

URGENSI DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM PRAKTEK KETATANEGARAAN INDONESIA (STUDI PELUANG MADURA MENJADI PROVINSI)

Bingar Bimantara
Safi'

ABSTRAK

Tahun 2017 masyarakat Madura melakukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi untuk pengujian pasal 34 ayat (2) huruf d dan pasal 35 ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. *Judicial Review* dilakukan lantaran ketentuan cakupan wilayah di UU Pemerintah Daerah menghalangi hak konstitusional masyarakat Madura yang menghendaki menjadi provinsi sendiri. Usulan pemekaran provinsi dilatar belakangi ketimpangan Pulau Madura dengan Pulau Jawa serta kekhususan/keistimewaan dari sisi sejarah politik, sosial, budaya, potensi ekonomi, dan letak geografis yang berbeda dengan Jawa Timur. UUD Tahun 1945 dalam pasal 18A ayat (1) serta pasal 18B ayat (1) dan (2) memperlihatkan bahwa Indonesia mengakui bentuk satuan-satuan wilayah/daerah dengan memperhatikan keragaman khusus dan keistimewaan. Oleh karena itu penelitian ini mencoba menganalisa kekhususan dan keistimewaan dari Madura untuk dapat menjadi sebuah provinsi dengan pendekatan desentralisasi asimetris.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan penelitian hukumnya meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum yang diperoleh, kemudian dinalisis secara preskriptif yaitu menganalisis bahan hukum yang ada untuk diterapkan pada permasalahan yang ada, sehingga dapat memberikan preskripsi terhadap permasalahan hukum yang ada berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang seharusnya diterapkan untuk permasalahan diatas.

Hasil penelitian ini bahwa Madura memenuhi kelayakan sebagai daerah desentralisasi asimetris dalam bentuk model varian daerah otonomi khusus. Kelayakan tersebut dinilai dari faktor yang dikemukakan berdasarkan atas klasterisasi dan kekhasan daerah yang terdiri, (1) kekhasan daerah karena faktor sejarah dan politik; (2) kekhasan daerah berbasis sosio-budaya; (3) kekhasan daerah berbasis karakter geostrategis; (4) kekhasan daerah berbasis potensi daya pertumbuhan ekonomi; dan (5) kekhasan daerah berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas *governability*. Alasan model otonomi khusus yang dipilih karena untuk menurunkan kesenjangan kemiskinan di Madura.

Kata Kunci: Desentralisasi Asimetris, Otonomi Khusus, Madura

ABSTRACT

In 2017 the Madurese community conducted a *Judicial Review* to the Constitutional Court to review article 34 paragraph (2) letter d and article 35 paragraf (4) letter a of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. The *Judicial Review* was carried out because the provisions on are coverage in the Regional Government Law hinder the constitutional rights of the Madurese community who wish become their own province. The proposal for the expansion of the province was motivated by the disparity between Madura Island and Java Island as well as the specificity/privilege in terms of political history, social, cultural, economic potential, dan geographical location which is different form East Java. The 1945 Contitution in article 18A paragraph (1) and article 18 B paragrap (1) dan (2) shows that Indonesia recognizes the from of regional units by taking into account special diversity and privileges. Therefore, this study tries to analyze the specifics and privileges of Madura to be able to become a province with an asymmetrical decentralization approach.

This research is a normative legal research, using a statutory and conceptual approach. The legal research materials include primary, secondary, and tertiary legal. The legal materials obtained are then analyzed prescriptively, namely analyzing existing legal materials to be applied to existing problems, so that they can provide prescriptions for existing legal problems based on statutory provisions that should be applied to the above problems.

The results of this study indicate that Madura meets the feasibility of being an asymmetric decentralized region in the form of a variant model of a special autonomy region. The feasibility is assessed from the factors put forward based on clustering and regional peculiarities which consist of: (1) regional peculiarities due to historical and political factors; (2) regional peculiarities based on geostrategic characters; (3) regional peculiarities based on the potential for economic growth; and (4) regional peculiarities based on the level of development acceleration and governance capacity. The reason for choosing the special autonomy is to reduce the poverty gap in Madura.

Key word: Asymmetric Decentralization, Special Autonomy, Madura

I. PENDAHULUAN

Inisiasi wacana memisahkan Pulau Madura dari Provinsi Jawa Timur sebagai provinsi sendiri bukan gagasan baru. Inisiasi tersebut sudah diwacanakan sejak lama oleh berbagai pihak. Namun, upaya secara konkret untuk menyatukan tekad dan persepsi mewujudkan Provinsi Madura baru terorganisir dengan ditandai adanya deklarasi Panitia Nasional Persiapan Pembentukan Provinsi Madura (selanjutnya disebut PNP3M) pada tanggal 10 November 2015. Latar belakang dari kehendak untuk memisahkan dari Provinsi Jawa Timur sebagai provinsi tidak lain akibat kekecewaan masyarakat Madura yang merasa dianaktirikan serta mengalami ketimpangan dalam proses pembangunan perekonomian daerah yang telah dilakukan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.¹

Secara hukum proses pemekaran daerah diatur dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintah Daerah) mengisyaratkan bahwa tahapan untuk memerkan daerah otonomi baru harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif.² Persyaratan dasar tersebut diuraikan dalam Pasal 34 ayat (1) huruf a dan b UU Pemerintah Daerah meliputi, persyaratan dasar

kewilayahan dan persyaratan dasar kapasitas daerah. Secara lebih rinci persyaratan dasar kewilayahan diatur dalam Pasal 34 ayat (2) meliputi: (1) luas wilayah minimal; (2) jumlah penduduk minimal; (3) batas wilayah; (4) cakupan wilayah; dan (5) batas usia minimal daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan kecamatan.³ Sedangkan persyaratan dasar kapasitas daerah yang dimaksud adalah upaya daerah yang dimekarkan dalam kemampuannya untuk meningkatkan laju pembangunan daerah dan menciptakan daerah yang dapat memberikan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat.⁴ Parameter yang dijadikan tolak ukur dalam persyaratan dasar kapasitas yang diatur dalam UU Pemerintah Daerah meliputi: (1) letak geografi; (2) unsur demografi; (3) keamanan wilayah; (4) kondisi sosial politik, adat, dan tradisi; (5) potensi ekonomi dalam wilayah tersebut; (6) kondisi keuangan daerah; dan (7) kemampuan penyelenggaraan pemerintahan.⁵ Selanjutnya untuk persyaratan dasar administratif pemekaran daerah provinsi harus mendapatkan persetujuan bersama yang meliputi, (1) harus mendapatkan persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota dengan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah daerah persiapan provinsi; dan (2) persetujuan bersama DPRD

¹ Yudi Kurniawan, *Proses Politik Dalam Wacana Pemekaran Provinsi Madura*, Skripsi Sarjana dalam Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Muhammadiyah Malang, 2017, hlm. 4.

² Lihat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

³ Lihat Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

⁴ Lihat Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

⁵ Lihat Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

provinsi induk dengan gubernur daerah provinsi induk.

Namun, upaya pembentukan Madura sebagai provinsi terkendala lantaran tidak memenuhi persyaratan dasar kewilayahan dalam UU Pemerintah Daerah. Salah satu syarat dasar kewilayahan di dalam ketentuan Pasal 35 ayat (4) huruf a perihal cakupan wilayah yang menyebutkan bahwa pemekaran dapat dilakukan apabila daerah provinsi tersebut harus memiliki minimal 5 (lima) kabupaten/kota. Sedangkan wilayah Pulau Madura saat ini hanya memiliki 4 (empat) kabupaten, yaitu: (1) Bangkalan; (2) Sampang; (3) Pamekasan; (4) dan Sumenep. Karena dinilai menghalangi hak konstitusional dan hak demokrasi masyarakat Madura untuk mengusulkan sebagai provinsi maka pada tahun 2017, masyarakat Madura yang diwakili: Kepala Daerah se-Madura; Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) se-Madura; Ketua Aliansi Ulama Madura (AUMA); Sekjen Badan Silaturahmi Ulama dan Pesantren Madura (BASSRA); dan Ketua Umum PNP3M melakukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) untuk melakukan pengujian terhadap pasal 34 ayat (2) huruf d dan pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemerintah Daerah.⁶

Permohonan *judicial review* tersebut menyatakan bahwa upaya pemekaran provinsi di wilayah Madura dilatarbelakangi terkait faktor kekhususan sejarah, sosial, dan budaya yang berbeda dari Jawa Timur. Kekhususan yang dimiliki sebagai bentuk upaya masyarakat Madura untuk mendapatkan hak konstitusional terhadap kondisi dari aspek kekhususan serta keistimewaan yang dimiliki masyarakat Madura sebagai tujuan mencapai persamaan derajat dan keadilan yang telah dijamin konstitusi. Namun pada akhirnya permohonan *judicial review* oleh perwakilan dan tokoh masyarakat Madura ditolak. MK berpandangan bahwa dalil permohonan *a quo* bertentangan dengan pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Penolakan MK dilandasi dengan penafsiran bahwa norma konstitusi tersebut menegaskan perihal kekhususan dan keragaman daerah bukan menjadi konteks bahwa harus dibentuk provinsi atau daerah khusus dalam sebuah implementasi relasi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. MK menegaskan bahwa pelaksanaan relasi

antara pemerintah pusat dan daerah perlu diselenggarakan dengan proporsional, sehingga pelaksanaan tugas-tugas satuan pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dapat tercapai dengan maksimal berdasarkan kapasitas serta karakteristik wilayah-wilayah daerah tersebut.⁷

Penafsiran MK tidak memperhatikan secara luas dari urgensi dari keberadaan pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang”.⁸ MK seharusnya mampu menafsirkan bahwa setiap daerah di Indonesia memiliki keunikan, kekhasan, dan keistimewaan yang berbeda-beda. Pendekatan hukum yang seharusnya diberi garis bawah ialah daerah memiliki potensi kekhususan dan negara wajib menjaminnya dalam rangka mewujudkan keadilan serta pemerataan pembangunan daerah berdasarkan potensi keragaman daerah.

