

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### *2.1. Literatur Review*

Dalam tinjauan pustaka ini, penulis menganalisis hasil-hasil penelitian sebelumnya sebagai titik acuan untuk dibandingkan dengan penelitian mereka saat ini. Tujuannya adalah untuk memahami persamaan dan perbedaan antara penelitian mereka sendiri dengan investigasi sebelumnya. Dengan menilai hasil-hasil studi sebelumnya, penulis dapat mengenali kelebihan dan keterbatasan yang ditunjukkan oleh penelitian tersebut. Berikut adalah beberapa temuan dari penelitian sebelumnya yang disebutkan dalam tinjauan pustaka ini:

**Pertama, Jurnal**, Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh **Lilis Sutriani dan Novita Sari pada tahun 2022 berjudul "Dinamika Politik dalam Usulan Pembentukan Daerah Otonomi Baru Kabupaten Teluk Aru"**. Penelitian ini menginvestigasi dinamika politik dan berbagai kendala yang muncul ketika berusaha membentuk Daerah Otonomi Baru (DOB) di Kabupaten Teluk Aru. Temuan penelitian menunjukkan bahwa proposal pembentukan Kabupaten Teluk Aru telah memenuhi kriteria sebagai DOB, namun mengalami tantangan yang beragam dalam prosesnya. Pada tingkat pemerintah pusat, kendala muncul disebabkan belum dilaksanakannya Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pembentukan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta adanya kebijakan moratorium. Pada tingkat daerah, kendala muncul setelah dilakukan moratorium, dengan tuduhan mengenai kepentingan pribadi

yang menyebabkan kurangnya perluasan wilayah. Meskipun demikian, penelitian ini juga menyoroti upaya perjuangan dalam proses pembentukan Daerah Otonom Aluwan. Dalam studi ini, digunakan metode penelitian kualitatif yang menerapkan pendekatan deskriptif., yang mencakup teori Elite Politik.<sup>25</sup>

**Kedua, Penelitian yang dilakukan oleh Akbar Nasir dan Muhammad Eko Atmojo pada tahun 2022 berjudul "Dinamika Politik Pembentukan Daerah Otonomi Baru Kabupaten Balanipa Tahun 2014-2019".** Penelitian ini menyelidiki perubahan politik yang terjadi selama pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) di Kabupaten Balanipa, serta alasan politik yang mendasari pembentukannya. Temuan penelitian mengungkap adanya dinamika politik yang kompleks melibatkan berbagai kelompok elit politik lokal dan masyarakat, yang berakhir dengan dukungan dan upaya kolektif mereka untuk memperluas Kabupaten Balanipa. Alasan-alasan politik ini dapat dikategorikan sebagai motif sebab dan motif tujuan. Menggunakan metode penelitian kualitatif, studi ini mengumpulkan data melalui wawancara dan tinjauan literatur. Selain itu, teori dinamika politik, teori motif politik, dan teori otonomi daerah digunakan untuk menganalisis data tersebut.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Lilis Sutriani, Novita Sari, *Dinamika Politik dalam Usulan Pembentukan Daerah Otonomi Baru Kabupaten Teluk Aru*, Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP Unsyiah Volume 07, Nomor 03, Agustus 2022 [www.jim.unsyiah.ac.id/Fisip](http://www.jim.unsyiah.ac.id/Fisip)

<sup>26</sup> Akbar Nasir, Muhammad Eko Atmojo, *Dinamika Politik Pembentukan Daerah Otonomi Baru Kabupaten Balanipa Tahun 2014-2019*, Jurnal Pemerintahan dan Politik Volume 7 No. 1 Januari 2022.

**Ketiga, Penelitian yang dilakukan oleh Sunarwan Sulaiman berjudul "Dinamika Politik Dalam Proses Pembentukan Kabupaten Luwu Tengah".**

Daerah asal kabupaten atau kota seringkali menghadapi tantangan saat melaksanakan pemekaran wilayah. Salah satu permasalahan yang kerap timbul adalah kendali yang dianggap terlalu luas, seperti yang terjadi di bagian utara kabupaten Luwu yang berkeinginan untuk menjadi daerah otonom terpisah dari kota asalnya. Penelitian ini memiliki tujuan untuk menjelaskan dan menelaah bagaimana proses pembentukan Kabupaten Luwu Tengah terjadi, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat proses tersebut.

Teknik studi yang diterapkan adalah pendekatan kualitatif dengan fokus pada penggambaran temuan yang diperoleh dari penelitian lapangan. Tim peneliti mengumpulkan data tentang dinamika tokoh-tokoh masyarakat dan hambatan-hambatan yang dihadapi dalam proses ekspansi wilayah tersebut. Analisis deskriptif digunakan untuk mengevaluasi proses dinamis dan faktor-faktor yang memengaruhi terbentuknya Kabupaten Luwu Tengah.

