Ibid.*, 80.

⁷⁴ Ni'matul Huda dan Despan Heryansyah, "Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 2 (2019): 248, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss2.art2>.

⁷⁵ *Ibid.*, 249.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*, 251.

⁷⁸ Polyando, *Jalan Tengah Desentralisasi*, 87.

politik.⁷⁹ Desentralisasi asimetris menjadi alternatif untuk mengatasi masalah disparitas kapasitas lokal yang sedang tengah terjadi pada penerapan desentralisasi.⁸⁰

Prinsip utama dari desentralisasi asimetris berangkat dari dua hal. Pertama, secara konstitusi/*de jure*, sebuah negara telah diatur kemungkinan diberlakukannya suatu daerah secara istimewa atau khusus, sebagaimana di Indonesia tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945. Ketentuan dalam konstitusi suatu negara merupakan cita hukum yang wajib diterapkan untuk mencapai kewibawaan hukum yang prima dengan berdasarkan kesejahteraan masyarakat. Maksudnya, ketentuan yang tercantum di dalam konstitusi wajib senantiasa diusahakan sebagai pemandu penyelenggaraan pemerintahan pusat maupun daerah, sehingga pemberlakuan daerah istimewa atau khusus adalah hal yang sah dan patut untuk dilaksanakan. Kedua, secara *de facto*. Apabila terdapat suatu daerah yang pada faktanya memiliki keunikan dan/atau kekhasan, maka perlu diperlakukan khusus dan berbeda daripada yang lainnya. Lalu, apakah Indonesia memenuhi dua prinsip utama dari implementasi desentralisasi asimetris? Ya, Indonesia memenuhi dua prinsip utama tersebut. Oleh karena ketentuan konstitusi Indonesia memberikan suatu bentuk legitimasi secara ekspresi *verbis*, bahwa pola interaksi wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan diatur oleh undang-undang, dengan memperhatikan keragaman dan kekhasan daerah.

Kebijakan asimetris akan mendorong beberapa dampak positif yang akan dirasakan oleh suatu negara. Pada aspek politik, kebijakan asimetris akan meredam konflik yang telah berkepanjangan, dengan mengatasi adanya gerakan separatis. Oleh karena, penyebab dari gerakan separatis adalah munculnya isu-isu ketidakmerataan dan ketidakadilan maupun diskriminasi. Berangkat dari isu-isu sensitif tersebut, masyarakat dapat dengan mudah mengikuti doktrin dari pada gerakan separatis tersebut. Dengan demikian, ketika pemerintah pusat memiliki perhatian khusus dengan berbagai kebijakan yang sesuai dengan kondisi yang ada, maka masyarakat akan merasa puas dan sejahtera. Pada akhirnya, gerakan separatis akan

⁷⁹ Sung dan Hakim, "Unitary, Federalized, or Decentralized," 118.

⁸⁰ Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2018): 838, <https://doi.org/10.31078/jk1447>.

menemui lonceng kematiannya. Pada aspek ekonomi, kebijakan asimetris akan memunculkan keuntungan ekonomi yang dirasakan oleh masyarakat terkait dengan pendelegasian wewenang. Maksudnya, pemerintah pusat memberikan kewenangan khusus pada aspek pengelolaan finansial pada suatu daerah tersebut demi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menyejahterakan masyarakatnya. Selanjutnya, pada aspek budaya, kebijakan asimetris membantu melindungi identitas, sejarah, budaya dan tradisi regional dan lokal terutama di dalam kerangka negara besar dan beragam. Misalnya, Daerah Istimewa Yogyakarta yang masih memegang teguh tata kelola sistem pemerintahan kerajaan yang khas. Indonesia, setidaknya terdapat beberapa daerah yang telah mengalami desentralisasi asimetris, seperti halnya di Aceh, Jakarta, Yogyakarta, Papua, dan Papua Barat.⁸¹