Salah satu solusi hukum agar yang dapat dipilih untuk menjadikan Madura sebagai provinsi adalah dengan melihat potensi kekhususan/keistimewaan dari Madura untuk mengusulkan peluang mendapatkan status daerah otonomi khusus/daerah khusus/daerah istimewa yang berasal dari praktik dari desentralisasi asimetris. Kajian ini bertujuan untuk mempertajam analisa dari potensi keistimewaan/kekhususan Madura dengan pendekatan hukum serta aspek yang mendukung kelayakan Madura menjadi provinsi. Konsep desentralisasi asimetris pertama kali dikemukakan oleh Charles Tarlton dengan gagasan berupa federasi asimetris (*asymmetric federation*), berupa pemberian kewenangan atau kekuasaan tertentu kepada satu atau lebih pemerintah daerah/lokal secara beragam atau tidak seragam (*variatif*).⁹ Desentralisasi asimetris berbeda dengan desentralisasi simetris (seragam). Apabila desentralisasi simetris (seragam) dilaksanakan secara seragam dan untuk semua daerah tanpa terkecuali, namun konsep desentralisasi lahir sebagai daerah pengecualian berdasarkan keunikan, keistimewaan, dan kekhasan yang dimilikinya.

Meskipun Charles Tarlton menuangkan gagasan pemerintah daerah yang bersifat asimetris

⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XV/2017

⁸ Lihat Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁹ Nyimas Latifah Letty Aziz. dkk, *Model Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, Jakarta, Yayasan Pustaka Buku Obor, 2020, hlm. 22.

⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XV/2017

dalam kerangka negara yang berbentuk federal namun dalam perkembangan dewasa ini penerapan desentralisasi asimetris telah diadopsi oleh banyak negara kesatuan (*unitary state*).¹⁰ Termasuk Indonesia, sejarah ketatanegaraan Indonesia sebenarnya sudah mengaplikasikannya konsep desentralisasi ke sejumlah daerah-daerah di Indonesia. Hal ini tertuang dalam empat (4) konstitusi negara Indonesia yang pernah dijalani, mulai dari UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen); Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (RIS Tahun 1949); Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS Tahun 1950; dan UUD NRI Tahun 1945 (sesudah amandemen).¹¹

Secara legal konstitusional Indonesia secara tidak langsung memiliki dasar landasan yang kokoh untuk menerapkan desentralisasi asimetris. UUD NRI Tahun 1945 telah mempertegas ruang pelaksanaan desentralisasi asimetris yang tercantum dalam pasal 18A ayat (1) dan 18B ayat (1). Pasal 18A ayat (1) menyatakan: "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah". Sedangkan pasal 18B ayat (1) menyatakan: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang".¹²

Sehingga dalam konteks pemekaran Madura sebagai provinsi dengan melihat potensi kekhususan yang dimiliki dapat dijadikan peluang serta alternatif berupa gagasan konseptual untuk mewujudkan pembentukan Provinsi Madura lewat usulan menjadi daerah otonomi khusus/daerah khusus/istimewa yang berasal dari ruang penerapan desentralisasi asimetris dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia. Madura memenuhi faktor-faktor terkait aspek kekhususan sebagai alasan pengusulan Madura menjadi sebuah provinsi sendiri. *Pertama*, faktor sejarah bahwa Madura pernah memiliki riwayat menjadi sebuah

negara, bernama Negara Madura didirikan pada tanggal 23 Januari tahun 1948, dengan R.A.A Cakraningrat sebagai Wali Negara.¹³

Kedua, potensi sumber daya manusia di Pulau Madura besar, pada tahun 2017 jumlah keseluruhan dari 4 (empat) kabupaten di Madura mencapai 3.873.184 juta jiwa.¹⁴ *Ketiga*, keresahan, dan ketidakmerataan pembangunan yang telah dilaksanakan pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah pusat. *Kempat*, Madura memiliki potensi sumber daya alam seperti minyak bumi, uranium, garam, pariwisata, pertanian, yang pengelolaannya belum maksimal. Kelima, konsep pembangunan di Madura belum merata dan diperlukan konsep pembangunan secara kolektif dan *integrated* bukan secara parsial. Upaya untuk melakukan pemekaran Provinsi Madura dengan mencari peluang dari penerapan desentralisasi asimetris diharapkan mampu mempercepat pembangunan daerah, dan meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat yang jauh tertinggal dari daerah lain di Jawa Timur.

Keberadaan desentralisasi asimetris bukan sebagai jalan memutar akibat kegagalan penerapan desentralisasi di dalam sistem pemerintahan daerah, namun dilakukan sebagai alternatif untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam pemerintahan daerah.¹⁵ Usulan Madura untuk memisahkan dengan Jawa Timur dengan menjadi provinsi sendiri tidak lantas mengklaim bahwa Jawa Timur gagal melaksanakan desentralisasi asimetris namun sekali lagi sebagai upaya kesengajaan dan desain untuk mengakomodasi kebutuhan daerah.

Oleh sebab itu, terkait isu pemekaran Provinsi Madura menjadi problematika yang dewasa ini belum terselesaikan. Meskipun secara legal formal bahwa syarat yang dimiliki Madura untuk

¹³ Tirto.id, "Negara Madura Pernah Ada", dikutip dari <https://tirto.id/negara-madura-pernah-ada-clbW>, <diunduh pada tanggal 24 Oktober 2020>

¹⁴ Badan Pusat Statistik Jawa Timur, "Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur, 2010, 2016 dan 2017", dikutip dari <https://jatim.bps.go.id/statictable/2018/10/29/1324/jumlah-penduduk-dan-laju-pertumbuhan-penduduk-menurut-kabupaten-kota-di-provinsi-jawa-timur-2010-2016-dan-2017.html>, <diunduh pada tanggal 24 Oktober 2020>

¹⁵ Pratikno dkk 2010, "Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi", laporan akhir penelitian, Jurusan Ilmu Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, hlm. 8.

¹⁰ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung, Nusa Media, 2014, hlm. 60.

¹¹ Helmy Boemiya, *Desentralisasi Asimetris Dalam Pemerintah Daerah (Potret Pelaksanaan Pada Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta)*, Malang, Nuswantara Publishing House, 2018, hlm. 2.

¹² Lihat Pasal 18A ayat (1) dan 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

melakukan pemekaran daerah masih terhalangi persyaratan dasar kewilayahan dalam poin cakupan wilayah namun bukan tidak mungkin menutup kemungkinan dikemudian hari Provinsi Madura benar-benar terbentuk. Dengan melakukan telaah dan kajian terhadap pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia yang secara konstitusional berikan ruang kepada daerah yang memiliki keistimewaan, serta kekhasan untuk mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah.

Urgensi apa yang menyebabkan desentralisasi penting disebabkan banyak tuntutan dari daerah-daerah di Indonesia dari sekelompok masyarakat dalam kaitan kekhasan yang dimiliki bahwa apa yang dibutuhkan bukan sekedar desentralisasi biasa. Kedepan perlu adanya paradigma untuk membangun pola pikir di masa depan untuk lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat daerah/lokal serta perbedaan antar daerah serta keunikan masing-masing daerah. Pemberlakuan desentralisasi model biasa telah menafikan sebuah fakta dari keragaman suatu bangsa yang telah melekat dan mengakar kuat sebagai sosial budaya dalam suatu daerah, sebagai alasan klasik atas ketakutan dari perpecahan yang dapat terjadi dalam bingkai negara kesatuan.

Oleh sebab itu, berdasarkan uraian diatas peluang yang dapat diambil untuk mewujudkan Provinsi Madura dengan melakukan usulan sebagai daerah desentralisasi asimetris dengan model daerah otonomi khusus. Pendekatan yang dilakukan berdasar potensi keunikan etnis, agama, dan demografi sekaligus alasan pembangunan ekonomi guna memangkas jarak ketertinggalan wilayah Madura dengan daerah lain di Indonesia. Untuk mengkaji gagasan tersebut maka dilakukanlah penelitian skripsi ini berdasarkan kajian ketatanegaraan Indonesia dengan latar belakang yang diuraikan diatas sehingga memunculkan judul skripsi: **Urgensi Desentralisasi Asimetris dalam Praktek Ketatanegaraan Indonesia (Studi Peluang Madura Menjadi Provinsi)**

II. METODE PENELITIAN

Sebuah penelitian hukum yang dilakukan harus mampu mencari sebuah solusi dari suatu permasalahan hukum yang timbul.¹⁶ Penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah yang dilandasi pada metode, sistematika dan

pemikiran tertentu dari seorang peneliti yang ditujukan untuk meninjau permasalahan dan menganalisis masalah hukum

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Bentuk dari penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang memfokuskan kepada norma-norma positif.¹⁷ Dengan demikian bahwa penelitian ini mengedepankan asas-asas hukum, menganalisa sumber bahan hukum, sampai kepada perkembangan sejarah terkait desentralisasi asimetris yang menjadi kajian penelitian skripsi ini. Sehingga fokus dari penelitian skripsi ini mengenai peluang dan gagasan konseptual terkait pembentukan Provinsi Madura dengan menganalisa kekhususan yang dimiliki yang berdasarkan penafsiran hukum dari dalam Pasal 18A ayat (1) dan 18B ayat (1) dan peraturan perundang-undangan dibawah UUD NRI Tahun 1945.