Temuan studi menunjukkan bahwa terdapat konflik kepentingan antara pendukung dan penentang pemekaran. Seorang anggota DPRD merespon melalui kata media Koran Kota Palopo sesungguhnya Kecamatan Walenrang-Lamasi semestinya bersatu dengan Kota Palopo akibat fasilitas dan infrastruktur, segi keuangan, serta alat bantuan umum masih kurang memadai sesuai dari penelitian pengelolaan wilayah. Namun, pihak yang mendukung pemekaran menolak Kecamatan Walenrang-Lamasi

bergabung dengan Kota Palopo. Beberapa hambatan yang dihadapi antara lain terdapat dua kecamatan yang menjadi penghalang pemekaran, belum terpenuhinya syarat-syarat pemekaran, dan adanya kebijakan moratorium. Kesimpulannya, terdapat konflik antara pendukung dan penentang pemekaran terkait bergabungnya Kecamatan Walenrang-Lamasi dengan Kota Palopo atas ketentuan penataan wilayah tidak terpenuhi. Harapannya bahwa jika Kecamatan Walenrang-Lamasi dapat dilakukan pengembangan, patut memenuhi ketentuan pembentukan wilayah agar bukan sebagai suatu wilayah yang terbelakang setelah pemekaran.<sup>27</sup>

Keempat, penelitian yang dilakukan oleh **Aqil, Azizi** berjudul "**Dinamika Politik Pemekaran Kabupaten Rokan Darussalam**" Adanya Undang-Undang 32 tahun 2004 memberikan kesempatan bagi daerah untuk memiliki otonomi dalam mengatur dan mengurus wilayahnya sendiri. Ini memungkinkan daerah yang memiliki potensi, sumber daya manusia, luas, administrasi, dan kapabilitas administratif yang memadai untuk melakukan pemekaran wilayah, sehingga terbentuklah beberapa daerah administratif, seperti yang dijelaskan dalam Pasal 4 ayat 4 UU 32 tahun 2004. Provinsi Riau adalah contoh negara yang menggunakan pemekaran wilayah, seperti transformasi dari Kabupaten Bengkalis menjadi Kabupaten Kepulauan Meranti.

---

<sup>27</sup> Sunarwan Sulaiman, *Dinamika Politik dalam Proses Pembentukan Kabupaten Luwu Tengah*, Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Vol.3 No.2, Juli 2017.

Dalam rangka melakukan pemekaran, wilayah Rokan Darussalam berkeinginan untuk memisahkan diri dari Kabupaten Rokan Hulu. Untuk mencapai tujuan tersebut, sebuah komite yang dikenal sebagai Badan Pekerja Pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam (BP-KRD) telah dibentuk. Delapan kecamatan yang terlibat dalam pembentukan calon Kabupaten Rokan Darussalam meliputi: Rokan IV Koto, Pendalian IV Koto, Tandun, Kabun, Pagarantapah Darussalam, Kunto Darussalam, Bonai Darussalam, dan Ujungbatu. Dalam penelitiannya, para peneliti menggunakan teori Koalisi Vertikal (Vertical Coalition) untuk memahami dinamika politik yang terjadi selama proses pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam.

Studi ini dilakukan dengan menerapkan metode kualitatif, khususnya mengikuti pendekatan fenomenologi. Penghimpunan data melibatkan pengamatan, dokumentasi, dan wawancara. Peneliti mengadopsi metode purposive sampling sebagai teknik penghimpunan data. Analisis data mencakup perspektif etik dan emik. Temuan penelitian menunjukkan dukungan yang kuat dari masyarakat Rokan Darussalam terhadap pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam. Dukungan ini berasal dari berbagai kalangan, termasuk tokoh masyarakat, pemuda, tokoh agama, dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Rokan Darussalam. Selain itu, pemimpin pemuda, mahasiswa, dan pihak lain melakukan demonstrasi, lobi, dan negosiasi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) untuk mendorong perluasan ini.

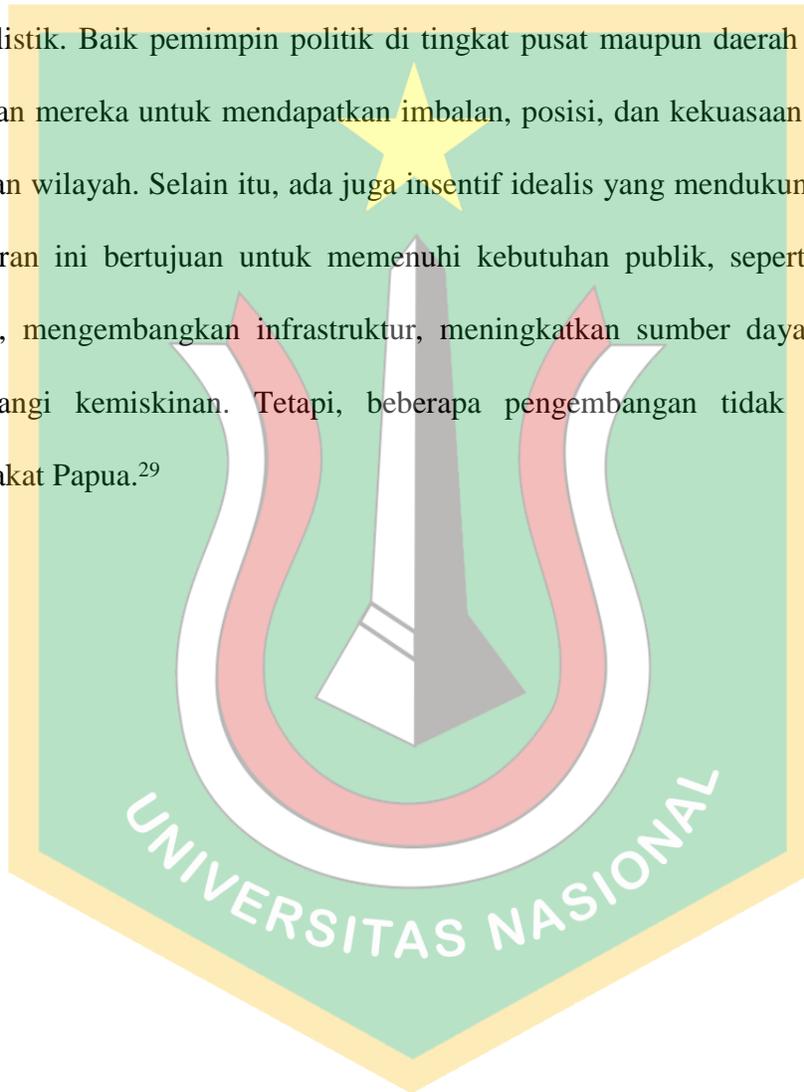
Meskipun pemerintah induk menghalangi pemekaran Rokan Darussalam, proses tersebut telah mencapai tahap penyusunan rancangan undang-undang. Untuk diakui sebagai sebuah kabupaten, panitia pemekaran harus memenuhi kriteria tertentu yang diuraikan dalam Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2007. Saat ini, BP-KRD sedang berusaha memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) agar dapat membentuk kabupaten Rokan Darussalam.<sup>28</sup>

