



DOI: <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i3>  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Tinjauan Aspek Hukum Desentralisasi Asimetris dalam Penanganan Konflik Vertikal

Anang Puji Utama<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Prodi Damai dan Resolusi Konflik, Fakultas Keamanan Nasional, Universitas Pertahanan Indonesia, [anang.utama@idu.ac.id](mailto:anang.utama@idu.ac.id)

Corresponding Author: [anang.utama@idu.ac.id](mailto:anang.utama@idu.ac.id)

**Abstract:** *This study aims to examine the legal aspects of asymmetric decentralization as an effort to manage conflicts, particularly vertical conflicts that pose risks to the integrity of the Unitary State of the Republic of Indonesia (NKRI). This research employs a normative legal approach by analyzing relevant legislation to address specific legal issues. A literature study is conducted to understand the concept of asymmetric decentralization, gathering legal materials consisting of primary and secondary sources from information related to legislation. The research is descriptive-analytical, utilizing qualitative analysis to achieve its objectives, and conclusions are drawn inductively. Documentation techniques are also applied to collect data from various sources such as books, newspapers, magazines, meeting minutes, agendas, and archived documents, including previous studies and updated data. The findings of the study emphasize that maintaining the integrity of NKRI faces challenges of disintegration due to the diversity of regional characteristics, inter-regional disparities, and a hierarchical governance system that places the highest authority at the central government level. Addressing these challenges requires harmonizing relationships between the central government, regional governments, and communities to create development policies focused on progress and societal welfare. Disharmony in these relationships can lead to vertical conflicts. The legal framework, through the principles of autonomy and decentralization both symmetric and asymmetric provides a legal basis for structuring central-regional relations. Asymmetric decentralization has proven effective, as seen in Aceh and Papua, in mitigating vertical conflicts and preventing threats of disintegration. Therefore, designing the implementation of asymmetric decentralization tailored to the specific needs of each region must be continuously developed to reduce inter-regional disparities, enhance community welfare, and safeguard the integrity of NKRI.*

**Keyword:** *Asymmetric Decentralization, Legal Aspects, Vertical Conflict Management*

**Abstrak:** Penelitian ini bertujuan mengkaji aspek hukum desentralisasi asimetris dengan upaya pengendalian konflik terutama pada konflik vertikal yang berisiko membahayakan keutuhan NKRI. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif dengan menganalisis peraturan perundang-undangan yang relevan terhadap permasalahan hukum tertentu. Studi kepustakaan dilakukan untuk memahami makna desentralisasi asimetris, dengan pengumpulan bahan hukum berupa bahan hukum primer dan sekunder melalui informasi terkait peraturan

perundang-undangan. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, menggunakan analisis kualitatif untuk mencapai hasil penelitian yang sesuai, diakhiri dengan kesimpulan induktif. Teknik dokumentasi juga diterapkan untuk mengumpulkan data dari berbagai sumber seperti buku, surat kabar, majalah, notulen, agenda, serta dokumen arsip lainnya, baik dari penelitian terdahulu maupun data yang telah diperbarui. Hasil penelitian menegaskan bahwa menjaga keutuhan NKRI menghadapi tantangan disintegrasi akibat keragaman karakteristik daerah, disparitas antardaerah, dan sistem pemerintahan berjenjang yang memberikan kewenangan tertinggi pada pemerintah pusat. Tantangan ini membutuhkan harmonisasi hubungan antara pemerintah pusat, daerah, dan masyarakat untuk menciptakan kebijakan pembangunan yang fokus pada kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Ketidakharmonisan hubungan berpotensi menimbulkan konflik vertikal. Kerangka hukum melalui prinsip otonomi dan desentralisasi, baik simetris maupun asimetris, memberikan dasar hukum untuk menata hubungan pusat-daerah. Desentralisasi asimetris terbukti efektif, seperti di Aceh dan Papua, dalam meredam konflik vertikal dan mencegah ancaman disintegrasi. Oleh karena itu, desain penerapan desentralisasi asimetris yang sesuai dengan kebutuhan khusus setiap daerah perlu terus dikembangkan untuk mengurangi disparitas antardaerah, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan menjaga keutuhan NKRI.

