

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Bentuk susunan Negara

C.F. Strong mengatakan *there is no state that we know today which has not been built into its existing by a proses of integration or knitting together.*¹

Semua negara yang dikenal masa kini didirikan menjadi bentuknya sekarang melalui proses integrasi atau penggabungan bersama.

Berangkat dari pemahaman *regeringsvorm* yang diterjemahkan sebagai bentuk pemerintahan dan *staatsvorm* yang diartikan sebagai bentuk negara, Sri Soemantri Martosoewingnyo mengatakan bentuk negara meliputi negara serikat dan kesatuan.²

Tetapi menurut Soehino mengatakan ditinjau dari susunannya susunan negara akan menghasilkan dua kemungkinan susunan negara yaitu negara yang bersusunan tunggal, yang disebut negara kesatuan dan negara yang bersusunan jamak yang disebut negara federasi.³

Ditinjau dari pendapat para pakar diatas terdapat perbedaan peristilahan yang sudah umum tetapi dengan maksud yang sama ada yang menyebutkan bentuk

¹ C.F. Strong , *Op.Cit*, hlm. 78

² Sri Sumantri M, *Bentuk Negara dan Implementasinya Berdasarkan UUD 1945*, (Jakarta: Gl Indonesia), hlm. 40.

³ Soehino, *Ilmu Negara* ,(Yogyakarta: Liberti, 2004), hlm. 224.

negara adapula yang menyebutkan susunan negara. Demikian pula yang menyebutkan negara serikat, namun adapula yang menyebutkan atau mengistilahkan negara federasi.

Untuk menyelaraskan dengan objek formal yang menjadi dasar normatif penelitian ini yaitu Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat 1 yang berbunyi” Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik.

2.1.1. Negara kesatuan

Negara kesatuan dapat disebut negara unitaris. Negara ini ditinjau dari segi susunannya bersifat tunggal, maksudnya negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara didalam negara.

Ditinjau dari segi sejarah ketatanegaraan serta ilmu negara, pada permulaan perkembangannya, yaitu dari zaman purba, zaman kuno, zaman abad pertengahan, zaman renaissance, kemudian memasuki zaman hukum alam baik abad XVII maupun abad XVIII, kekuasaan para penguasa itu pada umumnya bersifat absolut dan masih dilaksanakannya asas sentralisasi dan asas kosentrasi kedua asas itu secara singkat pengertiannya dapatlah dikemukakan sebagai berikut:

1. Asas sentralisasi, adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintah itu milik pemerintah pusat.
2. Asas kosentrasi, adalah asas yang mengkehendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintah itu dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, baik yang ada dipusat maupun yang ada di daerah-daerah.

Dengan demikian dalam negara kesatuan yang berdasarkan asas sentralisasi dan konsentrasi serta penguasaannya yang bersifat absolut, hanya ada satu pemerintah yaitu pemerintah pusat mempunyai kekuasaan serta wewenang tinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijakan pemerintah dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.

Negara merupakan institusi yang terbentuk dari keberadaan suatu kelompok manusia yang bertempat tinggal di suatu wilayah kemudian membentuk peraturan-peraturan dalam rangka mengatur hidup yang telah disepakati bersama.

Negara kesatuan adalah bentuk negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayahnya atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh suatu pemerintah pusat. Kedaulatan sepenuhnya dari pemerintah pusat disebabkan karena didalam negara kesatuan tidak terdapat negara-negara berdaulat. Meskipun didalam negara-negara kesatuan wilayah-wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara, akan tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak memiliki kekuasaan asli seperti halnya dengan negara-negara bagian didalam bentuk negara federasi.

Pada saat sekarang ini suatu negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk yakni;

- 1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi.
- 2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.

Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pusat.

Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.

Menurut Miriam Budiarmo negara kesatuan adalah negara yang kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah, pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonom, tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat.⁴ Jadi kedaulatannya baik kedaulatan kedalam maupun keluar sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian yang menjadi hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat.