Kelima, penelitian yang dilakukan oleh **Dafrin Muksin, Sahrail Robo, Ahmad Rizali Pawane** berjudul "**Motif Politik Rencana Pemekaran Daerah Otonomi Baru Di Tanah Papua** " Studi ini menelusuri motif-motif politik di balik upaya pembentukan wilayah otonom baru di Papua. Selain hanya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk setempat, ekspansi wilayah ini juga erat kaitannya dengan agenda politik, termasuk persaingan kekuasaan dan upaya memperoleh posisi berpengaruh. Dengan menerapkan pendekatan kualitatif, penelitian ini mengandalkan data sekunder yang diambil dari sumber-sumber terpercaya, termasuk jurnal-jurnal dan dokumen relevan lainnya. Hasil studi yang diperoleh lalu disusun dengan terstruktur guna membentuk kerangka penelitian yang terstruktur. Hasil pada kajian dianalisis dengan perangkat lunak N vivo plus 12.

---

<sup>28</sup> Aqil, Azizi. 2012. *Dinamika politik pemekaran Kabupaten Rokan Darussalam*. Skripsi. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Universitas Andalas

Hasilnya kemudian dijelaskan dan digunakan untuk menarik kesimpulan. Studi mengungkapkan bahwa alasan politik yang mendasari usulan pembentukan daerah otonom baru di Papua pada dasarnya berhubungan dengan ambisi yang bersifat materialistik. Baik pemimpin politik di tingkat pusat maupun daerah terdorong oleh keinginan mereka untuk mendapatkan imbalan, posisi, dan kekuasaan melalui proses perluasan wilayah. Selain itu, ada juga insentif idealis yang mendukung klaim bahwa pemekaran ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan publik, seperti menyediakan layanan, mengembangkan infrastruktur, meningkatkan sumber daya manusia, dan mengurangi kemiskinan. Tetapi, beberapa pengembangan tidak mempengaruhi masyarakat Papua.<sup>29</sup>



---

<sup>29</sup> Dafrin Muksin, Sahril Robo, Ahmad Rizali Pawena. *Motif Politik Rencana Pemekaran Daerah Otonomi Baru Di Tanah Papua*. Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan Vol.6, No.2, 2021.

**Tabel 2. 1** *Literatur Review*

No	Nama Penulis, Tahun, Judul Penelitian	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Teori/ Konsep	Hasil Studi Penelitian
1.	<b>Lili Sutriani dan Novita Sari (2022) "Dinamika Politik Dalam Usulan Pembentukan Daerah Otonomi Baru Kabupaten Teluk Aru"</b>	Studi ini bertujuan untuk mengeksplorasi Dinamika Politik dan Tantangan yang muncul selama Implementasi Pembentukan Daerah Otonomi Khusus (DOB) Teluk Aru	Metode Penelitian Kualitatif dengan Pendekatan Deskriptif	Teori Elite Politik	Temuan dari studi membuktikan bahwa usulan pembentukan Kabupaten Teluk Aru sebagai wilayah administratif baru (DOB) telah memenuhi persyaratan yang diperlukan. Meskipun begitu, prosesnya menemui beberapa kendala. Pemerintah pusat belum melaksanakan undang-undang untuk pembentukan provinsi dan kabupaten/kota baru, dan terdapat hambatan tambahan berupa kebijakan moratorium
2.	<b>Akbar Nasir, Muhamad Eko Atmojo (2022), "Dinamika Politik Pembentukan</b>	Penelitian ini bermaksud untuk menganalisis bagaimana dinamika politik yang berperan dalam proses pembentukan	Metode studi kualitatif mengandalkan wawancara dan kajian literatur sebagai teknik untuk	Teori Dinamika Politik  Teori Motif Politik	Hasil studi menunjukkan bahwa dinamika politik dalam pembentukan wilayah administratif Kabupaten