Pendekatan undang-undangan (*statue approach*) Pendekatan undang-undang (*statut approach*) dilakukan dengan mengkaji dan menganalisa regulasi atau peraturan perundang-undangan berdasarkan isu hukum yang sedang diteliti.¹⁸ Sehingga dalam penelitian ini akan melakukan telaah terhadap semua peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah dan yang berkaitan tentang peraturan penerapan desentralisasi asimetris.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual tidak berpijak dari landasan hukum yang telah ada, hal tersebut berkaitan dengan memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang hendak diteliti.¹⁹ Dalam konteks upaya pembentukan Provinsi Madura dengan mencari alternatif lewat usulan hak mendapatkan hak daerah otonomi khusus maka diperlukan sebuah pendekatan konseptual untuk menjawabnya. Sebab dalam implementasi konsep pemberian hak desentralisasi asimetris Indonesia saat ini belum memiliki *blueprint/grand design* dalam

¹⁷ Jhoni Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya, Bayu Media, 2008, hlm. 282.

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi, Op, Cit.*, hlm. 133.

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi, Op, Cit.*, hlm. 177.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta, Prenamedia Group, 2016, hlm. 83

bentuk landasan hukum yang jelas dalam penerapannya.²⁰

Bahan Hukum Primer

Bahan hukum memiliki sifat otoritatif atau memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Berikut bahan-bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Pasal 18A ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh;
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah;
- 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 7) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XV/2017 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

a. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder memiliki kaitan erat dengan bahan hukum primer, yakni memiliki kaitannya dengan wujud publikasi terkait hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal

hukum, dan pendapat para ahli hukum atau putusan pengadilan.²¹

III. PEMBAHASAN

Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Praktek Ketatanegaraan Indonesia

Beberapa faktor yang menjadi landasan dari pemberlakuan desentralisasi, yakni, *pertama*, Indonesia negara yang sangat heterogen baik dari sisi budaya, bahasa, etnis, suku, agama, dan letak geografis. *Kedua*, pemberlakuan desentralisasi simetris/reguler tidak mampu mengakomodir dari keragaman daerah yang dimiliki. *Ketiga*, amandemen UUD NRI Tahun 1945 memberikan ruang kepada satuan daerah yang memiliki aspek kekhususan dan keistimewaan dari daerah lain. *Keempat*, penerapan desentralisasi asimetris bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat di daerah tersebut. Untuk mengetahui bentuk penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia dapat dilihat antara lain sebagai berikut:

3.1.1 Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Terkait tentang pemberian status keistimewaan bagi DIY JPP Fakultas Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada mengungkapkan beberapa alasan keistimewaan DIY dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, yaitu:²²

a. Alasan Filosofis

Berintegrasinya Kesultanan Yogyakarta kepada NKRI merupakan bentuk dari komitmen dan kesadaran diri untuk bersatu dalam kesatuan yang ditunjukkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono dan Paku Buwono VIII yang tinggi. Komitmennya dalam kebhinekaan yang tinggi secara tidak langsung mengundang kebhinekaan Indonesia masuk kedalam Yogyakarta. Filosofis untuk membangun sebuah keseimbangan dalam jagad kecil dan jagad besar Indonesia, menjadi alasan filosofis dibentuknya pengaturan keistimewaan Yogyakarta.

b. Alasan Politis

²⁰ Robert Endi Jaweng, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia", *Jurnal Analisis CSIS (Centre For Strategic And International Studies)*, Vol. 40 Nomor 2, Juni 2011, Jakarta, hlm. 161.

²¹ *Ibid.*

²² Hemly Boemiya, *Ibid.* hlm. 91.

Keistimewaan dari DIY memiliki keterbedaan dari daerah lain di Indonesia. Corak keistimewaan tersebut diantaranya: (1) status keistimewaan DIY berasal pilihan politik dari negeri yang berdaulat sendiri untuk berintegrasi masuk ke dalam NKRI; (2) DIY memiliki ruang wilayah dan penduduk yang konkret di awal kemerdekaan Indonesia; (3) DIY memiliki peran besar membantu mempertahankan kemerdekaan Indonesia – seperti, Yogyakarta menjadi ibukota negara pada Agresi Militer I tahun 1948, dan aksi perang gerilya dalam peristiwa Serangan Umum 1 Maret 1949; dan (4) DIY sebagai fungsi persatuan, ditandai dengan pendirian Universitas Gadjah Mada sebagai simbol yang mengedepankan visi keIndonesiaan.

c. Alasan Yuridis

Landasan yuridis dari pemberian keistimewaan ditandai dengan pengaturan yang berada di UUD NRI 1945 sebelum amandemen, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS Tahun 1950. Produk hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah di Indonesia mulai dari UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah hingga UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah tetap memberikan pengakuan terhadap keistimewaan yang dimiliki oleh DIY.

d. Alasan Sosio-Psikologis

Yogyakarta akan terus mengalami perubahan sosial. Dewasa ini perubahan sosial tersebut telah memasuki fase masyarakat berwajah ganda (*dual faces society*). Pergeseran-pergeseran ini sosial ini merupakan fakta penting dalam menjalani perubahan-perubahan sosial dari masa lalu ke masa yang akan datang.

e. Alasan Akademis-Komparatif

Penyelenggaraan pemerintahan terkait desentralisasi asimetris cukup umum dan variatif di berbagai negara. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturannya disebut *asymmetric decentralization*, *asymmetrical devolution*, atau secara

umum berbentuk *asymmetrical intergovernmental arrangements*. Tujuan utama dari penerapan desentralisasi adalah untuk mengatasi dua masalah utama yakni, persoalan corak politik dan persoalan teknokratik-managerial. Dalam pemberian keistimewaan di DIY sebagai wujud kebijakan desentralisasi yang bersifat universal.

3.1.2 Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Pemberian status daerah khusus yang disandang oleh Jakarta dikarenakan kedudukannya sebagai ibukota negara. Konsekuensinya sebagai ibukota membawa dampak Jakarta turut dipergunakan berbagai agenda penting baik nasional maupun internasional. Oleh karena itu diperlukan kewenangan khusus dalam penyelenggaraannya. Berikut kekhususan yang dimiliki DKI Jakarta dengan daerah lain di Indonesia:²³

- a. DKI Jakarta merupakan daerah khusus yang berkedudukan sebagai Ibukota Negara Indonesia. Pemberian status daerah khusus tersebut memberikan tanggung jawab khusus DKI Jakarta menjadi pusat pemerintahan negara, sekaligus tempat perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional;
- b. Penetapan pasangan terpilih dari Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta harus memperoleh suara lebih dari 50%. Berbeda dengan daerah lain hanya cukup lebih dari 30% untuk ditetapkan sebagai pemenang pemilihan kepala daerah;
- c. Terdapat Deputy Gubernur yang kedudukannya sebagai seorang pejabat yang membantu Gubernur dalam menjalankan roda pemerintah daerah;
- d. Pemilihan Walikota/Bupati di DKI Jakarta tidak dilakukan lewat pemilihan secara langsung. Namun, Gubernur dengan pertimbangan DPRD yang mengangkat Walikota/Bupati sebagai kepala daerah kota administratif/kabupaten administratif.

²³ Lihat Pasal 3, 4, 5, 11, 14, 19, 26, 27, 30, 31, dan 33 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4744.

Oleh karena itu Walikota/Bupati juga mempertanggungjawabkan jabatannya langsung kepada Gubernur DKI Jakarta;

- e. Kewenangan DKI Jakarta dalam kedudukannya sebagai ibukota, diantaranya: tata ruang penduduk dan pemukiman, pengendalian penduduk dan pemukiman, transportasi, industri, perdagangan dan pariwisata. DKI Jakarta juga memiliki tanggung jawab untuk melestarikan dan mengembangkan budaya masyarakat Betawi;
- f. Gubernur DKI Jakarta dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibukota NKRI;
- g. Pemerintah daerah DKI Jakarta dapat melakukan kerjasama dalam kawasan Jabodetabek;
- h. DKI Jakarta memiliki kawasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional;
- i. Gubernur DKI Jakarta memiliki hak protokoler, termasuk dalam mendampingi presiden dalam kunjungan kenegaraan;
- j. Sebagai daerah khusus DKI Jakarta mendapatkan kekhususan dalam bidang fiskal dimana memiliki sebuah dana khusus yang dianggarkan dari Anggaran Pemerintah dan Belanja Negara (APBN).

3.1.3 Dinamika Penerapan Otonomi Khusus di Aceh

Pemberian status otonomi khusus pada Provinsi Aceh merupakan dinamika perjuangan yang alot bagi masyarakat Aceh. Perjalanan sejarah Aceh begitu sangat dinamis, diwarnai banyak insiden kekerasan. Sejak pemberontakan yang dipimpin Daud Beureueh pada 1953 hingga perlawanan dari Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang dipimpin oleh Hasan Tiro mulai tahun 1976, dari sisi rakyat Aceh telah banyak korban nyawa yang gugur dalam konflik tersebut. Otonomi khusus yang diberikan Aceh merupakan otonomi luas yang kewenangannya menyerupai pemerintahan suatu negara. Namun, dalam kedudukannya tetap dalam wilayah NKRI. Dalam praktik pemberian otonomi khusus di NAD terdapat aspek kekhususan yang berbeda dari daerah lain yang diberikan lewat ketentuan UU Nomor 11 Tahun 2011:²⁴

- a. Urusan pembagian daerah di Pemerintah Aceh terdiri dari kabupaten/kota, kecamatan, mukim, kelurahan dan gampong. Mukim adalah kesatuan masyarakat adat di bawah kecamatan yang terdiri dari beberapa gampong. Sedangkan kelurahan dan gampong terdiri kesatuan masyarakat hukum dengan kedudukan di bawah mukim;
- b. Pemerintah Aceh dapat melakukan kerjasama dan hubungan internasional. Namun tetap batas-batas pengecualian dari kewenangan-kewenangan dari pemerintah pusat. Dalam naskah kerjasama tetap mencantumkan frasa bahwa Pemerintah Aceh bagian dari NKRI. Pemerintah Aceh sendiri dapat turut andil dalam pergelaran seni, budaya, dan olahraga internasional;
- c. Urusan pembuatan rancangan undang-undang oleh DPR RI yang berhubungan langsung dengan Pemerintah Aceh dapat langsung dikonsultasikan dan dipertimbangkan DPRA;
- d. Urusan kebijakan administratif yang berhubungan langsung dengan Pemerintah Aceh dapat langsung dikonsultasikan dan dipertimbangkan dengan Gubernur;
- e. Masyarakat dapat membentuk partai politik di tingkat Aceh;
- f. Untuk ranah peradilan Pemerintah Aceh memiliki Pengadilan Syariat yang dilaksanakan oleh Mahkamah Syar'iyah. Terbagi menjadi Mahkamah Syar'iyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding dan Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota sebagai pengadilan tingkat pertama;
- g. Peraturan daerah di Aceh menggunakan istilah "Qanun". Dalam prakteknya Qanun terdiri dari dua macam, yakni, Qanun Aceh dan Qanun kabupaten/kota;
- h. Untuk istilah perwakilan daerah Pemerintah Aceh menggunakan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh "DPRA". Sedangkan untuk tingkat kabupaten/kota disebut dengan "DPRK"; Kekhususan Aceh termasuk berhak memiliki dan menggunakan atribut seperti, bendera, lambang, dan hymne daerah.

3.1.4 Implementasi Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat

Aceh. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633.

²⁴ Lihat Pasal 1; 2; 8 ayat (1), (2), (3); 9; 10; 75; 96; 128; 228; 229; 232; 241; 244; 246 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan

Pemberlakuan otonomi khusus ini memberikan kewenangan dan hak kepada Provinsi Papua dan Papua yang berbeda dari daerah lain dalam mengelola pemerintah daerahnya, seperti:²⁵

- a. Provinsi Papua dan Papua Barat diberikan status otonomi khusus guna mengatur dan mengelola kepentingan berdasarkan prakarsa dan aspirasi masyarakat Papua;
- b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Provinsi Papua dan Papua Barat disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP);
- c. Terdapat lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai bentuk representasi orang asli Papua. Memiliki kewenangan sebagai melindungi hak penduduk asli Papua, penghormatan adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan kerukunan umat beragama;
- d. Provinsi Papua dan Papua Barat diperkenankan membuat Peraturan Daerah Khusus (Perdasus). Sebagai bentuk legitimasi kewenangan dan hak khusus dari pelaksanaan otonomi khusus;
- e. Otonomi khusus memberikan ruang bagi pemerintah daerah setempat untuk memiliki pengaturan mengenai adat, masyarakat adat, hukum dan masyarakat hukum adat;
- f. Cakupan kewenangan dari Provinsi Papua dan Papua Barat meliputi seluruh aspek pemerintah daerah kecuali, bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, fiskal, agama, dan peradilan;
- g. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur haruslah orang asli Papua;
- h. Masyarakat Papua diberikan hak untuk mendirikan partai politik
- i. Aspek keuangan Provinsi Papua dan Papua Barat memiliki alokasi pendanaan yang berbeda atau khusus. Terdapat dana perimbangan dan penerimaan provinsi sebagai imbas status otonomi khusus;
- j. Aspek perekonomian Provinsi Papua dan Papua Barat memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah. Oleh karena itu keberadaan diarahkan sebagai bagian ekonomi

nasional dan global. Sebagai bentuk upaya untuk mensejahterakan masyarakat Papua;

- k. Pemerintah daerah setempat wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan, mengembangkan hak-hak masyarakat adat dan hak perseorangan.

3.2 Konsep Ideal Penerapan Desentralisasi

Asimetris Sebagai Peluang dalam Membentuk Provinsi Madura

3.2.1 Kapasitas Madura Sebagai Provinsi dalam Pendekatan Desentralisasi Asimetris dalam Bentuk Daerah Otonomi Khusus

Menurut laporan penelitian yang dilakukan oleh JPP Fisipol UGM sebagaimana dalam tesis Helmy Boemiya, bahwa dalam konteks penerapan desentralisasi asimetris dapat dirumuskan dalam beberapa faktor. Faktor yang dikemukakan berdasarkan atas klasterisasi dan kekhasan daerah yang terdiri, (1) kekhasan daerah karena faktor sejarah dan politik; (2) kekhasan daerah berbasis sosio-budaya; (3) kekhasan daerah berbasis karakter geostrategis; (4) kekhasan daerah berbasis potensi daya pertumbuhan ekonomi; dan (5) kekhasan daerah berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas *governability*.²⁶

Merujuk pada klasterisasi diatas Madura memiliki potensi dan alasan mendukung dalam memenuhi kriteria klasterisasi penerapan desentralisasi asimetris yang disebutkan diatas. Berikut potensi klasterisasi dan kekhasan yang dimiliki Madura sebagai provinsi daerah desentralisasi asimetris dengan varian daerah otonomi khusus:

a. Kekhasan Daerah Karena Faktor Sejarah Politik

Kekhasan ini merujuk pada faktor sejarah politik dalam proses penyatuan suatu daerah (integrasi) dalam suatu negara. Berdasarkan klasterisasi ini wilayah Madura tidak memiliki kekhasan pada faktor ini namun dalam perjalanan sejarah politiknya pernah menjadi negara, yakni Negara Madura. Pada

²⁵ Lihat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151.

²⁶ Hemly Boemiya, *Op., Cit.*, hlm. 25-27.

periode 1947-1948 imbas dari perubahan bentuk negara kesatuan menjadi negara federasi bermunculan negara-negara bagian. Selanjutnya pada Desember 1947 terbentuklah Komite Indonesia Serikat. Dalam komisi tersebut terjadilah jejak pendapat tentang nasib dari wilayah Madura.²⁷

Penentuan jajak pendapat diadakan dengan sistem pemilu yang pertama kali diadakan di Madura pada tanggal 23 Januari 1948. Dalam pemilihan umum tersebut tercatat 305.546 orang memiliki hak pilih. Hasil dari pemilu tersebut mencatat 219.660 orang menyalurkan hak pilihnya, terdiri dari 199.510 orang setuju dengan pembentukan Negara Madura dan 9.923 menyatakan tidak setuju. Sisanya, 10.230 orang menyatakan abstain. Sehingga rekapitulasi pemilu tersebut sebesar 71,88% rakyat Madura setuju dengan berdirinya Negara Madura. Negara Madura didirikan pada 23 Januari 1948 dan diakui oleh Belanda pada 20 Februari 1948 dengan Wali Negara dipercayakan kepada R.A.A Cakraningrat.²⁸

Tahun 1949 untuk pertama kali peraturan negara disahkan, sehingga dewan perwakilan sudah berfungsi sebagai bentuk parlemen. Pada 14 Desember 1949 para wakil Pemerintah Republik Indonesia (RI) dan pemerintah negara-negara bagian RIS serta Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dan DPR masing-masing negara bagian berkumpul di Jakarta untuk membahas dan menyetujui naskah Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950). Persetujuan tersebut dituangkan dalam piagam yang ditandatangani oleh wakil dari RI dan daerah yang akan bergabung dengan RIS. Berdasarkan persetujuan

pemberlakuan UUDS 1950, Indonesia berubah bentuk menjadi negara federasi yang terdiri dari: (1) Republik Indonesia; (2) Negara Indonesia Timur; (3) Negara Pasundan; (4) Negara Jawa Timur; (5) Negara Madura; (6) Negara Sumatera Timur; (7) Negara Sumatera Utara; (8) satuan-satuan kenegaraan yang berdiri sendiri, seperti: Jawa Tengah, Bangka Belitung, Daerah Istimewa Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur; dan (8) daerah-daerah Indonesia selebihnya yang bukan daerah bagian.²⁹

Berdasarkan uraian diatas yang menjadi alasan dari kekhasan daerah dalam sebagai faktor urgensi Madura sebagai provinsi dengan pendekatan desentralisasi asimetris ialah sejarah politiknya, *pertama* bahwa Madura pernah menjadi sebuah negara sendiri. Kedudukan Negara Madura bahkan sejajar dengan Negara Jawa Timur pada waktu menjadi negara bagian RIS. *Kedua*, Wilayah Madura memiliki keterbedaan yang membuatnya dipisahkan dengan sistem administratif dengan Jawa Timur sejak dulu. Dengan dua alasan sejarah politik tersebut sangat layak apabila Madura memperoleh status provinsi otonomi khusus.

b. Kekhasan Daerah Berbasis Sosio-Budaya

Tolak ukur kekhasan daerah sosio-budaya dilatarbelakangi dari dulunya sudah ada sistem sosial dalam bentuk pemerintah lokal sebelum negara modern berdiri. Satuan pemerintah lokal ini memiliki otonomi asli dalam praktik penyelenggaraan daerah

²⁷ Tirto.id, "Negara Madura Pernah Ada", dikutip dari <https://tirto.id/negara-madura-pernah-ada-clbW>, <diunduh pada tanggal 7 April 2021>

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Nur Afifah, *Sejarah Pemerintahan R.A.A Tjakraningrat Dalam Terbentuknya Negara Madura Tahun (1948-1950)*, Skripsi Sarjana dalam Jurusan Sejarah dan Kebudayaan Islam (SKI), Fakultas Adab dan Humaniora Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2016, hlm. 45-48

tersebut, seperti: (1) hidup komunitas dalam ikatan sosial baik berbasis genealogis maupun teritorial; (2) terdapat lembaga pemerintah lokal sendiri; (3) menyelenggarakan pemilihan pemimpin secara sendiri; (4) memiliki aset kekayaan berupa tanah, hutan, pusaka, dan lain sebagainya; dan (5) menyelenggarakan pemerintah lokal.³⁰

Apabila dikaitkan dengan unsur kekhasan sosial budaya maka dapat dilihat kekhasan dari Madura, diantaranya:

- 1) Pulau Madura memiliki corak pemeluk agama Islam yang begitu kental. Proses islamisasi di Madura berlangsung tuntas, sehingga Islam menjadi identitas dan tradisi masyarakat Madura secara keseluruhan hampir disemua lapisannya. Sehingga dalam seluruh fenomena sosial agama dan pola sosial-budaya di Madura begitu kental dengan kebudayaan masyarakat muslim. Kedua Keberadaan Suku Madura. Suku Madura adalah salah satu jenis etnis yang ada di Indonesia yang mempunyai karakteristik dan ciri khas. Ciri khas dari etnis Suku Madura yakni, bahasa tradisional yang khas dan spesifik berbeda dengan bahasa lain; norma-norma sosial yang telah hidup didasari kepada aspek alamiah dan aspek sosial di Madura; masyarakat Madura memiliki sikap sederhana, gotong royong, pekerja keras dibuktikan dengan banyak masyarakat Madura yang merantau dan menyebar di seluruh Indonesia. Selain itu masyarakat Madura dikenal dengan pemeluk agama Islam yang fanatik. Apabila Aceh

diberikan julukkan sebagai serambi Mekkah, maka Madura menjadi serambi Madinah-nya.³¹

- 2) Pulau Madura memiliki latar belakang agraris. Hampir 90% masyarakat Madura penduduknya tinggal di kampung-kampung, dukuh, desa, dan perumahan petani.
- 3) Masyarakat Madura memiliki ikatan sosial dalam membentuk unit sosial berupa kelompok rumah *kampung meji*, yakni *Tanean lanjang* (rumah panjang). *Tanean lanjeng* merupakan pekarangan besar dengan rumah yang di membentuk berderet mulai dari dua atau lebih lalu berhadapan satu sama lainnya. Tanean lanjeng dihuni oleh keluarga yang merupakan kelompok genealogis, pasangan yang sudah menikah diwajibkan tinggal di *Tanean lanjeng* dengan orang tua perempuan dalam satu rumah yang khusus dibangun oleh mereka. Keberadaan Tanean lanjeng mencerminkan sikap religiusitas bagi orang Madura. Makna filosofi keberadaan langgar/tempat ibadah menjadi pusat peribadatan umat muslim yang mendapatkan keistimewaan lebih.
- 4) Posisi penting figur kyai dalam interaksi sosial masyarakat Madura. Mayoritas masyarakat Madura adalah seorang muslim, dimana memiliki sikap tunduk dan patuh kepada seorang kiai. Mereka akan patuh terhadap apa yang diperintahkan seorang kiai yang memiliki

³⁰ Hemly Boemiya, *Ibid.* hlm. 26.

³¹ Muh. Syamsudin, "Orang Madura Perantauan di Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal APLIKASI: Jurnal Aplikasi Ilmu-Ilmu Agama*, Vol. 1 Nomor 1, Januari 2018, Yogyakarta, hlm. 3

“nilai lebih” dibandingkan dengan orang biasa.³²

Sehingga dapat disimpulkan berdasarkan aspek sosio budaya masyarakat Madura memiliki kecenderungan memiliki kelompok hidup komunitas dalam ikatan sosial berbasis genealogis dan teritorial dalam bentuk unit sosial *Tanean lanjeng*. Selain itu Madura memiliki ciri khas dan keterbedaan dengan wilayah lain seperti keberadaan suku, bahasa, adat kebiasaan, dan kepercayaan. Aspek keterbukaan tersebut berbeda dengan wilayah Jawa khususnya Jawa Timur. Sehingga aspek keterbedaan dalam sisi sosio-budaya antara Madura dan Jawa Timur jelas-jelas berbeda. Sepatutnya landasan ini menjadi pertimbangan yang kuat sebagai argumentasi Madura sebagai provinsi dengan pendekatan desentralisasi asimetris dalam bentuk daerah otonomi khusus.

b. Kekhasan Daerah Berbasis Karakter Geostrategis

Karakter kekhasan dan keterbedaan dikarenakan memiliki keunikan pada letak geografisnya. Terdapat beberapa kondisi posisi geografis yang dipandang unik, seperti: (1) daerah perbatasan; dan (2) daerah dengan karakteristik kepulauan.³³ Melihat karakteristik tersebut bahwa Pulau Madura terletak di timur laut Pulau Jawa secara koordinat terletak pada 7° sebelah selatan dari khatulistiwa diantara 112° dan 114° bujur timur. Pulau Madura dipisahkan oleh laut, yang disebut sebagai Selat Madura yang memisahkan antara Pulau Jawa dan Madura. Panjang dari Pulau Madura sekitar 190 km² dan lebarnya sekitar 40 km². Disebelah timur tepatnya di Kabupaten Sumenep, memiliki gugusan bagian administratif berupa kepulauan. Terbagi menjadi dua kepulauan besar, yakni Kepulauan

Sumenep, Kepulauan Kangean, dan Kepulauan Masalembu.

Kepulauan Sumenep sendiri terdiri dari: Gili Genting; Gili Iyang; Pulau Klosot, Pulau Pajangan; Pulau Bulumanuk; Pulau Kemudi; Pulau Sarok; Pulau Raas; Pulau Gili Raja; Pulau Sapudi; Pulau Talango Aeng; Pulau Talango Tengah; dan Pulau Talango Timur. Sementara Kepulauan Kangean terdiri dari: Pulau Kangean; Pulau Karinting; Pulau Mamburit; Pulau Meungan; Pulau Pulau Pagerungan Besar; Pulau Paliat; Pulau Sambutan; Pulau Sadulang Besar; Pulau Sadulang Kecil; Pulau Saelus; Pulau Sagubing; Pulau Sakala; Pulau Sapangkor Besar; Pulau Sapangkor Kecil; Pulau Sepanjang; Pulau Saseel; Pulau Satabo; Pulau Saubi; Pulau Saur; Pulau Sendiri Besar; Pulau Tajan; dan Pulau Talengki. Kepulauan terakhir yakni, Kepulauan Masalembu yang terdiri dari: Pulau Masakambing; Pulau Masalembu; dan Pulau Karamian.³⁴

Sehingga dapat disimpulkan secara keseluruhan wilayah Madura terdiri dari pulau terbesarnya yakni Pulau Madura, ditambah dengan 3 (tiga) kepulauan yakni Kepulauan Sumenep, Kangean, dan Masalembu. Berdasarkan uraian tersebut Madura layak menjadi daerah desentralisasi asimetris/provinsi dengan varian otonomi khusus berdasarkan aspek kriteria sebagai daerah kepulauan.

c. Kekhasan Daerah Berbasis Potensi dan Sumber Daya Pertumbuhan Ekonomi

Kekhasan pada klaster ini mengedepankan keterbukaan dari sisi sumber daya ekonomi. Kekhasan potensi ekonomi ini dibagi dalam beberapa kekhasan daerah seperti, *pertama*, daerah-daerah yang kaya dengan sumber daya alam. *Kedua*, daerah yang tidak memiliki sumber daya alam, namun memiliki potensi sebagai pusat jasa,

³² *Ibid*, hlm. 4-5

³³ Hemly Boemiya, *Ibid*. hlm. 26

³⁴ Muh. Syamsudin, “Orang Madura Perantauan di Daerah Istimewa Yogyakarta”, Jurnal APLIKASI: Jurnal Aplikasi Ilmu-Ilmu Agama, *Op. Cit.*, hlm. 3

perdagangan, dan industri. *Ketiga*, daerah megapolitan.³⁵ Dalam konsekuensi ini Madura memiliki kekhasan pada kriteria pertama, yakni daerah yang kaya sumber daya alam. Sumber daya alam yang dimiliki berupa, pertanian, energi mineral dan gas bumi, maritim kelautan dan perikanan. Belum lagi Madura memiliki potensi sosial, budaya, kawasan industri, bahkan pariwisata. Berikut kekhasan berdasarkan basis potensi dan sumber daya pertumbuhan ekonomi:

1) Potensi Pertanian

Masyarakat Indonesia mengenal Madura sebagai daerah penghasil garam, sehingga memiliki julukan dengan pulau garam. Potensi garam sendiri mampu memasok 70% kebutuhan garam nasional. Tercatat pada tahun 2015 produksi garam di Madura mencapai 914.484 ton. Tidak hanya garam Madura memiliki potensi pertanian komoditas jagung. Luas wilayah di Madura yang sangat sesuai untuk lahan jagung mencapai 70.279,5 ha atau 15% dari luas keseluruhan wilayah Madura. Lahan yang sesuai untuk jagung mencapai 211.512,3 ha atau 46,3%. Selanjutnya luas 161.098,6 ha atau 35,3% dikategorikan kurang sesuai, serta 13.732,0 ha atau 3% dikategorikan tidak sesuai untuk budidaya jagung. Areal tanaman jagung di Madura mencapai 360.000 ha atau 30% luas jagung di Jawa Timur. Namun, produktivitasnya masih rendah yakni, rata-rata 1,4 ton per hektar.³⁶ Lebih jauh lagi sektor pertanian komoditas tembakau Madura memiliki peranan yang cukup sentral. Secara nasional

penghasil tembakau terbesar ialah Jawa Timur, dan Madura merupakan penghasil tembakau terbesar dibandingkan dengan daerah lain di Jawa Timur. Pada 2015 tercatat. Produksi tembakau di Madura mencapai 24.241ton yang dihasilkan dari akumulasi 4 (empat) kabupaten. Komoditas tembakau sejauh ini tidak hanya untuk mencukupi industri rokok nasional, namun juga diekspor dalam pasar internasional.³⁷

2) Potensi Kelautan dan Perikanan

Kepulauan Madura dipisahkan oleh laut dan selat, oleh karena itu salah satu pencaharian penduduk Madura menjadi seorang nelayan. Sebab potensi kelautan di Madura sangat tinggi dan melimpah. Potensi sumberdaya perikanan dan kelautan di Madura ditaksir sebesar 137.400 ton ikan per tahun.³⁸ Potensi yang besar ini dapat dikembangkan dan menjadi modal penting dalam kemajuan kemandirian perekonomian Madura kedepannya. Besarnya potensi yang besar tersebut perlu didukung dengan kemampuan regulasi dan sumber daya manusia setempat untuk mengelola.

3) Potensi Energi Mineral dan Gas Bumi

Madura memiliki potensi minyak dan gas bumi (migas) yang tersebar di seluruh kawasan Madura. Lebih jauh pada 2016 Satuan Kerja Khusus Minyak dan Gas (SKK Migas) berani

³⁵ Hemly Boemiya, *Ibid.* hlm. 26.

³⁶ Achmad Amzeri, "Tinjauan Perkembangan Pertanian Jagung di Madura dan Alternatif Pengolahan Menjadi Biometal", Jurnal Ilmiah Rekayasa, Vol. 11 Nomor 1, April 2018, Bangkalan, hlm. 76.

³⁷ Faikul Umam, "Analisa Rantai Pasok Komoditas Tembakau Madura", Jurnal Ilmiah Rekayasa, Vol. 12 Nomor 1, April 2019, Bangkalan, hlm. 30-31.

³⁸ Abdurrahman Faqih, *Prospek Pengembangan Potensi Sumberdaya Kelautan Madura Kepulauan*, Malang, Universitas Brawijaya Press, 2014, hlm. 3.

membuat target produksi minyak di daerah *Blok West Madura Offshore* (WMO) sebesar 10.025 *Barrels of Oil per Day* (BOPD) dan gas sebesar 102.025 *Million Standard Cubic Feet per Day* (MMSCFD). Kawasan migas (WMO) ini terletak di barat daya Pulau Madura, dengan luas area mencapai 1.666,26 km² di seluruh kawasan di Madura.³⁹

4) Potensi Wisata

Potensi sumber perekonomian juga dimiliki dalam bidang pariwisata yang dimiliki Madura. Destinasi wisata Madura difokuskan dalam tiga kelompok, yakni, (1) wisata alam; (2) wisata budaya; (3) dan wisata buatan. Ketiga kelompok tadi dikembangkan dalam bentuk *adventure tourism*, *marine tourism*, *farm tourism*, dan lain sebagainya.⁴⁰

5) Potensi Sektor Industri

Apabila potensi yang diuraikan di atas dikembangkan dapat mendukung peningkatan pendapatan daerah dalam upaya mensejahterakan masyarakatnya. Potensi sumber daya alam dari Madura dapat diarahkan kepada pengembangan kawasan industrialisasi berbasis potensi dan industri perluasan dari daerah lain (Surabaya, Gresik, Sidoarjo, dan daerah lain-lain). Berdasarkan potensi yang dimiliki Madura memiliki peluang investasi dari komoditi unggulan, yaitu: sektor pertanian, perkebunan, peternakan, pertambangan, pariwisata, kelautan dan

perikanan. Pada masa mendatang sektor-sektor tersebut diperkirakan mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 10.773 orang.⁴¹

Berdasarkan karakteristik daerah berbasis potensi dan pertumbuhan ekonomi Madura memenuhi prasyarat kelayakan sebagai provinsi dengan konsep desentralisasi asimetris dalam bentuk otonomi khusus berupa, (1) potensi pertanian; (2) maritime; (3) potensi pertambangan; (4) potensi pariwisata, dan (5) kawasan industri. Sehingga dari unsur ini apabila Madura tumbuh sebagai provinsi sendiri akan mampu mandiri secara ekonomi dan tidak akan tergantung dengan Jawa Timur.

d. Kekhasan Daerah Berbasis Tingkat Akselerasi Pembangunan Dan Kapasitas *Governability*

Kekhasan daerah ini menitikberatkan pada kondisi latar belakang dari daerah tersebut. Kondisi ini dibagi menjadi dua, yakni daerah miskin dan daerah tertinggal. Untuk melihat parameter dari indeks daerah miskin dan daerah tertinggal dengan melihat kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan kesehatan, pendidikan, dan bantuan sosial. Berdasarkan kondisi miskin data yang dilansir dari Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Jawa Timur akumulasi jumlah penduduk miskin pada tahun 2019 yang ada di 4 (empat) kabupaten di Madura mencapai 722,730 ribu jiwa. Tingkat kemiskinan paling rendah dimiliki oleh Kabupaten Pamekasan dengan 122,42 ribu jiwa; disusul oleh Kabupaten Bangkalan dengan 186,11 ribu jiwa, Kabupaten Sampang 202,21 ribu jiwa, dan terakhir Kabupaten Sumenep sebanyak 211,98 ribu jiwa penduduk miskin. Statistik tersebut

³⁹ Jijik Rahaju dkk, "*Pembentukan Provinsi Madura Dalam Perspektif Kebijakan Publik*", Op. Cit. hlm. 102.

⁴⁰ Dian Yulia Indrawati, "*Tantangan dalam Implementasi Social Entrepreneurship Pariwisata di Pulau Madura*", Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik, Vol. 30 Nomor 1, Januari 2017, Surabaya, hlm. 217.

⁴¹ Muh. Syarif dan Abdul Aziz Jakfar, "*Strategi Pengembangan Pendidikan Untuk Meningkatkan Kualitas SDM di Madura Pasca Pembangunan Jembatan Suramadu*", Jurnal Pamator, Vol. 12 Nomor 1, April 2019, Bangkalan, hlm. 19.

menunjukkan 3 (tiga) dari 4 (empat) kabupaten di Madura kecuali Kabupaten Pamekasan masuk deretan 10 (sepuluh) kabupaten/kota terbanyak jumlah penduduk miskin. Kabupaten Bangkalan menempati urutan 34, Kabupaten Sampang urutan 35, dan Sumenep urutan 37 dari total 39 kabupaten/kota di Jawa Timur.⁴²

Selanjutnya pada pemenuhan layanan pendidikan, di Madura sudah banyak lembaga pendidikan baik formal dan informal. Lembaga formal mulai dari SD/MI sederajat hingga tingkat perguruan tinggi. Selain itu Madura terkenal dengan jumlah pondok pesantren yang banyak. Ciri khas dari lembaga pendidikan di Madura lebih banyak mengarah pendidikan berbasis agama. Lembaga pendidikan tinggi secara umum di Madura fokus kepada bidang kesehatan dan pendidikan. Terlihat dari banyaknya perguruan tinggi berbasis keguruan dan kesehatan di 4 (empat) kabupaten. Namun secara garis besar kualitas pendidikan di Madura masih belum merata dan mengalami ketimpangan dengan pendidikan di wilayah Pulau Jawa.⁴³ Berdasarkan aspek kondisi latar belakang tersebut Madura dapat dikatakan masih menjadi daerah yang miskin dan daerah tertinggal. Alasan demikian yang menjadi tuntutan agar Madura dapat lebih diperhatikan. Meskipun dikategorikan daerah tertinggal namun potensi sumber daya alam dan non sumber daya alam Madura begitu tinggi sehingga perlu stimulus kepada wilayah Madura untuk mengembangkan potensi yang dimiliki.

3.2.2 Madura sebagai Daerah Otonomi Khusus Provinsi Madura

⁴² Badan Pusat Statistik (BPS), "Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten/kota di Jawa Timur (Ribukabupaten/kota), 2017-2019", diakses dari <https://jatim.bps.go.id/indicator/23/421/1/jumlah-penduduk-miskin-menurut-kabupaten-kota-di-jawa-timur.html>, diakses pada 16 April 2021 pada pukul 10:21.

⁴³ Muh. Syarif dan Abdul Aziz Jakfar, "Strategi Pengembangan Pendidikan Untuk Meningkatkan Kualitas SDM di Madura Pasca Pembangunan Jembatan Suramadu", *Op., Cit.*, hlm. 17-18.

a. Alasan Konstitusional Peluang Madura Sebagai Provinsi dengan Bentuk Daerah Otonomi Khusus

Pemekaran daerah berdasarkan prinsip desentralisasi asimetris di masa mendatang tidak dapat dihindarkan. Dalam perkembangannya terdapat model pengembangan desentralisasi asimetris dapat dipilah menjadi tiga yakni, (1) desentralisasi penuh; (2) desentralisasi kategori kemajuan sosial ekonomi; dan (3) desentralisasi kombinasi otonomi khusus dan otonomi regular. Namun secara umum penerapan desentralisasi asimetris yang sudah diterapkan di Indonesia dominan menggunakan model pengembangan yang ketiga, yakni desentralisasi kombinasi otonomi khusus dan otonomi regular.⁴⁴ Menurut Robert Endi Jaweng di Indonesia penerapan desentralisasi asimetris diwujudkan dengan 4 (empat) varian, yakni, (1) otonomi khusus; (2) daerah istimewa; (3) daerah khusus, dan (4) kawasan khusus.⁴⁵

Namun, dalam prakteknya pemberian status sebagai daerah desentralisasi masih lebih banyak bersifat politis daripada mementingkan aspek yuridis. Hal ini terlihat bahwa di dalam UU Pemerintah Daerah dari keempat varian model daerah desentralisasi asimetris hanya kawasan khusus yang diatur secara jelas dalam Bab XVI Kawasan Khusus dan Kawasan Perbatasan Negara. Kawasan khusus yang dimaksud dalam UU Pemerintah Daerah diatur dalam pasal 360 ayat (1) "Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional, Pemerintah Pusat dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah

⁴⁴ Helmi Boemiya, *Op., Cit.*, hlm. 24-25.

⁴⁵ Nyimas Latifah Letty Aziz. dkk, *Model Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Op., Cit.*, hlm. 31.

provinsi dan/atau kabupaten/kota”.⁴⁶ Sedangkan untuk 3 (tiga) varian lain belum diatur pemberiannya dalam UU Pemerintah Daerah. Ketiga daerah yang menyandang status sebagai daerah desentralisasi asimetris, yakni Provinsi NAD, Papua, Papua Barat (varian otonomi khusus), Provinsi DKI Jakarta (variant daerah khusus), dan Provinsi DIY (varian daerah istimewa) dasar hukumnya masih diatur dalam sebuah undang-undang dari berdirinya provinsi tersebut. Namun, belum ada regulasi yang mengatur bagaimana kriteria dan standarisasi dari pemberian status daerah desentralisasi asimetris.

Padahal secara konstitusional, UUD NRI Tahun 1945 memberi ruang terhadap penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya dan penerapan desentralisasi asimetris. Perihal tersebut tampak dalam beberapa prinsip-prinsip berikut: *Pertama*, Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (5). Ketentuan dalam pasal 18 ayat (5) pasca amandemen menghendaki bahwa daerah berhak mengatur segala urusan pemerintah daerah yang oleh undang-undang tidak diselenggarakan oleh pemerintah pusat. *Kedua*, prinsip kekhususan dan keragaman daerah sebagaimana dimaksud dalam 18A ayat (1). Dimana konstitusi menjamin tentang aspek kekhususan dan keragaman sebuah daerah. Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dari implementasi otonomi daerah tidak harus seragam (uniformitas). *Ketiga*, prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 18B ayat (2). Masyarakat hukum adat adalah kesatuan masyarakat yang bersifat teritorial dan genealogis yang memiliki kekayaan, warga sendiri,

dan memiliki pemerintah sendiri yang bersifat lokal. *Keempat*, prinsip mengakui dan menghormati daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Prinsip ini mendukung dari keberadaan satuan daerah yang memiliki kekhususan dan keistimewaan baik di tingkat daerah provinsi, kabupaten/kota, atau desa.⁴⁷ Sehingga meskipun bentuk negara Indonesia berbentuk negara kesatuan namun disisi lain Indonesia adalah negara yang sangat majemuk. Sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya memungkinkan tumbuh pemerintah yang tak seragam.⁴⁸

Dengan prinsip-prinsip diatas daerah memiliki hak konstitusional yang memiliki keragaman serta kekhususan dalam meminta bentuk pemekaran daerah otonomi baru berdasarkan aspek kekhususan dan keistimewaan. Melihat fakta-fakta diatas dalam konteks pengajuan Madura sebagai provinsi yang mengedepankan aspek kekhususan dan keistimewaan menjadi keniscayaan relevan dengan amanat UUD NRI Tahun 1945. Ketiadaan pengaturan yang jelas dalam UU Pemerintah Daerah dalam pengaturan pemberian status daerah desentralisasi menjadi persoalan kekosongan hukum dalam mengakomodasi daerah yang mengajukan sebagai daerah desentralisasi asimetris.

Peluang diterapkannya desentralisasi asimetris di Madura dengan menjalankan varian dari otonomi khusus. Status otonomi khusus dimiliki oleh Provinsi NAD, Provinsi Papua dan Barat. Terdapat dua urgensi dari pemberian status otonomi khusus kepada ketiga daerah ini. *Pertama*, untuk meredam konflik

⁴⁷ Ni'matul Huda, Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2017, hlm. 21.

⁴⁸ Rusdianto Sesung, Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus, *Op., Cit.*, hlm. 52.

⁴⁶ Lihat Pasal 360 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

ketegangan akibat tendensi gerakan separatisme.⁴⁹ Kedua, adanya kesenjangan pembangunan antara daerah tersebut dengan daerah lainnya.⁵⁰ Namun urgensi dari penerapan otonomi khusus bagi Madura ialah mengambil alasan kedua tentang kesenjangan pembangunan antar daerah lain, khususnya dengan wilayah di Pulau Jawa.

Permintaan pemekaran di Madura tidak lepas dari perkembangan daerah. Upaya pemekaran Madura menjadi provinsi tiada lain sebagai tujuan dari bagian penataan wilayah yang dimaksudkan untuk menata wilayah administratifnya sehingga rentang kendalanya dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Lebih jauh lagi tuntutan pemekaran dari provinsi induknya, Jawa Timur tiada lain bahwa pemerintah daerah serta masyarakat lokal tidak merasakan pembangunan yang diharapkan. Dengan adanya pemekaran Madura sebagai provinsi diharapkan masyarakat dapat lebih mengoptimalkan pembangunan daerah berdasarkan partisipasi dan aspirasi masyarakat di tingkat lokal. Dengan potensi yang dimiliki Madura proses pemekaran menjadi provinsi dalam bentuk daerah otonomi khusus mampu menumbuhkan pusat-pusat ekonomi baru.

b. Alasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis Madura Sebagai Provinsi dengan Bentuk Daerah Otonomi Khusus

Secara filosofis bahwa upaya mewujudkan Madura sebagai provinsi yang paling utama untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat meningkat. Upaya

tersebut melalui: (1) peningkatan pelayanan publik kepada masyarakat; (2) meningkatkan pertumbuhan kehidupan demokrasi; (3) percepatan pelaksanaan pembangunan di Madura untuk mengatasi ketimpangan perekonomian daerah; (4) percepatan pengelolaan potensi daerah; (5) peningkatan keamanan dan ketertiban; dan (7) meningkatkan hubungan daerah sebagai bentuk integrasi nasional antara pusat dengan daerah.

Secara sosiologis mayoritas tuntutan pembentukan daerah otonomi baru di Indonesia merupakan dampak dari gerakan primordialisme/kedaerahan sebagai bentuk aspirasi dan partisipasi masyarakat lokal.⁵¹ Timbulnya kehendak masyarakat Madura untuk menghendaki menjadi sebuah provinsi sendiri lantaran terdapat nilai-nilai sejarah atas eksistensi mereka di masa lalu. Hal tersebut terlihat dulu Madura pernah menjadi Negara Madura yang sejajar dengan Negara Jawa Timur saat zaman RIS. Secara akar psiko-biologis hal ini mendorong kedekatan antar anggota masyarakat sehingga timbul masyarakat yang solidaritas. Hal yang paling dominan masyarakat Madura merasa bahwa mereka tidak merasakan pembangunan yang adil, namun disisi lain potensi dan kekayaan alam pada wilayah Madura di eksploitasi daerah dan pemerintah nasional.

Secara teori timbulnya dari pemekaran daerah otonomi daerah harus memenuhi dua faktor, yakni faktor pendorong dan faktor penarik. Faktor pendorong meliputi: (1) kesejahteraan; (2) ketidakmerataan pembangunan; (3) jauhnya kendali pelayanan publik; dan (4) tidak terakomodasinya aspirasi publik. Sedangkan faktor penarik meliputi: (1) proses persiapan pemekaran; (2) *political crafting* oleh para elit; (3)

⁴⁹ Nyimas Latifah Letty Aziz. dkk, *Model Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Loc., Cit.*, hlm. 31.

⁵⁰ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus, Op., Cit.*, hlm. 95

⁵¹ Lukman Santoso AZ, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2018, hlm. 159.

kestabilan politik; (4) dan tuntutan keamanan daerah perbatasan.⁵² Sehingga dalam konteks pemekaran Madura sebagai provinsi telah memenuhi 4 (empat) faktor pendorong dan 4 (empat) faktor penarik. Lebih jauh lagi proses pemekaran wilayah Madura menjadi pendekatan yang diminati dalam praktek penyelenggara pemerintah daerah lantaran: (1) keinginan menyediakan pelayanan publik yang jauh lebih baik; (2) memperbaiki perekonomian wilayah tersebut; dan (3) menyerap tenaga kerja di sektor pemerintahan dan sektor non pemerintahan.

Secara yuridis implementasi pemekaran Madura sebagai provinsi dengan menggunakan pendekatan desentralisasi asimetris diberikan ruang dalam konstitusi. Berikut pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan ruang berdasarkan kekhususan dan keragaman daerah yang dimiliki Madura: *pertama*, pasal 18A ayat (1) bahwa negara mengakui prinsip kekhususan dan keragaman yang tidak harus selaras dan sama bagi semua daerah. *Kedua*, pasal 18 ayat (5) memberikan ruang bagi daerah untuk menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya sehingga daerah mampu menjalankan kewenangan daerah secara lebih luas. *Ketiga*, pasal 18B ayat (2) negara juga turut mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya. *Keempat*, pasal 18B ayat (3) negara mengakui dan mengakomodir pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa.⁵³

c. Model Pengelolaan Desentralisasi Asimetris Madura Sebagai Provinsi dengan Bentuk Daerah Otonomi Khusus

1) Aspek Kewenangan

Terdapat 5 (empat) prinsip dalam pelaksanaan desentralisasi aspek kewenangan daerah desentralisasi asimetris: (1) prinsip kesatuan; (2) prinsip nyata dan bertanggung jawab. (3) prinsip penyebaran, asas desentralisasi perlu dilaksanakan dengan asas dekonsentrasi; (4) prinsip keharmonisan; dan (5) prinsip pemberdayaan.⁵⁴ Sehingga dalam aspek kewenangan penerapan desentralisasi asimetris Madura sebagai daerah otonomi khusus maka: (1) pelaksanaannya harus menjaga nilai-nilai persatuan masyarakat Madura dan menjaga keutuhan bangsa; (2) pemerintah daerah otonomi khusus harus bertanggung jawab atas konsekuensi dari status otonomi khusus yang kemudian hari diterima oleh Madura; (3) pemerintah daerah otonomi khusus harus mendorong kreativitas masyarakat Madura dalam mengentaskan kesenjangan pembangunan; (4) pelimpahan status otonomi khusus harus membuat keharmonisan masyarakat Madura meningkat; (5) dan meningkatkan pelayanan umum, mempercepat pembangunan; meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi Madura.

Untuk menjalankan aspek kewenangan pelaksanaan desentralisasi asimetris di Madura sebagai konsekuensi peluang menjadi daerah otonomi khusus maka perlu melibatkan kewenangan pemerintah pusat sebagai pembina dan pengawasan. Aspek kewenangan pemerintah pusat berupa: (1) pembinaan pemerintah daerah desentralisasi asimetris dilimpahkan kepada Kementerian Dalam Negeri; (2) pengawasan dari pemerintah pusat dilaksanakan oleh presiden

⁵² *Ibid*, hlm. 162.

⁵³ Lihat Pasal 18 ayat (5), 18A ayat (1), 18B ayat (2) 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵⁴ Nyimas Latifah Letty Aziz. dkk, *Model Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Op, Cit*, hlm. 147.

secara umum dan lebih khusus dilimpahkan kepada Kementerian Dalam Negeri/lembaga pemerintah non kementerian. Sedangkan aspek kewenangan pemerintah daerah berupa: (1) membina dan mengembangkan adat dan budaya; (2) pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan; (3) dan kewenangan peradilan tertentu.⁵⁵

2) Aspek Kelembagaan

Terdapat 4 (empat) prinsip dalam pelaksanaan aspek kelembagaan daerah desentralisasi asimetris, yakni: (1) prinsip melihat kedudukan dan struktur lembaga khusus; (2) prinsip persyaratan pengisian keanggotaan/kepengurusan lembaga khusus; (3) prinsip meningkatkan peran dan fungsi lembaga khusus; dan (4) membangun inovasi keterbukaan publik.⁵⁶ Sehingga dalam aspek kelembagaan penerapan desentralisasi asimetris di Madura sebagai daerah otonomi khusus maka: (1) meninjau dari peran dan fungsi kelembagaan khusus yang dibentuk harus memiliki urgensi yang tinggi sebagai sarana tujuan utama membangun daerah Madura dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Madura; (2) dalam proses pengisian kepengurusan kelembagaan khusus harus dilaksanakan dengan mengedepankan SDM, kompetensi, dan kapasitas; (3) lembaga khusus yang dibentuk di daerah otonomi khusus Madura harus mendukung efektivitas dan efisiensi pemerintah daerah serta menciptakan *checks and balances* di daerah.

3) Aspek Keuangan

Terdapat 8 (delapan) prinsip dalam pelaksanaan desentralisasi

aspek kewenangan daerah desentralisasi asimetris: (1) prinsip perencanaan; (2) meningkatkan peran kelembagaan daerah; (3) peningkatan kapasitas SDM dalam tim penyusun keuangan; (4) menyiapkan regulasi; (5) memberlakukan mekanisme transfer langsung; (6) memberikan laporan berkala; (7) menciptakan transparansi dan akuntabilitas dana; dan (8) memberikan mekanisme hukuman/pelanggaran apabila target penggunaan keuangan tidak maksimal.⁵⁷

4) Aspek Pemerintahan

Pelaksanaan daerah desentralisasi asimetris di Madura sebagai daerah otonomi khusus maka harus menciptakan pemerintahan lokal yang kapabel, efisien, dan sinergis. Mekanisme yang dapat ditempuh dengan beberapa prinsip yakni: (1) prinsip melakukan penguatan SDM di lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif; (2) mencegah muncul lembaga *superbody*; (3) dan mewujudkan kelembagaan pemerintahan lokal yang rasional, fungsional, dan sinergis.

Dalam aspek pemerintahan peran aktor memiliki peran untuk mendorong demokratisasi dan tata kelola pemerintah yang baik. Mekanisme ini penting dalam penyelenggaraan daerah desentralisasi di Madura. Cara yang ditempuh dengan melaksanakan perlu menerapkan beberapa prinsip yakni: (1) prinsip aktor politik harus mengedepankan kepentingan masyarakat di Madura; (2) aktor ekonomi harus mengedepankan tata cara yang bersih dalam proses pembangunan ekonomi di Madura; (3) dan aktor masyarakat sipil dapat menjadi pengawas

⁵⁵ Nyimas Latifah Letty Aziz. dkk, *Model Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Op, Cit.*, hlm. 152-153.

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 161-162.

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 166.

jalannya pemerintah yang tengah berlangsung.

5) Aspek Koordinasi, Pembinaan, dan Pengawasan

Secara keseluruhan pelaksanaan desentralisasi asimetris perlu dilakukan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Koordinasi, pembinaan, dan pengawasan dari pemerintah pusat harus memenuhi prinsip yakni, (1) membangun sinergi antara Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, dan Badan Pemeriksa/Pengawas; (2) melakukan evaluasi berkala dari jalannya pemerintahan. Sedangkan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan dari daerah yakni, (1) melakukan sinergi khususnya dengan lembaga pengelolaan keuangan; (2) meningkatkan peran pengawasan lembaga legislatif/lembaga khusus pengawas; (3) memperkuat peran lembaga khusus; (4) dan melibatkan peran masyarakat.

geostrategic; (4) kekhasan berdasarkan basis potensi dan sumber daya pertumbuhan ekonomi; dan (5) kekhasan daerah berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas governability.

4.1 Saran

1. Secara konsep dan realita Madura memiliki kepatutan untuk menjadi provinsi meskipun hanya memiliki 4 (empat) kabupaten. Sebab unsur-unsur dari kriteria berasal dari konsep desentralisasi asimetris sudah cukup memenuhi.
2. Konsep desentralisasi perlu ditopang dengan upaya hukum, pendekatan politik, kesamaan cita-cita dari semua pemangku kepentingan di daerah, serta kesamaan persepsi masyarakat Madura tentang cita-cita Madura sebagai Provinsi kelak. Upaya hukum dapat ditempuh dengan membentuk Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus Madura seperti yang dilakukan Provinsi Bali dalam RUU Otonomi Khusus Bali. RUU Otonomi Khusus Madura dapat dijadikan peranan penting untuk merumuskan dasar hukum serta memuat kajian naskah akademik yang komprehensif, serta memuat alasan kuat tentang urgensi mengapa perlu Madura dijadikan sebagai provinsi.

IV. KESIMPULAN

1. Praktik ketatanegaraan Indonesia dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris diberlakukan di beberapa daerah seperti, (1) Daerah Pemerintahan Aceh; (2) Daerah Khusus Ibukota Jakarta; (3) Daerah Istimewa Yogyakarta; (4) Daerah Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat.
2. Konsep ideal dari penerapan desentralisasi asimetris dalam wacana Madura sebagai provinsi menekankan kepada model varian otonomi khusus. Analisa kapasitas Madura sebagai provinsi dalam pendekatan daerah desentralisasi asimetris dalam bentuk daerah otonomi khusus. Analisa ini mengungkapkan bahwa berdasarkan klasterisasi daerah desentralisasi, yang terdiri dari, (1) kekhasan daerah karena faktor sejarah politik; (2) kekhasan daerah berbasis sosio-budaya; (3) kekhasan daerah berbasis karakter