Saat ini, penerapan desentralisasi asimetris akan diterapkan pada daerah-daerah potensial, seperti halnya daerah otonom berkarakteristik kepulauan dan daerah perbatasan.⁸² Daerah otonom berkarakter kepulauan dapat diambil contoh, seperti: Sulawesi Utara, Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Bangka Belitung, Kepulauan Riau, Sulawesi Barat. Legitimasi berkenaan daerah kepulauan sejatinya dapat ditinjau berdasarkan Pasal 25 UUD NRI 1945, serta Pasal 1 angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan. Berdasarkan dua ketentuan tersebut, Indonesia memberikan pengakuan terhadap suatu daerah kepulauan sebagai bagian dari bingkai negara Indonesia, sehingga daerah kepulauan memiliki hak dan kewenangan untuk mendapatkan perhatian khusus pula dari pemerintah pusat. Di sisi lain, perihal daerah kepulauan juga terlegitimasi di dalam hukum internasional. Pasal 46 huruf a UNCLOS III 1982 yang menyatakan bahwa negara kepulauan adalah suatu negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain. Kemudian, Pasal 46 huruf b UNCLOS III 1982 memberikan pengertian bahwa kepulauan adalah suatu gugusan pulau, termasuk bagian pulau, perairan, dan lain-lain wujud alamiah yang memiliki hubungan erat satu sama

⁸¹ Amirudin Umasangaji, Ahmad Mufti, dan Sri Indriyani Umra, "Desentralisasi Asimetris Kewenangan Provinsi Kepulauan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat," *De Jure Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 1, no. 2 (2020): 170, <https://doi.org/10.33387/dejure.v1i2.2526>.

⁸² Polyando, *Jalan Tengah Desentralisasi*, 92.

lainnya sehingga merupakan suatu kesatuan geografis, ekonomi, dan politik yang hakiki dan secara historis telah diakui keberadaannya.

Berdasarkan berbagai ketentuan di atas, sudah semestinya daerah kepulauan mendapatkan perhatian khusus, mengingat luas wilayah laut yang lebih besar daripada wilayah daratan. Di sisi lain, dari segi lingkungan, penduduk kepulauan rentan terhadap perubahan dan rawan bencana alam, seperti halnya gelombang di permukaan laut dan arus laut. Dengan kondisi geografis yang sedemikian rupa, maka dari segi persebaran demografis pula, penduduk wilayah kepulauan cenderung mengalami penyebaran yang tidak merata. Bukan hanya itu, dari aspek sosial budaya, penduduk di wilayah kepulauan mengalami “segregasi territorial” pada suatu pulau tersebut. Meski para penduduk memiliki kekuatan keterikatan yang tinggi, pola hidup yang diterapkan para penduduk cenderung akan lamban dalam menerima perubahan, bahkan berpotensi terjadi *cultural lag* maupun *cultural shock*. Urgensi perhatian khusus terhadap karakteristik daerah kepulauan juga didasarkan atas sistem kehidupan yang unik, oleh karena para penduduk hidup dengan tingkat isolasi geografis yang tinggi dan berdampingan dengan keunikan habitat dan keanekaragaman biotik.

Tidak hanya itu, aktivitas ekonomi para penduduk kepulauan masih terbatas dan berskala kecil, oleh karena, belum didukung oleh jaringan distribusi, transportasi, dan alat pemasaran secara memadai, sehingga hal tersebut membutuhkan perhatian khusus dari pemerintah pusat. Sedangkan daerah perbatasan meliputi perbatasan Riau dengan Singapura dan Malaysia, perbatasan Sulawesi Utara dengan Filipina, perbatasan Nusa Tenggara Timur dengan Timor Leste, perbatasan Papua dengan Papua Nugini, dan lain sebagainya. Pada proses perumusan kebijakan desentralisasi asimetris, diperlukan sinergitas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kerja sama antardua pihak ini dapat bermanfaat bagi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah yang konsisten dan saling mengawasi.⁸³ Pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat mengevaluasi secara holistik mengenai kebijakan dan implementasi yang pernah diterapkan. Hal ini dilakukan untuk menyusun parameter yang