	<p><b>Daerah Otonomi Baru Kabupaten Balanipa Tahun 2014-2019”.</b></p>	<p>Daerah Otonomi Baru (DOB) Kabupaten Balanipa, serta mengidentifikasi motif politik yang menjadi latar belakangnya.</p>	<p>mengumpulkan data.</p>	<p>Konsep Otonomi Daerah</p>	<p>Balanipa terjadi di antara berbagai kelompok elit politik lokal dan masyarakat. Namun, akhirnya mereka mencapai kesepakatan dan bersama-sama berjuang untuk perluasan Kabupaten Balanipa. Sementara itu, motif politik melibatkan motif sebab dan motif berorientasi pada tujuan.</p>
3.	<p><b>Sunarwan Sulaiman berjudul "Dinamika Politik Dalam Proses Pembentukan Kabupaten Luwu Tengah”</b></p>	<p>Studi ini bertujuan utama untuk memberikan deskripsi dan analisis mengenai dinamika prosedur dan faktor-faktor penghambat dalam pembentukan Kabupaten Luwu Tengah."</p>	<p>Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tujuan untuk menggambarkan hasil temuan yang diperoleh dari pengamatan langsung di lapangan.</p>	<p>Konsep Teori Sistem Politik</p>	<p>Hasil studi membuktikan bahwa terdapat masalah kepentingan antara pendukung dan penentang pemekaran serta terdapat beberapa hambatan yang menjadi penghalang pada pemekaran.</p>
4.	<p><b>Aqil,Azizi berjudul "Dinamika Politik Pemekaran Kabupaten Rokan Darussalam”</b></p>	<p>Penelitian ini Adanya Undang-Undang 32 tahun 2004 memberikan kesempatan bagi daerah untuk memiliki otonomi dalam mengatur dan mengurus wilayahnya sendiri.</p>	<p>Penelitian ini dilakukan secara kualitatif menggunakan pendekatan fenomenologi. Observasi, dokumentasi, dan</p>	<p>Teori Koalisi Vertikal (Vertical Coalition)</p>	<p>Studi menunjukkan bahwa masyarakat Rokan Darussalam sangat mendukung pembentukan</p>

		<p>Ini memungkinkan daerah yang memiliki potensi, sumber daya manusia, luas, administrasi, dan faktor lainnya yang memadai untuk melakukan pemekaran wilayah menjadi lebih dari satu daerah, seperti yang dijelaskan dalam pasal 4 ayat 4 UU 32 tahun 2004. Provinsi Riau adalah contoh negara yang menggunakan pemekaran wilayah. Pemekaran dari Kabupaten Bengkalis menjadi Kabupaten Kepulauan Meranti adalah contohnya. Untuk melakukan pemekaran, wilayah Rokan Darussalam ingin memisahkan diri dari Kabupaten Rokan Hulu. Untuk melakukannya, telah dibentuk sebuah komite yang disebut Badan Pekerja Pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam (BP-KRD). Terdapat delapan kecamatan yang membentuk calon Kabupaten</p>	<p>wawancara digunakan untuk mengumpulkan data. Untuk mengumpulkan data, peneliti menggunakan metode purposive sampling. Analisis data yang digunakan adalah analisis etik dan emik.</p>	<p>Kabupaten Rokan Darussalam. Dukungan ini datang dari banyak orang di Rokan Darussalam, termasuk tokoh masyarakat, pemuda, agama, dan BPD. Tambahan lagi, para pemuda, mahasiswa, dan individu lainnya juga turut menyuarakan dukungan terhadap pemekaran tersebut melalui aksi demonstrasi, upaya lobi, dan negosiasi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Meskipun pemerintah induk menghalangi pemekaran Rokan Darussalam, proses tersebut telah mencapai tahap penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU). Untuk menjadi Undang-Undang, panitia pemekaran harus memenuhi persyaratan yang</p>
--	--	---	--	--

		Rokan Darussalam: Rokan IV Koto, Pendalian IV Koto, Tandun, Kabun, Pagarantapah Darussalam, Kunto Darussalam, Bonai Darussalam, dan Ujungbatu.			diatur dalam PP 78 Tahun 2007. Hingga saat ini, BP-KRD masih berjuang untuk memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh DPR RI agar Kabupaten Rokan Darussalam dapat dibentuk.
5.	<b>Dafrin Muksin, Sahraif Robo, Ahmad Rizali Pawane</b>  <b>berjudul "Motif Politik Rencana Pemekaran Daerah Otonomi Baru Di Tanah Papua"</b>	Studi ini menyelidiki alasan politik di balik inisiatif pembentukan daerah otonomi baru di Papua. Dalam konteks ini, pemekaran ini tidak hanya bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, tetapi juga terkait erat dengan kepentingan politik, seperti perebutan kekuasaan dan jabatan.	Pendekatan Kualitatif dan mengggunakan data sekunder dari sumber- sumber dan dokumen yang dapat diandalkan, seperti jurnal. Data yang dikumpulkan kemudian disusun secara sistematis untuk membentuk kerangka penelitian yang terstruktur. Hasil pada kajian dianalisis menggunkan perangkat lunak Nvivo plus 12.	Teori Elit Politik	Hasilnya kemudian dijelaskan dan digunakan untuk menarik kesimpulan. Studi mengungkapkan bahwa motif politik di balik rencana pembentukan wilayah otonom baru di Papua sebagian besar terkait dengan motif materialistik. Para elit politik baik di tingkat pusat maupun daerah bertujuan untuk mendapatkan imbalan, status, dan wewenang melalui pemekaran wilayah. Selain itu, terdapat insentif idealistik yang mendukung gagasan bahwa pemekaran ini bertujuan untuk

					<p>memenuhi kebutuhan publik, termasuk penyediaan layanan, pembangunan infrastruktur, peningkatan sumber daya manusia, dan penanggulangan kemiskinan. Meskipun demikian, masyarakat Papua tetap tidak terpengaruh oleh beberapa upaya pemekaran sebelumnya.</p>
--	--	--	--	--	---