**Kata Kunci:** Desentralisasi Asimetris, Aspek Hukum, Penanganan Konflik Vertikal

## PENDAHULUAN

Pendiri bangsa telah memulai komitmen mengenai bentuk negara Indonesia sebagai sebuah negara kesatuan (*unitary state*). Komitmen tersebut dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menegaskan bahwa Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik. Dalam praktik sistem ketatanegaraan bentuk negara kesatuan pernah mengalami satu kali perubahan menjadi bentuk negara federal (*federal state*) dalam waktu yang singkat dengan berlakunya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat Tahun 1949. Namun praktik tersebut tidak berlangsung lama. Hingga saat ini, Indonesia masih menjalankan bentuk negara kesatuan.

Sebagai bentuk negara kesatuan maka Indonesia yang terbagi ke dalam daerah-daerah yang merupakan satu kesatuan terintegrasi dengan kewenangan tertinggi pemerintahan dipegang oleh presiden sebagai pemerintah pusat. Tiga cabang kekuasaan yaitu eksekutif (presiden), legislatif (parlemen) dan yudikatif (kekuasaan kehakiman) dipegang oleh masing-masing lembaga dengan kewenangan tunggal terkonsentrasi di tingkat pusat. Selain itu, hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan disusun secara hierarkis dari tingkatan pusat sampai dengan daerah. Peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat memiliki kekuatan lebih tinggi daripada peraturan di Tingkat daerah.

Meskipun bentuk negara kesatuan dan kewenangan pemerintahan tertinggi pada pemerintah pusat, susunan pemerintahan di Indonesia dibuat berjenjang yang meliputi pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa Indonesia terbagi atas daerah provinsi dan terbagi lagi ke dalam kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah. Konstruksi norma tersebut menunjukkan bahwa pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dengan undang-undang. Ketentuan dalam konstitusi tersebut telah memberikan landasan konstitusional dalam sistem ketatanegaraan dan pemerintahan untuk menerapkan desentralisasi asimetris disertai dengan pengaturan dalam tingkatan undang-undang dan peraturan di bawahnya. Kerangka hukum ini sekaligus menjadi pedoman arah politik hukum di dalam mengatur hubungan pusat dan daerah.

UUD NRI 1945 telah mengatur pemerintahan daerah memiliki hak otonomi seluas-luasnya, kecuali untuk urusan pemerintahan pusat yang diatur berdasarkan undang-undang. Menurut Bagir Manan, otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan (Manan, 1993). Dalam kerangka otonomi daerah di Indonesia, meskipun pemerintah pusat memiliki kewenangan tertinggi dalam mengelola Pembangunan, namun terdapat batasan dalam mengatur hubungan dengan pemerintahan daerah dengan mengedepankan prinsip otonomi daerah dengan salah satunya penyerahan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan kepada daerah otonom yang disebut dengan desentralisasi.

Penyerahan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah atau desentralisasi ini menjadi salah satu jalan menjaga keharmonisan hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah. Selain tentunya tujuan untuk mencapai optimalisasi pembangunan daerah dengan menempatkan masyarakat di daerah sebagai subyek utama dalam pembangunan daerahnya sendiri. Saat ini di Indonesia terdiri atas 38 provinsi, 416 kabupaten dan 98 kota. Hal ini merupakan konsekuensi wilayah Indonesia yang sangat luas. Kondisi ini juga memberikan tantangan dalam pengelolaan pemerintahan di Indonesia yang secara politik perlu mengonsolidasikan kebijakan pemerintahan baik pusat dan daerah dalam berbagai sektor sebagai upaya mengintegrasikan pelaksanaan pembangunan. Selain konsolidasi kebijakan, tantangan lainnya adalah menjaga keharmonisan hubungan antara pemerintah pusat dengan seluruh pemerintah daerah untuk menjaga keutuhan NKRI.

Karakteristik daerah di Indonesia yang beragam baik dari aspek ekonomi, sosial, geografi, kultural dan sebagainya memberikan konsekuensi risiko keinginan memisahkan diri atau munculnya gerakan separatis akibat ketidakpuasan terhadap pemerintahan. Sebagai contoh Gerakan Aceh Merdeka di Aceh dan Kelompok Kriminal Bersenjata di Papua. Keinginan untuk melepaskan diri dari NKRI melalui GAM telah berhasil diatasi oleh pemerintah Indonesia, sementara sampai saat ini masih berupaya menyelesaikan Kelompok Kriminal Bersenjata di Papua yang mengusun aspirasi untuk memisahkan diri dari NKRI.