⁸³ Abdurahman dan Dewansyah, "Asymmetric Decentralization and Peace Building," 255.

mengakomodasi kebutuhan pencapaian tujuan desentralisasi asimetris, seperti halnya indeks pembangunan manusia, indeks pengelolaan keuangan daerah, indeks demokrasi lokal, dan lain sebagainya. Bukan hanya itu, hasil evaluasi tersebut mendorong terbentuknya kriteria umum daerah otonom yang berkarakteristik kepulauan tentunya. Hal di atas dilakukan dengan kajian yang mendalam guna mengidentifikasi semua daerah otonom yang berkarakteristik kepulauan berdasarkan kriteria yang yang ditentukan bersama. Di sisi lain, pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat berkomunikasi mengenai potensi dari aspek geografis pada daerah kepulauan. Potensi geografis tersebut dapat dikelola sebagai sumber daya ekonomi secara konsisten dengan ditunjang dari sumber daya operasional yang lain.

Penerapan desentralisasi asimetris ternyata menuai polemik manakala konsep *Omnibus Law* sederhana yang diterapkan pada UU Ciptaker disahkan dan diberlakukan. Polemik tersebut disebabkan ujungnya berbagai ketentuan yang menurunkan semangat otonomi daerah, khususnya implementasi desentralisasi asimetris. Peran pemerintah daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dengan prinsip otonomi daerah desentralisasi asimetris cenderung direduksi dan dibatasi, dengan kehadiran Pasal 174 UU Ciptaker yang menyatakan bahwa kewenangan menteri, kepala lembaga, atau pemerintah daerah yang telah ditetapkan oleh undang-undang untuk menjalankan atau membentuk peraturan perundang-undangan harus dimaknai sebagai pelaksana kewenangan presiden. Dengan adanya ketentuan pada pasal tersebut, pemerintah berhadapan dapat menjadikan sebuah solusi dalam mengatasi obesitas peraturan yang dinilai menghambat investasi. Namun, kurangnya penjelasan mengenai pasal tersebut menyebabkan substansi pasal tersebut cenderung beritikad untuk membatasi kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerahnya. Meski puncak kepemimpinan bangsa dan negara berada di tangan presiden, namun kehadiran ketentuan tersebut tentu melanggar amanah konstitusional, sebagaimana yang terkandung dalam Pasal 18 UUD NRI 1945.

Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) telah

mengatur mengenai penyederhanaan ciri-ciri prosedur pelayanan publik yang tidak melibatkan pemerintah pusat, sebagaimana Pasal 349 UU Pemda. Namun, UU Ciptaker mengatur bahwa penyelenggaraan jenis dan prosedur pelayanan publik harus relevan dengan norma standar prosedur dan kriteria serta kebijakan pemerintah pusat. Kemudian, UU Ciptaker mengubah ketentuan dalam Pasal 350 UU Pemda mengenai pemberian pelayanan perizinan berusaha. Apabila dalam Pasal 350 UU Pemda mengatur tentang pemberian izin berusaha tidak perlu melibatkan pemerintah pusat, dalam UU Ciptaker kepala daerah wajib memberikan pelayanan perizinan berusaha sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan norma standar prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Di sisi lain, pelayanan perizinan berusaha diwajibkan pula untuk menggunakan sistem perizinan berusaha secara elektronik yang dikelola oleh pemerintah pusat, sebagaimana diatur dalam UU Ciptaker.