*literatur review 1*

## 2.2. Kerangka Teori dan Konsep

### 2.2.1. Pengambilan Keputusan

Kebijakan merujuk pada tindakan yang diambil terhadap isu-isu publik guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Biasanya, pembuat kebijakan dilakukan oleh pihak yang berwenang dalam suatu pemerintahan, yang bertindak sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawabnya, serta harus bisa dipertanggungjawabkan. Dalam tahapan pembuatan kebijakan terdapat langkah sebelum pelaksanaan kebijakan, yakni proses pengambilan keputusan. Wahab menjelaskan bahwa pengambilan keputusan adalah suatu proses di dalam kebijakan yang mengubah masukan (input) menjadi hasil (output). Artinya,

pengambilan keputusan melibatkan pemilihan alternatif terbaik dari beberapa pilihan yang ada untuk dijalankan.<sup>30</sup>

Pengambilan keputusan merujuk pada proses menentukan pilihan diantara berbagai alternatif yang telah diidentifikasi. Dalam konteks ilmu politik, pengambilan keputusan dianggap sebagai titik pusat dalam proses politik. Hal ini ditegaskan oleh fakta bahwa suatu kebijakan adalah manifestasi kekuasaan yang muncul sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan. Menurut Richard C. Synder dalam karyanya "*Approach To The Study Of Politics*" pengambilan keputusan diperoleh dari alternatif-alternatif urutan tindakan yang diambil dari berbagai masalah terbatas yang telah ditetapkan secara sosial.<sup>31</sup> Menurut Simon, pengambilan keputusan adalah suatu proses pemilihan diantara berbagai pilihan tindakan yang ada, yang dijalani melalui mekanisme tertentu dengan tujuan untuk mencapai keputusan yang paling optimal.<sup>32</sup>

Keputusan (*decision*) adalah hasil dari seleksi diantara beberapa opsi yang tersedia, sedangkan istilah pengambilan keputusan mengacu pada langkah-langkah yang dilakukan untuk mencapai keputusan tersebut.

<sup>30</sup> <https://komputerisasi-akuntansi-d4.stekom.ac.id/informasi/baca/Teori-dan-Pertimbangan-Nilai-dalam-Pengambilan-Keputusan/cf36ce3079deb37e39fca1a9d113dedae87ecbd9> . Kamis, 17 Agustus 2023

<sup>31</sup> <https://www.padamu.net/kebijakan-dan-pengambilan-keputusan-politik>. Jumat, 18 Agustus 2023

<sup>32</sup> Simon, Herbert A. 1993. *Decision Making: Rational, Nonrational and Irrational*. Jurnal Educational Administration Quarterly Vol.29 No.3.

Pengambilan keputusan sebagai konsep inti dalam politik berfokus pada tindakan kolektif yang mengikat seluruh masyarakat. Keputusan-keputusan ini dapat melibatkan tujuan-tujuan masyarakat, serta kebijakan-kebijakan yang diambil untuk mencapai tujuan tersebut. Proses merumuskan kebijakan umum atau kebijakan pemerintah adalah hasil dari proses pengambilan keputusan dimana beberapa alternatif dipertimbangkan dan akhirnya diadopsi sebagai kebijakan resmi.

Beberapa orang meyakini bahwa pengambilan keputusan adalah rangkaian evaluasi dan pemilihan dari berbagai alternatif yang telah dipertimbangkan sebelumnya. Pengambilan keputusan merujuk pada berbagai aktivitas dimana individu berupaya menetapkan tujuan dari tindakan mereka. Dalam konteks politik, konsep pengambilan keputusan digunakan untuk menggambarkan proses yang dijalankan oleh negara dalam merumuskan kebijakan.<sup>33</sup>

### 2.2.2. Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi, pada garis besar, merujuk pada proses transfer wewenang, tanggung jawab, dan sumber daya dari tingkat pemerintah pusat ke tingkat administrasi yang lebih dekat dengan masyarakat, yaitu tingkat lokal atau regional. Tujuan utamanya adalah memberikan wewenang yang lebih

---

<sup>33</sup> Xing, Y. (2015). Analysis of Political Decision-Making and Its Influencing Factors. *Journal Cross-Cultural Communication* Vol. 11, No. 3 ,hal. 42 -45.

besar kepada pemerintah daerah untuk membuat keputusan dan mengurus urusan publik secara independen di wilayah mereka sendiri.

Melalui desentralisasi, pemerintah daerah diberikan otonomi yang lebih dalam menjalankan pemerintahan dan memberikan pelayanan publik.<sup>34</sup>

Desentralisasi yang tidak merata berasal dari konsep federasi yang tidak merata, yang diperkenalkan oleh Charles Tarlton pada tahun 1965. Tillin berpendapat bahwa ada dua bentuk federasi yang tidak merata, yakni federasi asimetris secara de facto dan de jure.

Jenis pertama mengacu pada perbedaan antara wilayah-wilayah dalam hal ukuran wilayah, potensi ekonomi, aspek budaya, bahasa, atau perbedaan dalam tingkat otonomi, sistem perwakilan, atau kekuasaan yang muncul dari karakteristik yang berbeda di antara wilayah-wilayah tersebut. Namun, bentuk asimetris kedua adalah hasil dari konstitusi yang dirancang dengan sengaja untuk mencapai target tertentu. Ini berkaitan dengan pembagian wewenang dalam berbagai tingkatan atau memberikan otonomi khusus kepada wilayah-wilayah tertentu dalam domain kebijakan tertentu.