Dalam pelaksanaan prinsip NKRI dan otonomi daerah, pemerintah telah berupaya mengambil kebijakan dalam kerangka desentralisasi untuk menyelesaikan konflik vertikal di Aceh dan Papua. Pemerintah mengambil kebijakan dengan menerapkan desentralisasi asimetris atau otonomi khusus melalui pemberian kewenangan yang berbeda dengan daerah-daerah otonom lainnya. Desentralisasi asimetris di Aceh diatur dengan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, sedangkan di Papua diatur dengan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana diubah terakhir kali dengan UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Kedua penerapan desentralisasi asimetris tersebut menunjukkan adanya peluang untuk memberikan kewenangan khusus bagi daerah dalam kaitan penyelesaian konflik. Penelitian ini bertujuan mengkaji aspek hukum desentralisasi asimetris dengan upaya pengendalian konflik terutama pada konflik vertikal yang berisiko membahayakan keutuhan NKRI.

## METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian dengan cara menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku atau diterapkan pada suatu permasalahan hukum tertentu. Dalam penelitian ini, studi kepustakaan dilakukan untuk menemukan makna desentralisasi asimetris. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara menggali berbagai informasi yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi bahan hukum primer dan sekunder yang telah terkumpul, sebagaimana dalam penelitian yang bersifat deskriptif analitis, maka untuk memperoleh hasil penelitian yang mencapai sasaran, dilakukan secara kualitatif kemudian ditarik kesimpulan secara induktif.

Selain itu, teknik dokumentasi juga digunakan untuk mengumpulkan data yang bersumber dari arsip dan dokumen. Dokumentasi berasal dari hal-hal yang berupa, buku-buku, surat kabar, majalah, notulen rapat, agenda dan sebagainya. Dalam penelitian ini, peneliti perlu mencari dokumen-dokumen yang diperlukan melalui dokumen yang sudah ada sebelumnya, yaitu penelitian terdahulu, maupun dengan data-data yang sudah diperbaharui.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Desentralisasi Asimetris dan Penerapannya di Indonesia

Desentralisasi asimetris menempatkan suatu daerah mendapatkan kewenangan dari pemerintah pusat berbeda dengan daerah lainnya. Dalam berbagai praktik penggunaan istilah, desentralisasi khusus sering disebut juga dengan otonomi khusus. Desentralisasi yang berlaku pada daerah-daerah lain secara umum, disebut dengan desentralisasi simetris dengan maksud bahwa setiap daerah mendapatkan kewenangan yang sama dari pemerintah pusat. Desentralisasi asimetris atau otonomi khusus merupakan otonomi yang diberikan kepada suatu daerah tertentu untuk menjalankan pemerintahan (mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri) dengan memberikan hak-hak khusus yang derajat kemandiriannya lebih tinggi dibandingkan daerah-daerah lainnya (Wamafma, 2021).

Otonomi umum atau desentralisasi simetris dan otonomi khusus atau desentralisasi asimetris masih menempatkan hubungan dan kedudukan yang sama antara pemerintah pusat dan seluruh pemerintah daerah dalam derajat yang sama. Perbedaannya terletak di dalam jangkauan atau luas kewenangan yang diberikan kepada daerah-daerah otonom. Pada daerah yang ditetapkan diberikan desentralisasi asimetris maka kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat lebih besar dibandingkan dengan daerah yang hanya diberikan desentralisasi simetris. Keduanya pun secara tegas masih dalam kerangka sistem pemerintahan nasional yang sama.

Dalam desentralisasi asimetrik terdapat suatu keunikan dan perbedaan relasi antara suatu unit atau institusi dalam hal ini pemerintahan daerah dengan sistem desentralisasi asimetris dengan unit atau institusi nasional, dengan sesama unit sub nasional yang selevel, ataupun dengan sistem politik/pemerintahan secara keseluruhan. Dasar keunikan itu ada pada derajat dan kekuasaan dalam kewenangan yang dimiliki oleh unit asimetris itu (Jaweng, 2022). Katorobo berpendapat bahwa desentralisasi asimetrik lebih efektif ketimbang desentralisasi simetrik. Beberapa fungsi pemerintahan lebih baik (pas) dilaksanakan di pemerintahan pusat dan beberapa urusan lain akan lebih baik (tepat) dilaksanakan di pemerintahan daerah. Konsep desentralisasi asimetrik awalnya diterapkan dalam kerangka negara federal. Namun perkembangan di kemudian hari menunjukkan bahwa konsep dan penerapan model desentralisasi asimetrik mulai diadopsi di negara-negara kesatuan berupa *special autonomy*, atau *special territory* (Katorobo, 2005).