Kedaulatan internal dan kedaulatan eksternal negara kesatuan dapat ditelaah bahwa negara kesatuan adalah negara yang memiliki pelaksanaan kebiasaan otoritas legislatif tertinggi oleh satu kekuasaan pusat sedangkan negara federal adalah suatu alat politik yang dimaksudkan untuk merekomendasikan kekuasaan dan persatuan nasional dengan pemeliharaan hak-hak Negara.⁵

Singkatnya negara yang otoritas legislatifnya dibagi antara kekuasaan pusat atau kekuasaan federal dengan unit-unit yang lebih kecil, unit-unit ini terkadang disebut negara bagian atau kanton atau provinsi sesuai dengan kesempurnaan kekuasaannya. Kedaulatan memiliki dua aspek yakni aspek

⁴ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 269.

⁵ C.F. Strong, *Op.Cit*, hlm. 109.

internal dan aspek eksternal. Kedaulatan internal sudah didefinisikan sebagai supermasi seseorang atau sekumpulan orang dalam negara terhadap individu-individu atau perkumpulan-perkumpulan individu didalam wilayah yuridiksinya. kedaulatan internal didefinisikan sebagai kemerdekaan absolut suatu negara sebagai keseluruhan dalam kaitannya dengan negara-negara lain.

Seluruh persoalan tentang kedaulatan internal berkisar pada makna kata negara. Pernah dikatakan bahwa negara bukanlah jika tidak berupa seluruh kumpulan individu didalamnya yang terorganisir secara politik. Dalam pernyataan rousseau bahwa kedaulatan bersifat umum, tidak dapat dibagi-bagi dan tidak dapat dicabut sebab walaupun kedaulatan dikatakan diberikan kepada penguasa atau pemerintah, pada akhirnya kedaulatan itu terletak kembali kepada kekuasaan pihak yang diperintah atau rakyat.⁶

Perbedaan antara kedaulatan hukum dan kedaulatan politik, misalnya di Inggris kedaulatan hukum adalah “Ratu di parlemen” dan kedaulatan politik adalah para pemilih yang jika dikehendaki dapat membentuk kedaulatan hukum sesuai dengan keinginannya. Jika anda mengatakan sulit hal ini terjadi dalam kenyataan, anda tidak bisa mengingkari kedaulatan politik rakyat, tetapi hanya menerangkan bahwa medium untuk mengekspresikan kehendak rakyat tidak berhasil dengan baik. Setidaknya cukup adil untuk menyatakan bahwa pemerintah representatif modern benar-benar, sejauh dunia belum mampu mengetahuinya, membawa kedaulatan politik dan kedaulatan hukum sedekat mungkin dengan takdir yang membawa keduanya.⁷ Pemerintahan representatif

⁶ Rousseau sebagaimana dikutip C.F.Strong, *ibid.* hlm. 110.

⁷ C.F. Strong, *Ibid.* hlm. 111.

ini dibentuk lewat kebiasaan dan undang- undang atau suatu dokumen lengkap yang keduanya disebut konstitusi, dari sudut pandang konstitusi adalah sebuah upaya untuk menetapkan antara pemerintah dan pihak yang diperintah, jadi meskipun secara teori kedaulatan penguasa hukum tetap takterbatas dan kedaulatan rakyat tidak dapat dicabut, secara praktek kedaulatan penguasa hukum amat sangat dibatasi dan kedaulatan dalam jumlah besar diserahkan demi perdamaian sosial dan keselarasan politik.⁸