Konsep desentralisasi asimetris seharusnya tidak dianggap sebagai penyimpangan dari prinsip-prinsip inti dalam desentralisasi negara kesatuan. Sebaliknya, itu seharusnya dilihat sebagai alat untuk mencapai tujuan

---

<sup>34</sup> Magdalena, I. M. 2018. Desentralisasi Fiskal: *Dampaknya terhadap Keuangan Daerah dan Peningkatan Pelayanan Publik*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol.7 No 1, hal 88- 104

desentralisasi itu sendiri yang mencakup meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan negara serta penguatan struktur demokrasi lokal.<sup>35</sup>

Menurut UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, terdapat kumpulan aturan yang mengatur tentang sistem desentralisasi di Indonesia. Dalam pasal 1, ayat (8) undang-undang ini menggambarkan desentralisasi sebagai suatu proses transfer kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hal ini juga mencakup transfer kekuasaan dari gubernur, yang mewakili pemerintah pusat, kepada bupati/walikota, yang mewakili pemerintah daerah. Tujuan dari proses ini adalah untuk memberikan pelaksanaan otonomi dan tanggung jawab yang telah didelegasikan.<sup>36</sup>

Konsep desentralisasi asimetris berkaitan dengan memberikan otonomi kepada suatu daerah berdasarkan kewenangan yang ditetapkan secara konstitusional, tergantung pada tingkat kekuasaan yang diberikan kepada daerah tersebut. Pasal 18A Ayat (1) dalam Undang-Undang Dasar 1945 memungkinkan untuk menerapkan desentralisasi asimetris.

Secara substansial, aturan ini menyatakan bahwa aturan mengatur bagaimana kekuasaan diatur antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah (seperti provinsi, kabupaten, dan kota) atau antara provinsi dan kabupaten/kota.

---

<sup>35</sup> <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/06/12/kabar-hukum-otonomi-khusus-untuk-lindungi-hak-dasar-orang-papua>. Diakses Kamis, 29 Juni 2023

<sup>36</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pengaturan ini didasarkan pada undang-undang dan memperhitungkan ciri khas serta perbedaan yang ada di setiap wilayah. Artinya, wilayah-wilayah yang memiliki ciri khas tertentu dapat diberikan tingkat kewenangan yang berbeda dibandingkan dengan wilayah lainnya.

Susunan normatif dalam Pasal 18A ayat (1) melibatkan berbagai tingkatan hubungan pemerintahan, terutama (1) hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, yang meliputi provinsi, kabupaten, dan kota, serta (2) keterkaitan antara pemerintahan di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Pembagian ini mengilustrasikan bahwa desentralisasi tidak terbatas pada tingkat provinsi.<sup>37</sup>

Desentralisasi asimetris merupakan istilah yang menggambarkan pemberian wewenang yang tidak seimbang atau tidak seragam kepada daerah-daerah berdasarkan karakteristik atau kekhususan tertentu. Dalam desentralisasi asimetris, terdapat perbedaan dalam tingkat otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah, dimana beberapa daerah diberikan tingkat otonomi yang lebih besar daripada daerah-daerah lainnya.

Pendekatan ini dilakukan untuk mengakomodasi perbedaan geografis, sosial, budaya atau politik yang ada diantara daerah-daerah tersebut.<sup>38</sup> Tujuan

---

<sup>37</sup> Utami Argawanti. “ memahami konsep desentralisasi asimetris berdasar Undang -Undang”, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18630&menu=2> . Diakses pada 27 mei 2023

<sup>38</sup> Muhammad Zainuri, "Desentralisasi Asimetris dalam Perspektif Kebijakan Publik" dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 3, Nomor 2, Oktober 2014

desentralisasi asimetris adalah untuk mengatasi ketimpangan regional, meningkatkan pemerataan pembangunan dan memperkuat pemerintahan daerah dalam mengelola urusan-urusan publik.<sup>39</sup>

Sejak masa kolonial, Indonesia telah menerapkan desentralisasi asimetris. Ada bukti yang menunjukkan bahwa pengelolaan hubungan antara pemerintah kolonial dan wilayah-wilayah jajahan beroperasi berdasarkan prinsip asimetris. Pada awalnya, hanya daerah Jawa yang mendapatkan perhatian besar, sementara daerah di luar Jawa diabaikan secara relatif. Selain itu, pemerintah kolonial memberikan perlakuan istimewa baik pada wilayah Jawa maupun di luar Jawa, terutama wilayah-wilayah kerajaan. Meskipun mekanisme pengelolaan pemerintah terhenti selama perjuangan kemerdekaan, tetap ada upaya serius untuk menerapkan desentralisasi asimetris. Namun, usaha untuk membentuk tingkat regional yang lebih rendah, seperti provinsi, kabupaten, dan desa, tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan gagasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 karena ketidakjelasan kondisi pemerintahan pada saat itu.<sup>40</sup>

Selama masa serikat, beberapa wilayah menghadapi ancaman terhadap Indonesia sesuai rencana Belanda. Namun demikian, Setelah bersatu kembali,

---

<sup>39</sup> A. Widodo, "Desentralisasi Asimetris dan Implikasinya terhadap Pembangunan Daerah", Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, Vol. 15, No. 2, 2010

<sup>40</sup> Nugroho, R. I. 2018. *Desentralisasi Asimetris dalam Perspektif Sejarah di Indonesia*. Jurnal Sejarah Citra Lekha, Vol 3 No (2), hal 120-121.

beberapa provinsi mengalami penurunan atau kemajuan yang terhambat.

Pada era Orde Baru, pengaturan dilakukan melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, yang pada dasarnya menerapkan sentralisasi meskipun menyatakan bahwa Indonesia adalah negara desentralisasi.

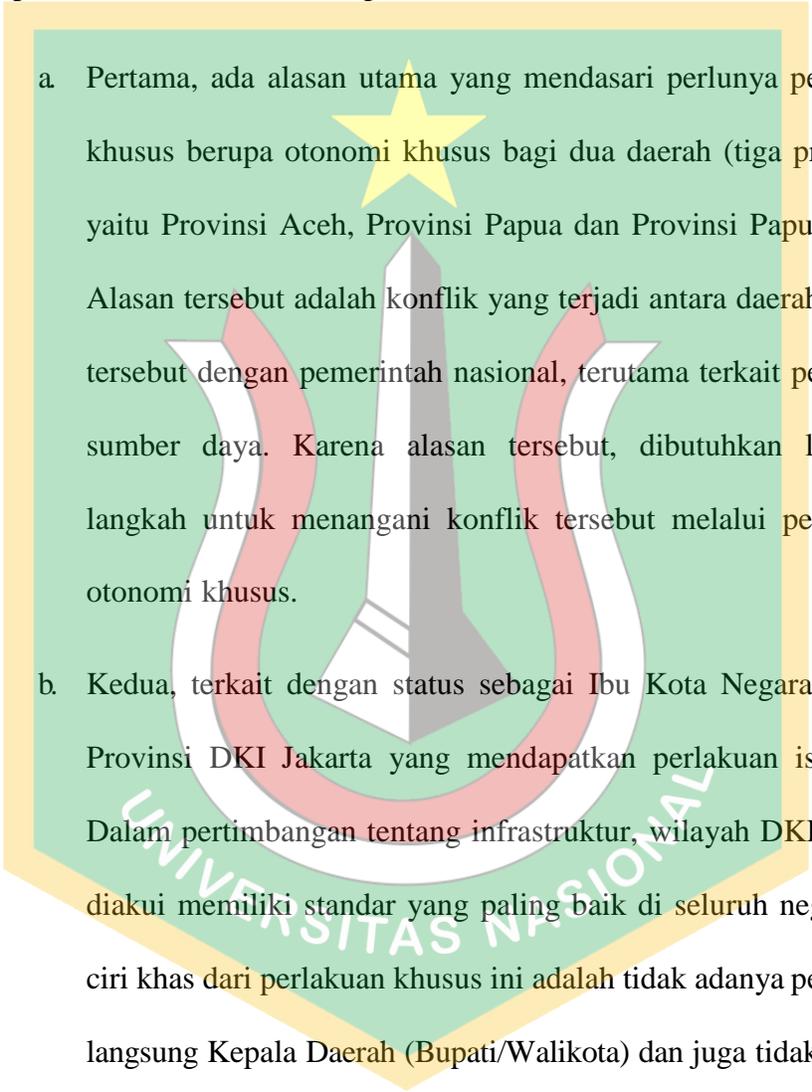
Daerah seperti DKI Jakarta, Aceh, tidak memiliki perbedaan yang signifikan dengan provinsi lainnya. Desentralisasi tidak dapat dipisahkan dari demokrasi, karena untuk mewujudkan demokratisasi, perlu memberikan ruang bagi demokrasi di daerah melalui desentralisasi yang mengakui keragaman lokal. Namun, desentralisasi dan demokratisasi berbeda dalam kekuasaan politik dan manajemen pemerintahan.

Sejak dimulainya desentralisasi, kebutuhan untuk mengakomodasi keunikan daerah telah menjadi kuat. Sebagai respons terhadap hal ini, Undang-Undang Otonomi Khusus (UU Otsus) disahkan pada tahun 2001, sementara Undang-Undang Nanggroe Aceh Darussalam (UU NAD) disahkan pada tahun 1999. Tuntutan untuk Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta (UUK Yogyakarta) juga sudah ada sejak tahun 2001, tetapi belum terwujud.

Salah satu tuntutan adalah asimetrisme, sering kali disertai dengan protes dan kekerasan dari kelompok adat. Trauma pemisahan timor timur juga menyebabkan upaya mendorong desentralisasi asimetris selalu dicurigai

sebagai ancaman terhadap integrasi NKRI.<sup>41</sup>

Terdapat lima alasan utama mengapa desentralisasi asimetris diperlukan di Indonesia, sebagai berikut :

- 
- a. Pertama, ada alasan utama yang mendasari perlunya perlakuan khusus berupa otonomi khusus bagi dua daerah (tiga provinsi), yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Alasan tersebut adalah konflik yang terjadi antara daerah-daerah tersebut dengan pemerintah nasional, terutama terkait perebutan sumber daya. Karena alasan tersebut, dibutuhkan langkah-langkah untuk menangani konflik tersebut melalui pemberian otonomi khusus.
  - b. Kedua, terkait dengan status sebagai Ibu Kota Negara. Hanya Provinsi DKI Jakarta yang mendapatkan perlakuan istimewa. Dalam pertimbangan tentang infrastruktur, wilayah DKI Jakarta diakui memiliki standar yang paling baik di seluruh negara ini, ciri khas dari perlakuan khusus ini adalah tidak adanya pemilihan langsung Kepala Daerah (Bupati/Walikota) dan juga tidak adanya DPRD Kabupaten/Kota yang dipilih oleh rakyat, melainkan ditunjuk langsung oleh Gubernur.

---

<sup>41</sup> Aritonang, M. J. 2010. *Desentralisasi Asimetris dan Konflik Lintas Daerah di Indonesia* . Jurnal Masyarakat dan Budaya, Vol 12 No 2, hal 183 -184.

- c. Ketiga, Sejarah dan kebudayaan menjadi alasan mengapa Daerah Istimewa Yogyakarta diberikan perlakuan khusus. Hal ini disebabkan oleh peran bersejarahnya selama masa revolusi dan perjuangan untuk mencapai kemerdekaan. Perlakuan ini nampak pada proses penunjukan gubernur dan wakil gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- d. Keempat, perbatasan. Kawasan perbatasan harus diberikan perlakuan istimewa karena peran penting mereka sebagai garis batas dengan negara-negara tetangga. Daerah perbatasan memiliki peran yang krusial dalam menghadapi beragam kesulitan yang timbul. Karena alasan tersebut, wilayah perbatasan sebaiknya dianggap sebagai bagian depan dan bukan bagian belakang Republik Indonesia.
- e. Kelima, pengembangan pusat ekonomi. Daerah yang memiliki potensi geografis sebagai daerah khusus ekonomi sebaiknya diperlukan secara khusus agar dapat bersaing dalam perekonomian secara efektif.<sup>42</sup>

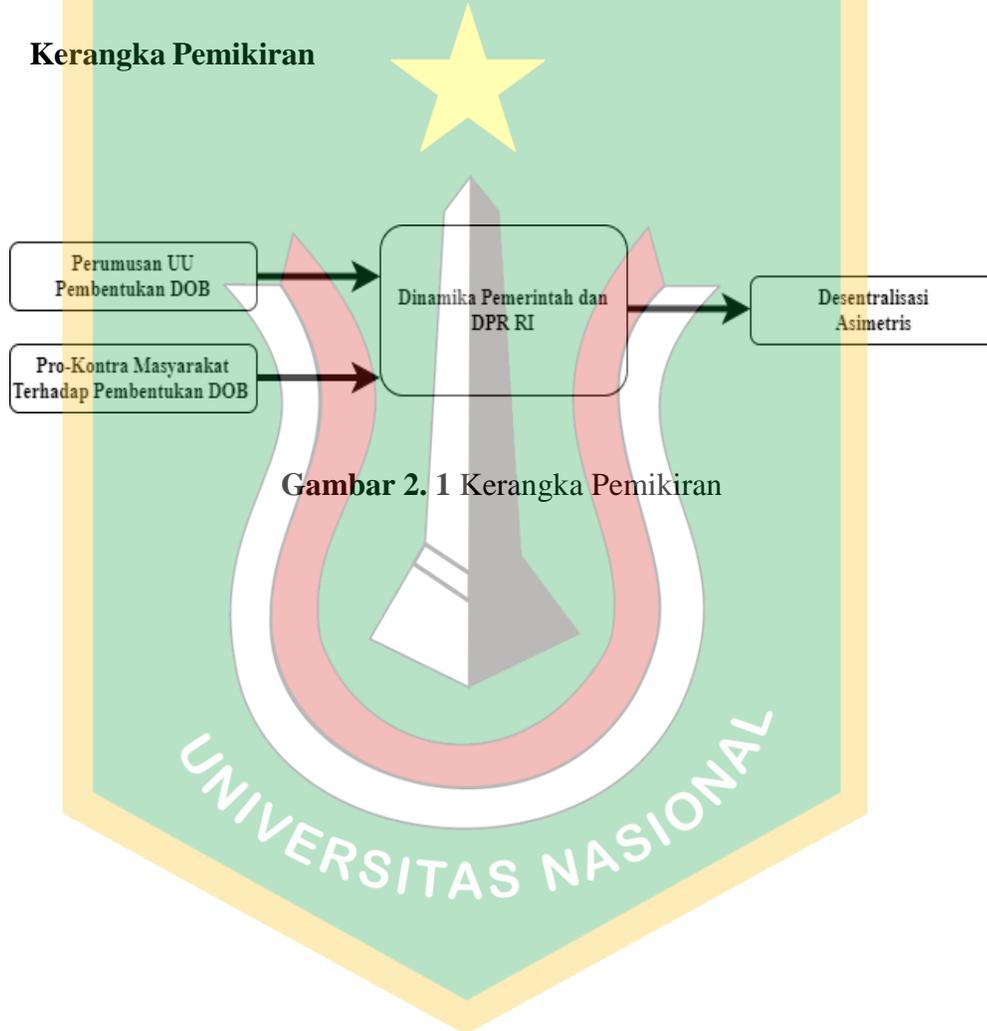
Oleh karena itu, Implementasi desentralisasi asimetris menjadi

---

<sup>42</sup> JPP-UGM. 2010. *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*. Yogyakarta, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM.

tindakan penting dan strategis dalam memperkuat sistem pemerintahan yang lebih inklusif, efektif, dan responsif di Indonesia. Dengan pendekatan ini, diharapkan pembangunan dapat berjalan dengan lebih baik, merata, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia.

### 2.3. Kerangka Pemikiran



**Gambar 2.1** Kerangka Pemikiran