Menurut Djohermansyah Djohan bahwa di Indonesia, desentralisasi asimetris diberikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di daerah-daerah tertentu dalam bentuk *transfer of power* yang luas, besar, dan banyak (*extra ordinary*) baik di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, fiskal, dan administrasi. Model asimetrik bukan pelimpahan biasa sebagaimana pemberian desentralisasi simetrik (Djohan, 2014). Wahidudin Adams menyampaikan bahwa Kebijakan untuk menerapkan desentralisasi asimetris membuka ruang untuk mengakomodasi keberagaman. Setiap daerah memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Dengan memberikan ruang kepada daerah untuk mengatur strategi menyesuaikan dengan kelebihan dan kekurangannya maka besar kemungkinan daerah itu akan lebih berkembang (Argawati, 2022).

Penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia memiliki landasan konstitusional yang tegas yaitu dari ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945. Ketentuan tersebut mengatur bahwa "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat

husus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Dari ketentuan Pasal 18B ayat (1) terkandung dua makna yaitu

1. Dalam sistem pemerintahan di Indonesia dapat dibentuk satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat Istimewa. Ketentuan ini menjadi landasan bagi penerapan desentralisasi asimetris dengan memberlakukan suatu daerah secara khusus atau Istimewa.
2. Penetapan atau pengaturan suatu daerah sebagai satuan pemerintahan daerah khusus atau Istimewa dilakukan melalui undang-undang.

Berdasarkan pada ketentuan tersebut, saat ini di Indonesia telah diberlakukan adanya suatu pemerintahan daerah sebagai daerah yang bersifat khusus atau Istimewa. Desentralisasi asimetris diterapkan pada daerah-daerah tersebut. Saat ini telah terdapat 5 daerah khusus dan istimewa di Indonesia yaitu Aceh, DKI Jakarta, Yogyakarta, Papua dan Papua Barat. Penerapan desentralisasi asimetris pada Aceh, Papua dan Papua Barat memiliki latar belakang yang hampir sama yaitu adanya konflik vertikal. Sedangkan untuk Yogyakarta dengan dasar historis dan Jakarta atas dasar penetapan sebagai ibu kota negara.

**Tabel 1. Daerah Istimewa di Indonesia**

| No. | Daerah                | Dasar Hukum                                                                                                                                                                                                          |
|-----|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Aceh                  | UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh                                                                                                                                                                       |
| 2.  | DKI Jakarta           | UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota NKRI                                                                                                                                  |
| 3.  | Yogyakarta            | UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta                                                                                                                                                 |
| 4.  | Papua dan Papua Barat | - UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua<br>- UU No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua menjadi UU |

Beberapa studi memetakan lima model yang menjadi basis dari *assymetrical decentralization* di Indonesia, *pertama*, model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah karena faktor politik, khususnya terkait sejarah konflik yang panjang (Aceh dan Papua). *Kedua*, model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis sosio-kultural (DIY). *Ketiga*, model asimetris yang didasarkan kekhasan daerah berbasis geografis-strategis, yakni khususnya terkait posisi daerah sebagai daerah perbatasan (Kalimantan Barat, Papua, dan Kepulauan Riau). *Keempat*, model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis potensi dan pertumbuhan ekonomi (Papua, Aceh, Kalimantan Barat, Batam, dan Jakarta). Kemudian *kelima*, kekhasan daerah berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas *governability* (Papua). Terdapat 3 pertimbangan diberikannya status otonomi khusus kepada daerah di Indonesia yaitu: *pertama*, adanya tekanan dari kelompok atau wilayah tertentu agar diberikan otonomi khusus; *kedua*, pertimbangan keragaman antar daerah karena perbedaan etnis, budaya, agama atau perbedaan lainnya; *ketiga*, karena adanya perbedaan kemampuan *governability* yaitu kemampuan menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan (Pramusinto, 2010).