Negara konstitusional adalah wilayah yuridiksi pemerintah khusus yang fungsi-fungsinya dirumuskan dalam konstitusi negara itu. Oleh karena itu konstitusi menentukan batas-batas negara secara internal maupun eksternal, dan batas-batas negara itu menjadi sangat penting jika dipertimbangkan dalam hubungan eksternalnya. Secara teori kedaulatan eksternal juga internal bersifat tidak terbatas, tetapi secara praktek dibatasi secara positif oleh kehendak akan perdamaian ataupun oleh manfaat materi tertentu dan pihak komunitas terkait atau dibatasi secara negatif oleh rasa takut dengan kekuasaan negara tetangga yang akan menghancurkan komunitas itu. Salah satu pertimbangan ini dapat menyebabkan suatu negara mengadakan persatuan dengan negara lain yang sedikit banyak sesuai dengan kondisinya. Bentuk paling sederhana dari persatuan ini adalah aliansi atau persekutuan yang mungkin bersifat satuan ini adalah aliansi atau persekutuan yang mungkin bersifat defensif yaitu untuk memberikan kepada persatuan itu suatu persenjataan jika ada anggotanya yang diserang, atau ofensif yaitu untuk mempersenjatai persatuan itu walaupun salah satu anggotanya adalah agresor, dimasa sekarang hal ini bukanlah batasan resmi

⁸ *Ibid.*

kedaulatan karena anggota manapun dari persatuan ini bebas untuk melepaskan diri dari syarat-syarat persatuan kapanpun dirasakan syarat-syarat itu menyimpang, walaupun syarat-syarat aliansi biasanya ditetapkan dengan batasan waktu. Contoh bagus dari aliansi ini bisa ditinjau ketika Italia melepaskan dari aliansi tiga negara dengan Jerman dan Austria dengan pecahnya perang pada tahun 1914 dan pada tahun berikutnya bersekutu dengan musuh-musuh sekutunya semula, suatu gerakan berbalik arah yang diulanginya kembali pada tahun 1943.⁹ Atau suatu negara dapat mengikatkan diri dalam persatuan dengan negara lain untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan tindakan-tindakan tertentu dalam batas-batas maksimal tertentu.¹⁰

2.1.2. Negara federal

Federalisme dalam beberapa bentuk sudah ada sejak zaman dahulu karena sudah dikenal diantara negara kota pada zaman Yunani kuno. Bentuk federalisme kembali dijumpai pada abad pertengahan di beberapa kota di Italia. Sesungguhnya sejak abad ke 13 sejarah federalisme terus berlanjut dengan berkembangnya konfederasi Swiss. Konfederasi Swiss terlahir ketika tiga *forest canton* mempersatukan diri untuk saling melindungi pada tahun 1291.¹¹

Inilah dasar pemerintahan politik di beberapa negara saat ini, negara-negara yang keadaan tradisinya berbeda-beda seperti Yugoslavia, Amerika Serikat, Meksiko, dan Australia. Jika dunia bergerak ke arah pemerintahan negara universal diluar anarki internasional yang dikenal sekarang, maka dapat dipastikan bahwa

⁹ C.F. Strong. *Ibid.* Hlm. 112.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ C.F.Strong. *Ibid.* hlm. 141.

pemerintahan universal itu akan dicapai dalam bentuk pemerintahan federal. Eksperimen politik dengan pengaruh yang begitu mendalam dan meluas dimasa lalu dan masa kini dan dimasa yang akan datang, berhasil menuntut pengamatan cermat dari warga negara yang serius atau berhasil menghasilkan studi yang paling mendekati hal itu.

Dari waktu-kewaktu dan pada tempat yang berbeda beda federalisme itu beragam adanya, bentuknya yang paling fleksibel berupa persatuan negara yang sebenarnya tidak membentuk negara sama sekali. Sejarah menunjukkan banyak contoh tipe persatuan terbatas ini yang demi kebutuhan akan istilah yang lebih baik umumnya di namakan konfederasi.

Sifat dasar negara federal adalah adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan unit federasi. Ada tiga hal yang membedakan Negara federal satu sama lainnya, pertama cara pembagian kekuasaan antara pemerintah negara federal dengan negara bagian, kedua bentuk otoritas untuk melindungi supermasi konstitusi diatas otoritas federal dan otoritas negara bagian jika muncul konflik diantara keduanya. Ketiga, menurut cara perubahan konstitusi jika dikehendaki adanya perubahan semacam itu.¹²

Kekuasaan bisa didistribusikan dengan salah satu dari dua cara berikut, konstitusi merumuskan kekuasaan yang dimiliki otoritas federal dan menyerahkan sisanya kepada unit-unit federasi, atau konstitusi merumuskan kekuasaan yang dimiliki unit-unit federasi dan menyerahkan sisanya kepada otoritas federal. perumusan kekuasaan tersebut bertujuan untuk mendefinisikan pembagian kekuasaan dan karenanya memberikan batasan-batasan pada kekuasaan. Oleh karena

¹² C.F. trong. *ibid.* hlm. 144.

itu diyakini bahwa jika konstitusi federal mendefinisikan kekuasaan unit-unit federasi seperti dalam kasus Kanada, maka tujuannya adalah untuk memperkuat kekuasaan federal dengan mengorbankan masing-masing anggota federasi itu. Kenyataannya unit-unit federasi pada kasus Kanada tidak disebut dengan istilah negara bagian melainkan provinsi, dengan demikian jika kekuasaan simpanan ada pada otoritas federal maka konstitusi lebih mendekati konstitusi negara kesatuan dibandingkan jika kekuasaan simpanan ada pada otoritas negara bagian, dengan kata lain negara semacam ini dinamakan bukan bersifat federal.¹³

Jika konstitusi mendefinisikan kekuasaan otoritas federal seperti pada kasus Amerika Serikat dan Australia, tujuannya adalah untuk mengawasi kekuasaan otoritas federal, demikian pula dengan kekuasaan otoritas unit-unit federasi. Unit-unit federasi ingin mempertahankan independensinya, juga mempertahankan federasi itu. Unit-unit federasi menginginkan satu wahana untuk mengekspresikan rasa kebangsaannya, namun pada saat yang sama mereka ingin sejauh mungkin mempertahankan karakter masing-masing sebagai negara. Lebih dari itu mereka berharap dapat mendefinisikan kekuasaan federal lebih besar.¹⁴

Pembagian kekuasaan mengisyaratkan bahwa ruang lingkup lembaga legislatif tiap-tiap unit federasi sama-sama terbatas dan masing-masing tidak mengganggu yang lain, suatu yang lebih tinggi dari lembaga legislatif federasi maupun lembaga legislatif tiap unit federasi adalah konstitusi, konstitusi adalah perjanjian yang bersifat tetap suatu perjanjian yang dibuat pihak-pihak yang menyatakan syarat-syarat penyatuan mereka secara tertulis. Konstitusi federal sesungguhnya adalah sebuah kesepakatan tentang hak dan kewajiban otoritas negara bagian dan negara

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

federal, hak dan kewajiban ini harus dijaga sesuai dengan porsinya yang benar sesuai dengan hak-hak yang dituntut otoritas manapun serta kewajiban yang dipersyaratkan oleh suatu otoritas pada otoritas lain, tidak boleh menyimpang dari isi konstitusi. Dinegara yang benar-benar federal kekuasaan untuk menjaga keseimbangan antara hak-hak dan kewajiban itu diserahkan kepada mahkamah agung yang terdiri dari hakim-hakim, tugas mahkamah agung adalah mengawasi pelaksanaan konstitusi, karena konstitusi mendistribusikan kekuasaan pemerintahan diantara pihak-pihak yang membuat perjanjian dengan otoritas federal yang lebih didirikan meneurut perjanjian.¹⁵

Menurut C.F. Strong ada beberapa macam negara federal, boleh dikatakan bahwa tidak ada dua negara federal yang sama. Perbedaan-perbedaan terdapat dalam dua hal:

- a. Cara bagaimana kekuasaan dibagi antara pemerintah federal dan pemerintah negara-negara bagian.
- b. Badan yang mempunyai wewenang untuk menyelesaikan perselisihan yang timbul antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian.¹⁶

Berkait dengan poin pertama dapat dijabarkan sebagai berikut: kalau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian diadakan pembagian tugas yang terperinci secara materil, pembagian kekuasaan dalam negara federal dapat dilakukan dengan dua cara, tergantung dimana letaknya dana kekuasaan:

¹⁵ *Ibid.* hlm. 147.

¹⁶ C.F. Strong sebagaimana dikutip Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 276.

- a. Undang-undang dasar merinci satu persatu kekuasaan pemerintah federal, sedangkan sisa kekuasaan yang tidak terperinci diserahkan kepada negara-negara bagian .
- b. Undang-undang dasar merinci satu persatu kekuasaan pemerintah negara bagian, sedangkan ada kekuasaan diserahkan kepada pemerintah federal, negara federal semacam ini dianggap kurang sempurna sifat federalnya.¹⁷

Berkaitan dengan poin kedua dapat dijabarkan sebagai berikut :

- a. Kalau wewenang itu terletak pada mahkamah federal maka negara federal semacam itu dianggap lebih sempurna sifat federalnya. Contoh: Amerika Serikat, Australia.
- b. Kalau wewenang itu terlatak pada dewan perwakilan rakyat federal maka negara federal semacam itu dianggap kurang sempurna sifat federalnya. Contoh: Swiss.¹⁸

2.2. Otonomi Daerah

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi sebenarnya mempunyai pengertian yang berbeda. Istilah otonom lebih cenderung berada dalam aspek politik kekuasaan negara, sedangkan desentralisasi lebih cenderung berada dalam aspek administrasi negara. Sebaliknya jika dilihat dari *sharing of powers* (pembagian kekuasaan) kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah tentu akan menyangkut

¹⁷ Miriam Budiarjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 277.

¹⁸ *Ibid.*

pula pada pembicaraan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang daerah, demikian juga sebaliknya.¹⁹

Syafif Saleh mengatakan otonomi itu sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri, atas inisiatif dan kemauan sendiri, dimana hak tersebut diperoleh dari pemerintah pusat.²⁰ Wayong mengemukakan bahwa otonomi daerah itu adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan berpemerintahan daerah sendiri.²¹ Sugeng Istanto menyatakan bahwa otonomi diartikan sebagai hak atau wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.²²

Berangkat dari hal tersebut maka inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Disini masyarakat tidak saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui pemberdayaan masyarakat, melainkan yang utama adalah berupaya untuk memperbaiki nasibnya sendiri.

¹⁹ Surianingrat sebagaimana dikutip Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, (Yogyakarta: Graha Ilmu bersama Universitas Pancasila, 2009), hlm. 63.

²⁰ Syarif sebagaimana dikutip Edie Toet Hendratno, *ibid.*

²¹ Wayong sebagaimana dikutip Edie Toet Hendratno, *ibid.*

²² Sugeng Istanto sebagaimana dikutip Edie Toet Hendratno, *ibid.* hlm.64.

2.3. Desentralisasi

Pengertian tentang desentralisasi tidak ada yang tunggal, banyak definisi yang di kemukakan oleh para pakar mengenai desentralisasi. Menurut David. K. Hart banyaknya definisi tentang desentralisasi ini desabkan karena ada beberapa disiplin ilmu dan teori yang memberikan perhatian terhadap desentralisasi antara lain seperti ilmu administrsi negara, ilmu politik, dan teori administrasi.²³

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti “De” adalah lepas dan “Centrum” adalah pusat sehingga bisa diartikan melepaskan diri dari pusat. Dari sudut ketatanegaran yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri, pernyataan ini hampir sama dengan pendapat Amrah Muslimin yang menyebutkan desentralisasi ialah pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.²⁴

Amrah Muslimin mengemukakan tiga macam desentralisasi yaitu:

- a. Desentralisasi politik, sebagai pengakuan adanya hak megurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu;
- b. Desentralisasi fungsional, sebagai pengakuan adanya hak pada golongan-golongan yang mengurus satu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik serikat atau tidak pada suatu daerah tertentu, seperti subak di Bali;

²³ David. K. Hart sebagaimana dikutip Edie Toet Hendratno, *ibid.* hlm. 64.

²⁴ Amrah Muslimin sebagaimana dikutip Edie Toet Hendratno. *Ibid.*

c. Desentralisasi kebudayaan, yang mengakui adanya hak pada golongan kecil, masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan kebuayaan sendiri.

Desentralisasi di negara kesatuan berarti adanya penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat sebagai badan publik nasional kepada pemerintah daerah sebagai badan lokal, hal ini sebagaimana terjadi di Inggris yang dijelaskan oleh Eric Barendt bahwa, *A state with unitary constitution may decide for a number of reasons to devolve powers to regional assemblies.*²⁵

Tujuan lain dari desentralisasi adalah agar pengambilan keputusan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lokal sebagaimana dikemukakan oleh Eric Barent bahwa *one common motive is the desire to deentralize political authory so that it is more responsive to the needs of local community.*²⁶

Pada desentralisasi terjadi distribusi kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Distribusi kekuasaan tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yaitu distribusi kekuasaan berdasarkan wilayah atau distribusi kekuasaan berdasarkan fungsi-fungsi tertentu pemerintah. Hal ini menurut Samuel Hames dapat diategorikan sebagai berikut:

The power to goven locally distributed to ways: areally and functionaly. On an area basic. The power to manage local public affair is distributet among a number of general purpose regional and local goverment. On functional basic the power to manage local publik service is distributed among a number of specialized ministries and other agencis concerned with the operation of ono or

²⁵ Eric Barent sebagaimana dikutip Edie Toet Hendratno. *Ibid.* hlm. 65.

²⁶ *Ibid.*

*more related activities. Thus the way power is distributed affect which central agencies exert control over which local institutions.*²⁷

Dengan demikian kekuasaan pemerintah lokal mempunyai dua jenis kekuasaan, yaitu kekuasaan desentralisasi atau otonomi kekuasaan tugas pembantuan menurut Constantijn Kortman dan Paul Bovendert kekuasaan otonomi adalah kekuasaan *to regulate and administer their own affairs*” selanjutnya dikatakan bahwa *in areas where it has autonomous powers, the decentralized authority conducts its own policies, deciding for itself its aim and means.* sedangkan kekuasaan tugas pembantuan merupakan *cooperates in the implementation of policy which has been decided by other government institutions.*²⁸

Dengan demikian kekuasaan pemerintah lokal mempunyai dua jenis kekuasaan, yaitu kekuasaan desentralisasi atau otonomi dan kekuasaan tugas pembantuan.

Brian C . Smith mengemukakan bahwa dalam sistem politik Negara kesatuan, desentralisasi mencakup devolusi dan dekosentrasi.²⁹

Devolusi adalah penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dalam bidang kebijaksanaan publik kepada lembaga perwakilan rakyat ditingkat lokal dengan undang-undang. Sedangkan dekosentrasi pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi atas nama pemerintah pusat kepada pejabat di

²⁷ Samuel Humes sebagaimana dikutip Edie Toet Hendratno. *Ibid.* hlm. 66.

²⁸ Constantijn Kortman dan Paul Bovendert sebagaimana dikutip Edie Toet Hendratno. *Ibid.* hlm. 67.

²⁹ Brian C. Smith sebagaimana dikutip Edie Toet Hendratno. *ibid.*

²⁹ *Ibid.*

daerah yang bertanggung jawab dalam kebijaksanaan publik dalam wilayah yuridiksi tertentu.³⁰

Benyamiin Hoessein dan Syarif Hidayat menyebutkan beberapa tujuan, dan alasan Negara-Negara berkembang menerapkan kebijakan-kebijakan desentralisasi yaitu:

1) untuk pendidikan politik, 2) untuk latihan kepemimpinan politik, 3) untuk memelihara kesetabilan politik, 4) untuk mencegah kosentrasi kekuasaan pusat, 5) untuk memperkuat akuntabilitas publik, dan 6) untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat. Berkaitan dengan alasan desentralisasi, ada empat alasan penerapan kebijakan desentralisasi yaitu: 1) untuk menciptakan efesiensi penyelenggaraan administrasi pemerintahan, 2) untuk memperluas otonomi daerah, 3) untuk beberapa kasus sebagai strategi untuk mengatasi instabilitas politik, dan 4) untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan untuk mempercepat proses pembangunan daerah.³¹

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, Bayu Surianigrat menegaskan desentralisasi umumnya menyangkut dua hal, yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional:

- 1) Desentralisasi teritorial (*teritoriale decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*). Batas pengaturan tersebut adalah daerah;

³¹ Bhenyamin Hoessein dan Syarif Hidayat sebagaimana dikutip Edie Toet Hendratno, *Ibid.* hlm. 68.

- 2) Desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tertentu tersebut antara lain adalah pendidikan dan pengairan.³²

G Shabbir Cheema dan Dannis A Rondineli mengungkapkan pengertian desentralisasi berangkat dari berbagai pengertian desentralisasi yang digunakan para pakar dalam buku yang mereka susun,

*Although The Authors of farius chapters in this book use different terms to identify degrees of forms of decenralization all agree that the differences are important. They refer to four major forms of decentralization: deconcentration, delegation to semi to autonomous of parastatal agencies, devolution to local overment, ang transfer of functions from publik to non goverment institusions.*³³

Dengan demikian kekuasaan pemerintah lokal mempunyai dua jenis kekuasaan, yaitu kekuasaan desentralisasi dan kekuasaan tugas pembantuan.

2.3.1. Tujuan Desentralisasi

Konsepsi dasar desentralisasi pada dasarnya bertujuan untuk mendorong terciptanya *political ecuality*,³⁴ *local responsibility dan local responsiveness, citizen participation.*³⁵

³² Bayu Surianingrat sebagaimana dikutip Edie Toet Hendratno, *Ibid*.

³³ G Shabbir Chemma dan Dannis A Rondineli sebagaimana dikutip Edie Toet Hendratno, *ibid*.

³⁴ Hubunga antara desentralisasi dan demokrasi menjdi perhatian para akademisi seperti Jacques Mariel Nzounkeu, sebagaimana dikutip Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitualisme Indonesia*, (Bandar Lampung: Indepth Publising, 2012), hlm.22.

³⁵ Pendapat dan teori yang membela desentralisasi berdasakan alasan demokrasi dan partisipasi yang luas dari masyarakat diberikan oleh Alexis de Tocqueville in *democracy in amerika*,sebagaimana dikutip Rudy, *Ibid*,

Political equality, mencakup bagaimana desentralisasi mampu menjadi dorongan relasi kerja antara berbagai tingkat lembaga pemerintahan yang mengarah kepada terciptanya *Check and Balances*, sekaligus membuka ruang bagi masyarakat termasuk perempuan dan kelompok marginal lainnya untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik ditingkat lokal.³⁶

Local accountability, menyangkut relasi antara desentralisasi dengan perwujudan transparansi pemerintahan, peningkatan akses informasi bagi warga, serta mekanisme akuntabilitas pemerintah daerah atas kerja yang sudah dilakukan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang efektif.³⁷

Local responsiveness, mencakup bagaimana desentralisasi memberi tanggapan dan kontribusi terhadap, pemenuhan pelayanan publik, adanya akselerasi pembangunan sosial ekonomi untuk pemenuhan hak-hak dasar, pengaturan lokasi sumberdaya pembangunan yang dapat memenuhi perasaan keadilan serta jaminan keamanan dan perlindungan HAM bagi masyarakat.³⁸

Citizen Participation, mencakup bagaimana desentralisasi memberikan ruang bagi keterlibatan masyarakat lokal dalam pembuatan kebijakan daerah. Tujuan ini juga berhubungan dengan pelaksanaan dan konsolidasi demokrasi.³⁹

Para akademisi secara umum sepakat bahwa desentralisasi membawa manfaat esensi dan ekuitas yang berasal dari adanya proses demokrasi yang mendorong pemerintah daerah untuk melayani kebutuhan dan keinginan konstituen mereka.

³⁶ Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitualisme Indonesia*, (Bandar Lampung: Indepth Publishing, 2012), hlm. 22

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.* hlm. 23.

³⁹ *Ibid.*

Oleh karena itu desentralisasi yang demokratis adalah bentuk yang paling efektif. Logika yang mendasari desentralisasi adalah bahwa lembaga lembaga lokal demokratis dapat lebih baik dalam memahami masyarakat lokal dan lebih mungkin untuk merespon kebutuhan dan aspirasi daerah karena mereka lebih dekat dan lebih bertanggung jawab kepada penduduk lokal.⁴⁰

Mauhood mengemukakan tujuan utama dari kebijakan desentralisasi seperti Indonesia adalah sebagai upaya mewujudkan keseimbangan politik, akuntabilitas pemerintahan lokal dan pertanggung jawaban pemerintah lokal. Ketiga tujuan ini saling berkait satu sama lain. Adapun persyaratan yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut dalam konteks Indonesia misalnya adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas, memiliki pendapatan daerah sendiri, memiliki badan perwakilan yang mampu mengontrol eksekutif daerah dan adanya kepala daerah yang dipilih sendiri oleh masyarakat daerah melalui pemilihan yang bebas.⁴¹

Menurut Koirudin kebijakan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah di negara-negara yang bersifat demokratis, sedikitnya memiliki dua pokok manfaat yaitu:

1. Manfaat politis yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik masyarakat daerah sekaligus dalam rangka memperkuat stabilitas politik secara nasional.

⁴⁰ Jesse C. Ribbot sebagaimana dikutip Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitualisme Indonesia*, (Bandar Lampung: Indepth Publising, 2012), hlm. 23.

⁴¹ Mauhood dalam Rudy. *Ibid.*

2. Manfaat administratif dan ekonomis yaitu untuk meyakinkan bahwa pembangunan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat disana.⁴²

Sebagai sebuah konsep penyelenggaraan konsep pemerintahan, desentralisasi menjadi panduan utama akibat ketidakmungkinan sebuah negara yang wilayahnya luas dan penduduknya banyak untuk mengelola manajemen pemerintah secara sentralistik. Desentralisasi juga diminati karena didalamnya terkandung semangat demokrasi untuk mendekatkan partisipasi masyarakat dalam sebuah pembangunan.⁴³ Selain itu kebijakan desentralisasi dihubungkan dengan tujuan untuk mengakomodasi keragaman dan partisipasi publik.⁴⁴

2.3.2. Bentuk-bentuk Desentralisasi

Cohen and Peterson dalam UNDP⁴⁵ melakukan kajian terhadap bentuk-bentuk desentralisasi dengan pendekatan konsep maupun pendekatan pembangunan. Mereka menyimpulkan terdapat enam bentuk desentralisasi antara lain desentralisasi berdasarkan sejarah, desentralisasi teritorial dan fungsional, desentralisasi berdasarkan permasalahan dan nilai, desentralisasi berdasarkan penyediaan jasa, desentralisasi berdasarkan pengalaman negara tertentu dan desentralisasi berdasarkan tujuan.⁴⁶

⁴² