

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Ide negara kesatuan muncul dari adanya pemikiran dan keinginan dari warga masyarakat suatu negara untuk membentuk suatu negara yang dapat menjamin adanya persatuan dan kesatuan, keinginan itu semua timbul dalam upaya membangun suatu negara yang kokoh dan memiliki kemungkinan kecil atau terhindar dari kemungkinan adanya konflik yang serius antara pusat dan daerah yang dapat menghambat pembangunan nasional dan menyebabkan mudahnya terjadi perpecahan.

CF Strong menyebutkan¹ bahwa negara kesatuan hakikatnya adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi atau dengan kata lain negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. Ada dua sifat penting negara kesatuan yaitu:

1. Supremasi parlemen pusat, yakni bahwa dimana ada negara kesatuan disitu pula terdapat supermasi parlemen pusat, seringkali pada suatu negara kesatuan ada beberapa jenis undang-undang yang tidak diizinkan konstitusi

¹ CF Strong, *Modern Political Constitution*, (Jakarta: diterjemahkan oleh Nusa media, 1952), hlm. 115.

untuk disahkan kecuali dengan kondisi-kondisi khusus, akan tetapi parlemen pusat pada negara federal diawasi dengan pengertian yang lebih lengkap dari pada pengertian ini, karena konstitusi federal tidak hanya menetapkan cara-cara perubahan konstitusi tetapi juga menentukan kekuasaan yang menjadi otoritas federal dan kekuasaan yang menjadi unit federasi, oleh karena itu di negara federal ada dua lembaga legislatif yakni lembaga legislatif federal (pusat) dan lembaga legislatif negara bagian, satu lembaga untuk setiap bidang wewenangnya sendiri dan tidak berkuasa secara universal. Sedangkan di negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif yang selalu memegang kekuasaan tertinggi secara absolut.

2. Tidak adanya badan berdaulat tambahan, sifat penting yang kedua dari negara kesatuan adalah tidak adanya badan berdaulat tambahan. Perbedaan yang digariskan disini adalah perbedaan diantara otoritas daerah pada negara kesatuan dengan otoritas negara bagian pada negara federal, perbedaan ini lebih cepat didasari pada saat membahas otoritas negara bagian pada suatu federasi dalam hubungannya dengan otoritas federal dari pada hubungannya dengan konstitusi. Otoritas negara bagian memiliki hak-hak yang tidak dapat ditambah atau dikurangi oleh otoritas federal. Satu-satunya kekuasaan yang dapat menambah atau mengurangi hak-hak negara bagian adalah konstitusi itu sendiri.

Sejarah ketatanegaraan, jaman purba, jaman kuno, jaman abad pertengahan, jaman renaissance, kemudian memasuki jaman hukum alam, baik abad XVII maupun abad XVIII, negara kesatuan memiliki sifat absolut dan melaksanakan asas sentralisasi dan asas konsentrasi. Asas sentralisasi adalah asas yang menghendaki

bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu milik pemerintah pusat, sedangkan asas kosentrasi menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintah itu dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, baik yang ada di pusat pemerintahan maupun yang ada di daerah-daerah.²

Format pemerintahan daerah di Indonesia saat ini merupakan penjabaran dari Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 18 yang telah diamandemen “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Angka (1-4)

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

- 1. Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
- 2. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
- 3. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.*
- 4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah*

² Edie Toet Hendratno, *Negara kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, (Yogyakarta: Graha Ilmu bersama Universitas Pancasila, 2009), hlm. 45.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, bentuk negara yang digunakan di Indonesia adalah bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan. Penggunaan desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ditunjukkan dengan adanya pembagian daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 amandemen kedua Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (3) yang berbunyi:

1. *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah- daerah Propinsi dan daerah-daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Propinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang;*
2. *Pemerintah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
3. *Pemerintah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum*

Ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut mengisyaratkan bahwa sistem pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan pemerintah daerah sebagai bagian dari sistem pemerintahan Indonesia. Hal ini berhubungan dianutnya bentuk negara kesatuan menurut Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945, artinya Negara Republik Indonesia menganut bentuk negara kesatuan yang didesentralisasi.

Undang Undang Dasar 1945, baik sebelum maupun setelah amandemen, memberi ruang konflik hadirnya praktik hubungan pusat dan daerah yang didasarkan kepada karakter khas suatu daerah. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen, ditegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Berdasarkan rumusan itu, Undang-Undang Dasar 1945 memungkinkan munculnya praktik otonomi daerah yang berbeda antara suatu daerah dan daerah lain. Di Indonesia dikenal pula adanya

satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa dan satuan-satuan masyarakat hukum adat yang merupakan pengaturan pemerintahan asli Indonesia yang sepanjang hal itu masih ada sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 B. Ketentuan ini mengandung arti bahwa dalam susunan daerah baik provinsi, kabupaten maupun kota dimungkinkan adanya pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, namun pengertian daerah khusus dan istimewa dalam Undang-Undang Dasar 1945 ini belum ada batasan pengaturannya. Namun untuk mengatur lebih jauh bagaimana perbedaan derajat khusus maupun istimewa, Undang-Undang Dasar 1945 menyerahkannya kepada undang-undang.

Secara harfiah istilah khusus dan istimewa itu sama,³ tetapi dalam penerapannya atau secara teknis berbeda, dilihat secara historis pemberlakuan daerah istimewa untuk Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dilatarbelakangi oleh agama yakni melalui keputusan wakil perdana menteri Republik Indonesia Mr. Hardi yang mengeluarkan keputusan Nomor 1/Missi/1959 ditahun 1959 isinya memberikan otonomi bidang agama, peradatan, dan pendidikan. Ini semua berkat negoisasi Gubernur Ali Hasjmy dan pemimpin dewan revolusi Aceh Hasan Saleh.⁴ Daerah istimewa Yogyakarta juga diberlakukan sebagai daerah istimewa dilatarbelakangi oleh keistimewaan dalam bidang tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur antara lain syarat khusus bagi calon Gubernur daerah istimewa Yogyakarta adalah Sultan Hamengku Buwono yang bertahta, dan wakil gubernur adalah Adipati Paku Alam yang bertahta. Gubernur

³ Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan: Balai Pustaka), hlm. 341, 437.

⁴ Ferry Mursyidan Baldan, *Pondasi menuju Perdamaian Abadi catatan Pembahasan RUU Pemerintahan Aceh*, (Jakarta: Suara Bebas, 2007), hlm. 46.

dan Wakil Gubernur memiliki kedudukan, tugas, dan wewenang sebagaimana Gubernur dan Wakil Gubernur lainnya, ditambah dengan penyelenggaraan urusan-urusan keistimewaan, berbeda untuk provinsi DKI Jakarta menggunakan istilah daerah khusus, pemberlakuan daerah khusus untuk ibukota Jakarta dikarenakan daerah khusus ibukota Jakarta merupakan ibukota negara.

Dalam praktik, sejak awal kemerdekaan semua daerah diatur seragam dan semua undang-undang tentang pemerintahan daerah punya tafsir berbeda mengenai makna khusus dan istimewa. Perkembangan berbeda mulai terasa sejak tahun 1999. Pemerintah tak mungkin lagi mengaturnya secara seragam. Bahkan untuk Provinsi Nangroe Aceh Darussalam beberapa ketetapan MPR mengamanatkan daerah itu diberlakukan otonomi khusus. Untuk memenuhi amanat itu, tahun 2001 ditetapkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus Aceh.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 mengatur mengenai pemberian status otonomi khusus. Berikut pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang mengatur tentang pemberian status otonomi khusus adalah:

Pasal 2 Ayat (8)

Negara meengakui dan menghormati satua satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang di atur dengan undang undang.

Pasal 225

Daerah daerah yang memiliki status istimewa dan di berikan otonmi khusus selain dengan undang undang ini di berlakukan pula ketentuan khusus yang di atur dalam undang undang lain.

Pasal 226 Ayat (1)

Ketentuan dalam undang undan ini berlaku bagi provinsi daerah khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak di atur secara khusus dalam undang undan tersendiri.

Penjelasan Pasal 226 Ayat (1)

Yang di maksud dengan undang tersendiri adalah Undang Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Undang Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan keistimewaan provinsi daerah istimewa Aceh, jo Undang Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi aceh sebagaimana di ubah menjadi Undang Undang Nomor 11 tahun 2006 Tentang pemerintahan Aceh dan Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan peluang sifat-sifat federasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dapat dilihat dari pasal-pasal dalam undang-undang tersebut yang mengatur tentang pemberian sumber-sumber otonomi khusus untuk suatu daerah. Dalam Pasal 226 Ayat (1) dan penjelasannya indikasi-indikasi sifat federal dalam negara kesatuan nampak terlihat yakni dengan adanya pemberlakuan undang-undang tersendiri yang mengatur daerah-daerah yang memiliki status istimewa disebutkan dalam pasal tersebut, implementasi otonomi khusus bagi Provinsi Nangroe Aceh Darussalam diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Nangroe Aceh Darussalam sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 Tentang pemerintahan Aceh. Disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah tidak dapat diberlakukan di Aceh.

Dalam Undang-Undang pemerintahan Aceh terdapat indikasi- indikasi yang mengarah pada sistem pemerintahan federal atau dapat dikatakan terdapat negara

dalam negara, salah satu contoh hal ini dapat dilihat penggunaan beberapa istilah yang tidak lazim dan tidak sesuai dengan peristilahan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional. Antara lain istilah “Pemerintah Aceh dan Pemerintahan Aceh” yang digunakan dalam undang-undang ini tidak sesuai dengan prinsip negara kesatuan dan Undang-Undang Dasar 1945, yang seharusnya istilah yang digunakan adalah pemerintah provinsi. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 juga memberikan kewenangan kepada pemerintah Provinsi Aceh untuk membentuk lembaga peradilan yang bebas dari pengaruh pihak manapun, ini di atur dalam pasal Pasal 128 ayat (1-4)

(1) Peradilan syari’at Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan peradilan agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar’iyah yang bebas dari pengaruh pihak mana pun.

(2) Mahkamah Syar’iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh.

(3) Mahkamah Syar’iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari’at Islam.

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Qanun Aceh.

Ketentuan ini menunjukkan bahwa Provinsi Nangroe Aceh Daerussalam memiliki kewenangan yang sama dan sebenarnya merupakan kewenangan pemerintah pusat yaitu kewenangan dibidang yustisi atau peradilan sebagaimana diatur dalam pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Dengan demikian kewenangan yang dimiliki oleh Provinsi Nangroe Aceh Darussalam tersebut dapat dikatakan adalah kewenangan suatu negara. Hal

ini merupakan suatu indikasi adanya suatu negara dalam negara. Berdasarkan tinjauan terhadap materi muatan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 bahwa kewenangan atau pembagian urusan pemerintahan didalam undang-undang pemerintahan Aceh mencerminkan prinsip-prinsip pelimpahan tugas dan kewenangan pemerintahan dalam sistem federal.

Dari kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada Provinsi Nangroe Aceh Darussalam melalui diberlakukannya otonomi khusus dengan adanya Undang-Undang 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Nangroe Aceh Darussalam sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menimbulkan suatu pertanyaan apakah pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Nangroe Aceh Darussalam sudah mengarah kepada sistem negara federal dan bagaimana dampak Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia .

Dari permasalahan tersebut penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul **“Konstruksi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh”**

1.2. Rumusan masalah dan ruang lingkup

1.2.1 Rumusan masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, peneliti merumuskan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimanakah konstruksi hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh?
2. Apa dampak penerapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang pemerintahan Aceh terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia?

1.2.2 Ruang lingkup

Ruang lingkup dari penelitian dibatasi pada; Pertama, bentuk negara kesatuan di Indonesia yang terdapat didalam konstitusi. Kedua, Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

1.3 Tujuan dan kegunaan penelitian

1.3.1 Tujuan penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam rangka menambah ilmu pengetahuan ketatanegaraan dan juga khususnya bertujuan untuk mengetahui:

- A. Untuk menganalisis konstruksi hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- B. Untuk menganalisis implikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia.

1.3.2 Kegunaan penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah:

1. Kegunaan teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian ilmu pengetahuan hukum, dalam hal ini khususnya didalam hukum tata negara, memberikan sumbangan pemikiran dan pengembangan pengetahuan ilmu hukum yaitu hukum tata negara (HTN), khususnya dalam memahami asas desentralisasi yang mengarah kesistem federal dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh .

2. Kegunaan praktis

Kegunaan praktis dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk memperluas wawasan dan pengetahuan mengenai otonomi khusus yang dimiliki Nangroe Aceh Darussalam terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Bahan informasi atau bahan bacaan bagi pihak-pihak yang berkepentingan khususnya mahasiswa dalam memahami otonomi khusus yang dimiliki Nangroe Aceh Darussalam terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Sebagai salah satu syarat akademik bagi peneliti untuk memperoleh gelar sarjana hukum pada fakultas hukum Universitas Lampung.