**Keutuhan NKRI dan Potensi Konflik Vertikal**

Komitmen sebagai sebuah negara kesatuan yang telah dirintis oleh pendiri bangsa perlu dijaga dengan kuat. Segala bentuk ancaman yang berisiko pada disintegrasi negara kesatuan perlu diantisipasi dan diselesaikan. Indonesia sebagai sebuah negara yang luas dengan sistem pemerintahan berjenjang disertai dengan corak masyarakat yang beragam baik dari aspek sosial, ekonomi dan budaya mempunyai risiko terjadinya konflik yang mengancam keutuhan NKRI. Perjalanan bangsa menorehkan sejumlah konflik vertikal yang mengancam keutuhan

NKRI dengan tuntutan berpisahnya satu daerah dari NKRI. Konflik Aceh yang telah berhasil diselesaikan dan konflik Papua yang masih berlangsung menjadi contoh potensi konflik vertikal di Indonesia.

Konflik merupakan suatu hal yang logis sebagai konsekuensi interaksi dalam masyarakat termasuk dalam skala yang lebih besar pada suatu negara. Terdapat beberapa kondisi yang dapat menjadi sumber munculnya konflik yaitu:

1. permasalahan yang berkaitan dengan politik, ekonomi, dan sosial budaya;
2. perseteruan antarumat beragama dan/atau interumat beragama, antarsuku, dan antaretnis;
3. sengketa batas wilayah desa, kabupaten/kota, dan/atau provinsi;
4. sengketa sumber daya alam antarmasyarakat dan/atau antarmasyarakat dengan pelaku usaha; atau
5. distribusi sumber daya alam yang tidak seimbang dalam masyarakat.

Sumber-sumber konflik tersebut apabila memunculkan konflik ditengah-tengah masyarakat dan eskalasinya tinggi dengan periode yang lama bisa saja berkembang dari konflik yang bersifat horizontal menjadi konflik vertikal dengan skala yang melibatkan negara. Konflik yang terjadi dalam skala negara dapat dikategorikan sebagai konflik vertikal yang didasarkan pada interaksi antara kelompok masyarakat atau daerah dengan pemerintah. Pada konflik vertikal ciri utamanya adalah adanya kekuasaan pada satu pihak. Gerakan separatisme merupakan salah satu bentuk konflik vertikal. Pada mulanya konflik ini secara umum terjadi polarisasi sosial, ekonomi, hukum, ras, dan etnis, yang kemudian berubah menjadi konflik. Kondisi tersebut memunculkan bentuk-bentuk perlawanan sampai dengan bentuk perlawanan bersenjata.

Gerakan separatis, merupakan fenomena umum di beberapa negara yang maksudnya ingin memisahkan diri dari negara, yang sejak semula diperjuangkan dan dipatuhi bersama. Berbagai faktor yang melatarbelakangi separatisme; utamanya Pemerintah pusat tidak memperhatikan pembangunan (ekonomi) di daerah tersebut. Menyusul penerapan hukum yang tidak adil. Berikutnya semangat kedaerahan (sukuisme) yang sangat kuat, dan tidak mau dipimpin (di bawah kendali) suku lain. Dan terakhir adanya propaganda (intervensi asing), baik secara tersamar maupun terlihat (Suharyo, 2010).

Indonesia sebagai negara kesatuan juga memiliki risiko adanya konflik vertikal dengan salah wujudnya keinginan memisahkan diri dari NKRI. Di tengah semangat dan cita-cita kebersamaan melalui eksistensi NKRI, dalam perjalanannya seringkali diwarnai berbagai dinamika dan gejolak politik sampai dengan gejolak sosial dan keamanan nasional. Semangat kebersamaan itu terkadang diselingi perbedaan pendapat yang sangat tajam di antara kelompok masyarakat (daerah) tertentu. Sehingga konflik kekerasan yang ada kalanya diwarnai tujuan-tujuan memisahkan diri dari NKRI, menjadi tidak terelakkan.