Tidak hanya itu, UU Ciptaker terbukti memangkas kewenangan daerah eksklusif pula. Pertama, lahirnya ketentuan hilangnya kewenangan memproses dan menerbitkan analisis dampak lingkungan hidup dan izin lingkungan (Pasal 22 UU Ciptaker). Pemerintah daerah tidak lagi mengeluarkan izin maupun persetujuan karena bukan lagi menjadi kewenangannya. Dokumen Amdal menjadi dasar uji kelayakan lingkungan hidup oleh Lembaga Uji Kelayakan Pemerintah Pusat yang terdiri atas pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan ahli bersertifikat. Keputusan dari uji kelayakan inilah yang menjadi persyaratan penerbitan perizinan berusaha atau persetujuan pemerintah, jika tidak ada amdal, maka izin lingkungan tidak boleh terbit. Kedua, hilangnya konsultasi penentuan wilayah potensial minyak dan gas bumi (Pasal 40 UU Ciptaker), dulunya hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang berisi mengenai dasar konsultasi yang dapat ditetapkan menteri setelah berkompromi dengan pemerintah daerah. Ketiga, pemangkasan kewenangan ketenagalistrikan (Pasal 42 UU Ciptaker). Pemerintah daerah tidak lagi memiliki kewenangan menetapkan izin usaha penyediaan listrik, izin operasi hingga penetapan tarif tenaga listrik. Padahal sebelumnya dalam UU Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berlandaskan pada prinsip otonomi daerah. Selain itu, pemerintah daerah juga

tidak dapat mengoreksi keputusan dari pemerintah pusat dengan leluasa apabila terdapat keputusan mengenai penyediaan listrik yang tidak lagi sesuai dengan potensi daerahnya. Keempat, hilangnya kewenangan memberikan persetujuan kawasan ekonomi khusus (Pasal 150 UU Ciptaker), hal ini berarti meniadakan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus. Mulanya Kawasan Ekonomi Khusus ini dikembangkan guna mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan juga demi terwujudnya keseimbangan kemajuan daerah. Namun, perubahan dalam Pasal 150 UU Ciptaker ini diklaim merupakan sebuah penyederhanaan terhadap alur investasi.

Perihal kewenangan pada desentralisasi asimetris pun berubah, oleh sebab UU Ciptaker memberikan perubahan dalam perizinan bidang industri. Pasal 101 ayat (1) UU Ciptaker menyatakan bahwa setiap kegiatan usaha industri wajib memenuhi perizinan berusaha dari pemerintah pusat. Hal ini mencederai prinsip desentralisasi sehingga menjadi sentralisasi karena dalam ketentuan pasal tersebut pemerintah pusat memiliki kewenangan penuh dalam memberikan izin industri. Pemerintah memiliki tujuan jika peraturan diubah menjadi sedemikian rupa akan membuat investor tertarik menanamkan modal di Indonesia karena dimudahkan dengan peraturan yang seragam dari pemerintah pusat. Namun, dengan berlakunya aturan tersebut justru akan menghilangkan kewenangan pemerintah daerah dan menandakan kembalinya konsep sentralisasi. Tentu saja hal ini kontradiktif dengan hakikat maupun eksistensi dari otonomi daerah itu sendiri. Perubahan lain juga terdapat dalam Pasal 117 ayat (1) UU Ciptaker yang mengatur bahwa pemerintah pusat melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap kegiatan usaha industri dan kegiatan usaha kawasan industri. Pemerintah pusat lagi-lagi memiliki kekuasaan untuk melakukan pengawasan terhadap izin industri, padahal jika ditelisik lebih dalam, pemerintah daerahlah yang lebih mengerti keadaan secara langsung di daerahnya masing-masing.

Meski di satu sisi investasi di Indonesia akan meningkat dengan kemudahan prosedur perizinan, namun dicabutnya kewenangan pemerintah daerah juga akan merugikan, seperti berkurangnya pendapatan daerah yang berasal dari sektor perizinan. Selanjutnya, Pasal 402 UU Ciptaker berbunyi:

“Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten Kota sebagaimana tercantum dalam Lampiran Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah harus dibaca dan dimaknai sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Cipta Kerja.”

Bunyi pasal tersebut seperti langkah preventif pemerintah pusat agar seluruh peraturan yang belum diubah dalam UU Ciptaker mengenai otonomi daerah harus dibaca dan dimaknai seperti dalam UU Ciptaker. Penarikan kembali kekuasaan terhadap presiden sebenarnya tidak sepenuhnya salah, oleh karena kekuasaan pemerintahan yang utama adalah presiden. Sejatinnya, sesuai dengan prinsip desentralisasi, pemerintah tetap memiliki kewenangan untuk mengawasi kebijakan yang ada di daerah, namun dalam pengawasan tersebut bukan berarti diwujudkan dalam suatu intervensi.

Perlu diingat pula masih ada Pasal 18 dan Pasal 18A UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai otonomi daerah, termasuk di daerah eksklusif (desentralisasi asimetris), sehingga secara substantif UU Ciptaker mengubah pola pemerintahan daerah kembali ke sentralisasi, sekaligus bertentangan dengan Pasal 18 UUD NRI 1945 (inkonstitusional). Padahal, resentralisasi berpotensi melawan semangat otonomi daerah pasca reformasi, sekaligus menimbulkan berbagai kelompok kepentingan di sekitar pengambil kebijakan, sehingga meningkatkan usaha adanya oligarki dengan cara “mengamankan” suatu daerah untuk memperluas jangkauan kekuasaannya. Di sisi lain, penarikan kewenangan pemerintah daerah ke pusat menandakan keengganan pemerintah pusat dalam melakukan pemberdayaan pemerintahan daerah dan perbaikan kerangka hukum agar tercipta desentralisasi asimetris yang efektif.

C. Penutup

Meski tidak dapat dipertetangkan satu sama lain, namun desentralisasi dan sentralisasi menemukan masalah berkenaan dengan penerapan oleh pemerintah daerah. Desentralisasi tidak memberikan jaminan untuk memberikan dampak yang positif dan efektif guna

meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka muncul gagasan desentralisasi asimetris muncul untuk menjawab persoalan dinamika desentralisasi dan sentralisasi yang menimbulkan berbagai problematika. Gagasan ini memberikan kewenangan khusus secara tidak simetris oleh pemerintah pusat kepada pemerintah sub-nasional. Latar belakang lahirnya pola desentralisasi asimetris adalah akibat dari adanya modernisasi konfigurasi politik dan hukum yang senantiasa berkembang di setiap negara. Meskipun demikian, penerapan desentralisasi asimetris ternyata menuai polemik manakala konsep omnibus law sederhana yang diterapkan pada UU Ciptaker. Oleh sebab, berbagai ketentuan dalam UU Ciptaker terkesan mengembalikan arah penyelenggaraan pemerintah menjadi sentralistik. Dengan demikian, saran yang dapat diberikan adalah melakukan uji materil terkait pasal-pasal yang mencantumkan kewenangan pemerintah pusat terhadap otonomi daerah desentralisasi asimetris, yang seharusnya merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 294, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5603.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Buku

Anggono, Bayu Dwi. *Perkembangan Pembentukan Undang Undang Di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2014.

Beermann, Jack M. *Emanuel Law Outlines for Administrative Law*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2020.

Bell, Joanna. *The Anatomy of Administrative Law*. Oxford: Hart Publishing, 2020.

Endicott, Timothy. *Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Hlepas, Nikolaos-Komninos, Norbert Kersting, Sabine Kuhlmann, Pawel Swianiewicz, dan Filipe Teles. *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*. Berlin: Springer, 2018.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2017.

Massey, I.P. *Administrative Law*. Delhi: Eastern Book Company, 2020.

Parpworth, Neil. *Constitutional and Administrative Law*. New York: Oxford University Press, 2020.

Pieraccini, Margherita, dan Tonia Novitz. *Legal Perspectives on Sustainability*. Bristol: Policy Press, 2020.

Polyando, Petrus. *Jalan Tengah Desentralisasi Bagi Daerah Otonom Berkarateristik Kepulauan Di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media, 2020.

Seamon, Richard Henry. *Administrative Law: A Context and Practice Casebook*. Durham: Carolina Academic Press, 2020.

Stotsky, Janet G. *Using Fiscal Policy and Public Financial Management to Promote Gender Equality: International Perspectives*. New York: Routledge, 2020.

Warren, Kenneth. *Administrative Law in the Political System Law, Politics, and Regulatory Policy*. New York: Taylor & Francis, 2020.

Jurnal Ilmiah

- Abdurahman, Ali, dan Bilal Dewansyah. "Asymmetric Decentralization and Peace Building: A Comparison of Aceh and Northern Ireland." *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 6, no. 2 (2019): 254–77, <https://doi.org/10.22304/pjih.v6n2.a3>.
- Andhika, Lesmana Rian. "Discretion and Decentralization: Public Administrators Dilemmas in Bureaucracy Innovation Initiatives." *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan* 8, no. 1 (2018): 17-31, <https://doi.org/10.26618/ojip.v8i1.1040>.
- Anggono, Bayu Dwi. "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1 (2020): 17-37, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.389>.
- . "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan:Permasalahan Dan Solusinya." *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018): 1–9.
- Anggono, Bayu Dwi dan Fahmi Ramadhan Firdaus. "Omnibus Law in Indonesia: A Comparison to the United States and Ireland." *Lentera Hukum* 7, no. 3 (2020): 319–36, <https://doi.org/10.19184/ejrh.v7i3.19895>.
- Arends, Helge. "The Dangers of Fiscal Decentralization and Public Service Delivery: A Review of Arguments." *Politische Vierteljahresschrift* 61, no. 3 (2020): 599–622, <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00233-7>.
- Azhar, Muhamad dan Hanna Aulia Azzahra. "Government Strategy in Implementing the Good Governance during COVID-19 Pandemic in Indonesia." *Administrative Law & Governance Journal* 3, no. 2 (2020): 240–53, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/8040/4184>.
- Bunikowski, D. 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): 7–25, <https://doi.org/10.21684/2412-2343-2017-4-1-7-25>.
- Castro, Henrique A. "The Legal Construction of Power in Deliberative Governance." *Law & Social Inquiry* 45, no. 3 (2020): 728–54, <https://doi.org/10.1017/lsi.2019.74>.
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Kompabilitas Penggunaan Metode Omnibus Dalam Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 2 (2020): 241–63, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art2>.

- Demin, Alexander V. “Certainty and Uncertainty in Tax Law: Do Opposites Attract?.” *Laws* 9, no. 4 (2020): 1-30, <https://doi.org/10.3390/laws9040030>.
- Dick-Sageo, Christopher. “Decentralization for Improving the Provision of Public Services in Developing Countries: A Critical Review.” *Cogent Economics & Finance* 8, no. 1 (2020): 1–13, <https://doi.org/10.1080/23322039.2020.1804036>.
- Ho, Serene, Pranab R. Choudhury, Nivedita Haran, dan Rebecca Leshinsky. “Decentralization as a Strategy to Scale Fit-for-Purpose Land Administration: An Indian Perspective on Institutional Challenges.” *Land* 10, no. 2 (2021): 199-217, <https://doi.org/10.3390/land10020199>.
- Huda, Ni’matul, dan 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>.
- Iovan, Martjan. “Analysis of the Connections Between Law and Morals, Between Customs and Contemporaneity.” *Journal of Legal Studies* 25, no. 39 (2020): 57–68, <https://doi.org/10.2478/jles-2020-0004>.
- Ismail, Ismail, and Yudi Rusfiana. “Asymmetrical Decentralization and Equitable Development in Papua.” *MIMBAR : Jurnal Sosial Dan Pembangunan* 36, no. 1 (2020): 169–74, <https://doi.org/10.29313/mimbar.v36i1.5484>.
- Karmel, E. J. “Designing Decentralization in Jordan: Locating the Policy among the Politics.” *Middle East Law and Governance* 2, no. 1 (2021): 1–30, <https://doi.org/10.1163/18763375-13030001>.
- Kohl, Benjamin. “Democratizing Decentralization in Bolivia.” *Journal of Planning Education and Research* 23, no. 2 (2003): 153–64, <https://doi.org/10.1177/0739456X03258639>.
- Maister, D.H. “Centralisation of Inventories and the “Square Root Law.”” *International Journal of Physical Distribution* 6, no. 3 (1976): 124–34, <https://doi.org/10.1108/eb014366>.
- Mauliana, Deasy, Abdul Razak, Marthen Arie, dan Farida Patittingi. “Discretion and Decentralization: Framing Government Policy in Regional Innovation Policies.” *Journal of Law, Policy and Globalization* 97, no. 1 (2020): 30–7, <https://doi.org/10.7176/JLPG/97-05>.
- Naylor, Rosamond L., Matthew M. Higgins, Ryan B. Edwards, dan Walter P. Falcon, “Decentralization and the Environment: Assessing Smallholder Oil Palm Development

- in Indonesia.” *Ambio* 48, no. 10 (2019): 1195–208, <https://doi.org/10.1007/s13280-018-1135-7>.
- Nguyen, Hung Thanh, Thuy Hoang Ngoc VO, Duc Doan Minh LE, dan Vu Thanh Nguyen. “Fiscal Decentralization, Corruption, and Income Inequality: Evidence from Vietnam.” *The Journal of Asian Finance, Economics and Business* 7, no. 11 (2020): 529–40, <https://doi.org/10.13106/jafeb.2020.vol7.no11.529>.
- Pureklolon, Thomas Tokan, ‘PANCASILA SEBAGAI ETIKA POLITIK DAN HUKUM NEGARA INDONESIA’, *Law Review* XX, no. 1 (2020): 71–86, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.19166/lr.v20i1.2549>.
- Ridwansyah, Muhammad. “Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2018): 838-58, <https://doi.org/10.31078/jk1447>.
- Rodiyah, Ridwan Arifin, dan Steven. “Local Autonomy and Federalism: How Indonesia Deal with Democracy in the Global Governance?.” *Pandecta: Research Law Journal* 15, no. 2 (2020): 342–58.
- Schmidt, Vivien A. “Unblocking Society by Decree: The Impact of Governmental Decentralization in France.” *Comparative Politics* 22, no. 4 (1990): 459-81, <https://doi.org/10.2307/421974>.
- Shoosmith, Dennis, Nathan Franklin, dan Rachmat Hidayat. “Decentralised Governance in Indonesia’s Disadvantaged Regions: A Critique of the Underperforming Model of Local Governance in Eastern Indonesia.” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 39, no. 3 (2020): 359–80, <https://doi.org/10.1177/1868103420963140>.
- Sung, Ming-Hsi, dan Hary Abdul Hakim. “Unitary, Federalized, or Decentralized?: The Case Study of Daerah Istimewa Yogyakarta as the Special Autonomous Regions in Indonesia.” *Indonesian Comparative Law Review* 1, no. 2 (2019): 103–21, <https://doi.org/10.18196/iclr.121>.
- Tann, Boravin. “The Implications of the NGO Law on the Right to Freedom of Association of Human Rights Defenders in Cambodia.” *Journal of Southeast Asian Human Rights* 4, no. 1 (2020): 200-225, <https://doi.org/10.19184/jseahr.v4i1.13397>.
- Tauda, Gunawan A. “Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.” *Administrative Law and Governance Journal* 1, no. 4 (2018): 413–35, <https://doi.org/10.14710/alj.v1i4.413-435>.

Umasangaji, Amirrudin, Ahmad Mufti, dan Sri Indriyani Umra. “Desentralisasi Asimetris Kewenangan Provinsi Kepulauan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat.” *De Jure Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 1, no. 2 (2020): 170-81, <https://doi.org/10.33387/dejure.v1i2.2526>.

di Vita, Giuseppe. “Centralization versus Decentralization of Legislative Production and the Effect on Litigation: A Case Study.” *Review of Law & Economics* 11, no. 2 (2015): 267–91, <https://doi.org/10.1515/rle-2015-0022>.

Zetsche, Dirk A, Douglas W Arner, and Ross P Buckley. “Decentralized Finance.” *Journal of Financial Regulation* 6, no. 2 (2020): 172–203, <https://doi.org/10.1093/jfr/fjaa010>.

Perjanjian Internasional

United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) III 1982