Adanya konflik vertikal berdampak pada gangguan keamanan nasional dan pertahanan negara sebagai kondisi yang mutlak diperlukan dalam mencapai tujuan negara. Masyarakat berada dalam situasi yang tidak kondusif sehingga mengganggu pemenuhan kebutuhan individu dan masyarakat. Ada dua kepentingan yang menjadi kebutuhan setiap insan dan masyarakat yaitu kepentingan untuk mendapatkan keamanan dan kepentingan untuk mendapatkan kesejahteraan. Keduanya berguna untuk menjamin keberlangsungan hidup insani atau suatu bangsa. Keamanan dan kesejahteraan merupakan kepentingan dalam upaya pencapaian tujuan nasional. Ancaman terhadap gangguan keamanan akan mengganggu upaya pencapaian kesejahteraan baik secara individu maupun kelompok termasuk bangsa.

### **Desentralisasi Asimetris sebagai Upaya Pengendalian Konflik Vertikal**

Pada umumnya adanya polarisasi sosial, ekonomi, hukum, ras, dan etnis memicu munculnya konflik yang dapat berkembang menjadi konflik vertikal dalam wujud gerakan

separatisme. Konflik vertikal ini memunculkan gesekan antara kelompok dengan pemerintah. Pada titik ekstrem gerakan ini bertujuan memisahkan diri dari NKRI. Indonesia memiliki sejarah dalam menangani konflik vertikal ini dengan adanya Gerakan Aceh Merdeka. Konflik tersebut saat ini telah mencapai pada tahap resolusi atau dapat diselesaikan. Akan tetapi saat ini Indonesia masih berupa mencapai penyelesaian pada konflik di Papua.

Selain itu, bibit-bibit adanya konflik vertikal lain juga masih muncul. Pada 2022, Bupati Kepulauan Meranti dalam sebuah forum mengancam angkat senjata dan pindah negara. Ancaman tersebut dipicu oleh pembagian dana bagi hasil minyak ke Kepulauan Meranti yang dinilai tidak adil (Siregar, 2022). Ancaman akibat ketidakpuasan dalam kerangka hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berpotensi muncul sejalan dengan konsep NKRI dengan struktur pemerintahan berjenjang dan kewenangan pemerintahan berada di pemerintahan pusat. Upaya menjaga keutuhan NKRI menuntut tata kelola pembangunan dengan mempertimbangkan harmonisasi hubungan pusat dan daerah.

Desentralisasi asimetris atau otonomi khusus dapat menjadi salah satu langkah yang perlu ditempuh dalam upaya menjaga harmonisasi antara pusat dan daerah baik dengan aparat pemerintahan maupun dengan masyarakat atau kelompok masyarakat. Otonomi khusus Papua dan Aceh sebenarnya merupakan pilihan lunak yang ditawarkan oleh pemerintah pusat atas tuntutan separatisme masyarakat di sana yang mempersoalkan keadilan, kejelasan identitas, dan sejarah integrasi, serta kelayakan hidup (Tryatmoko, 2012).

Pendekatan kesejahteraan melalui produk hukum misalnya dengan pertimbangan pembagian keuangan pusat dengan daerah, dengan proses yang dominan pada daerah, adalah jika daerah tersebut hanya menuntut dalam aspek pendapatan daerah. Bisa juga diwarnai tuntutan lain seperti misalnya produk hukum lokal, kepemimpinan lokal, boleh berhutang pada luar negeri, sistem peradilan yang berbeda, dan birokrasi yang sarat lokalisme. Namun ada kalanya dengan mewujudkan diri sebagai gerakan separatis, sudah barang tentu tujuan dan keinginan utama gerakan itu, tentu memisahkan diri dari negara induk dalam konteks ini NKRI.

Melalui penerapan desentralisasi asimetris, aspirasi masyarakat dapat diatur secara khusus dalam undang-undang sebagai upaya resolusi konflik. Daerah khusus tersebut diberikan kewenangan khusus yang berbeda dengan daerah lainnya atau desentralisasi simetris. Tabel di bawah ini menunjukkan contoh beberapa bentuk kekhususan yang diberikan kepada daerah yang diberikan otonomi khusus, termasuk di Yogyakarta dan Jakarta.

**Tabel 2. Contoh Beberapa Bentuk Kekhususan**

| <b>Daerah</b> | <b>Contoh Kekhususan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aceh          | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Penyelenggaraan Pilkada diatur dengan Qanun</li><li>2. Keberadaan KIP dalam penyelenggaraan pemilu di Aceh</li><li>3. Keberadaan partai politik lokal</li><li>4. Pemberian dana otonomi khusus Aceh (DOKA)</li><li>5. Pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya</li><li>6. Peran ulama dalam penetapan kebijakan</li><li>7. Penyelenggaraan kehidupan adat bersendikan Islam</li></ol> |
| Yogyakarta    | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur</li><li>2. Penetapan kelembagaan diatur dalam Perdas</li><li>3. Pengaturan kebudayaan</li><li>4. Pertanahan</li><li>5. Tata ruang</li></ol>                                                                                                                                                                                              |
| Jakarta       | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Otonomi tunggal di tingkat provinsi.</li><li>2. Syarat perolehan suara lebih dari 50% dalam pemilihan gubernur</li><li>3. Terdapat jabatan deputi gubernur</li><li>4. Dapat membentuk kawasan khusus di DKI Jakarta</li></ol>                                                                                                                                                          |

---

|       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Papua | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Kandidat Gubernur dan Wakil Gubernur harus orang asli Papua</li><li>2. Tata cara pemilihan gubernur dan wakil gubernur ditetapkan dengan Perdasus</li><li>3. Pengaturan dana otonomi khusus (dana otsus)</li><li>4. Kewenangan membentuk partai politik lokal</li><li>5. Sistem pemilihan melalui mekanisme noken di wilayah tertentu</li></ol> |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

---

Terdapat beberapa kewenangan lainnya yang diatur secara spesifik dalam undang-undang yang mengatur kekhususan masing-masing daerah tersebut. Kekhususan atau kewenangan khusus yang diberikan beragam sesuai dengan aspirasi dan kondisi serta kebutuhan masyarakat setempat. Dalam penanganan konflik di Aceh, penerapan desentralisasi asimetris telah berhasil menghentikan konflik vertikal, sedangkan pada penerapan di Papua masih terus diupayakan oleh pemerintah. Dalam praktiknya, menurut Irfan Ridwan Maksum masih terdapat perbedaan pendapat dengan penerapan desentralisasi asimetris ini. Pihak yang sependapat dengan penerapan desentralisasi asimetrik di Indonesia didasarkan pada pertimbangan:

1. Desentralisasi asimetrik akan memuaskan berbagai elemen di daerah dan dapat meningkatkan dukungan daerah kepada pemerintah pusat;
2. Daerah dengan kekhasan masing-masing dapat tertampung lebih luas; dan
3. Insentif untuk daerah terasa lebih kuat.

Sedangkan pihak yang tidak sependapat dengan penerapan desentralisasi asimetrik berpendapat:

1. Desentralisasi seharusnya menciptakan asimetrisitas yang dimaksud terutama jika yang diharapkan adalah kewenangan daerah, dengan sendirinya tercipta perbedaan antardaerah tanpa perlu embel-embel asimetris;
2. Pola asimetris menciptakan ketidakpastian hukum yang lebih luas terutama di negara kesatuan, mendorong kekhususan-kekhususan yang cenderung tak beraturan dan memancing keinginan daerah lain lebih luas;
3. Pengawasan dengan standar nasional akan lebih lemah; dan
4. Kemampuan pemerintah pusat di negara kesatuan terutama jadi melemah dalam mengoordinasi kinerja pemerintah daerah, beda dengan negara federal yang dapat diikat keberagamannya dalam nasis negara bagian (Maksum, 2018).

Meskipun dalam praktik terdapat kalangan yang tidak sependapat dengan penerapannya, namun pemberian kewenangan khusus dalam kerangka otonomi khusus maupun keistimewaan telah menjadi solusi dalam penyelesaian dan peredaman eskalasi konflik vertikal yang lebih buruk. Djohermasyah Djohan berpendapat bahwa desentralisasi asimetrik diberikan selain untuk merangkul daerah yang bergejolak atau konflik agar tidak melepaskan diri dari NKRI, tetapi juga sebagai alat untuk pengembangan ekonomi yang lebih baik, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Efektifitas penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia membuktikan bahwa pemberian kewenangan khusus bagi daerah diperlukan dalam penanganan konflik baik mempertahankan atau menjaga penyelesaian konflik maupun peredaman konflik vertikal. Tentu tidak semata pemberian kewenangan khusus, penerapannya perlu diikuti dengan pendekatan-pendekatan dalam memperkuat hubungan pemerintah pusat dengan masyarakat dan pemerintahan daerah.

## KESIMPULAN

Menjaga keutuhan NKRI akan selalu dihadapkan pada ancaman disintegrasi atau perpecahan dan pemisahan sehingga kesatuan wilayah di Indonesia menjadi tidak utuh lagi.

Karakteristik daerah yang beragam di Indonesia baik dari aspek ekonomi, sosial dan budaya serta luasnya wilayah Indonesia dengan disparitas tinggi antardaerah menjadi tantangan dalam menjaga keutuhan NKRI. Di sisi lain sistem pemerintahan yang berjenjang dengan kewenangan tertinggi pada pemerintah pusat juga menjadi tantangan dalam menjaga NKRI. Tantangan tersebut perlu disikapi dengan penataan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam menciptakan kebijakan Pembangunan daerah dengan mengedepankan pencapaian kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Harmonisasi hubungan antara pemerintah pusat dengan masyarakat dan pemerintah daerah menjadi modal penting dalam menjaga keutuhan NKRI. Ketidakharmonisan dapat menimbulkan konflik vertikal.

Kerangka hukum baik dalam lingkup konstitusi maupun peraturan perundang-undangan telah memberikan landasan hukum bagi penataan hubungan pusat dan daerah dalam bentuk penerapan prinsip otonomi dan desentralisasi yang meliputi desentralisasi asimetris dan simetris. Desentralisasi asimetris menjadi salah satu langkah yang dapat ditempuh dalam menciptakan harmonisasi hubungan antara pemerintah pusat dengan masyarakat dan pemerintah daerah. Melalui penerapan desentralisasi asimetris, masyarakat dan pemerintah daerah diberi kewenangan khusus yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Praktik selama ini, desentralisasi asimetris yang diterapkan di Aceh dapat menyelesaikan konflik yang berkepanjangan dan mampu meredam eskalasi konflik yang buruk atau pemisahan dari NKRI dalam penyelesaian konflik vertikal di Papua. Perlu upaya-upaya untuk mendesain penerapan desentralisasi asimetris dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah dengan pemberian kewenangan khusus yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat di daerah masing-masing. Upaya ini diharapkan mampu memajukan daerah dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat sehingga permasalahan disparitas atau ketimpangan antardaerah yang sering memicu konflik vertikal dapat diatasi.

## REFERENSI

- Argawati, U. (2022). *Memahami Desentralisasi Asimetris Berdasarkan Undang-Undang*. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18630&menu=2>
- Djohan, D. (2014). *Merajut otonomi daerah pada era reformasi: Kasus Indonesia*. Jakarta: Ikatan Keluarga Alumni Pendidikan Tinggi Kepamongprajaan (IKAPTK). <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130000797543854080>
- Jaweng, R. E. (2022). *Empat wajah desentralisasi: Membaca dekade kedua otonomi daerah di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130574787995041294>
- Katorobo, J. (2005). "Decentralization and local autonomy for participatory democracy." *60 Global forum on reinventing government: Towards participatory and transparent governance*.
- Maksum, I. R. (2018). *Desentralisasi Asimetrik*. <https://www.kompas.id/baca/opini/2018/07/23/desentralisasi-asimetrik>
- Manan, B. (1993). *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945: Permususan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*. Bandung: Unisika.
- Pramusinto, A. (2010). Desentralisasi Dan Kepemimpinan Inovatif Di Indonesia." 12.3 (2010): 296-310. *SOSIOHUMANIORA: Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 12(3), 296–310.
- Siregar, R. A. (2022). *Bupati Meranti Singgung Angkat Senjata-Pindah Negara gegara DBH*. <https://news.detik.com/berita/d-6455011/bupati-meranti-singgung-angkat-senjata-pindah-negara-gegara-dbh>
- Suharyo. (2010). *Interaksi Hukum Nasional dan Internasional dalam Pencegahan dan Pemberantasan Separatisme di Indonesia*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.

- Tryatmoko, M. W. (2012). Problem Demokratisasi Dalam Desentralisasi Asimetris Pascaorde Baru. *Masyarakat Indonesia*, 38(2), 269–296.  
<https://www.neliti.com/publications/151797/>
- Wamafma, F. (2021). *Otonomi Khusus Sebuah Kajian Perbandingan Aceh, Yogyakarta, DKI Jakarta, Papua, Britania Raya dan Jepang*. Manokwari: STIH Manokwari Press.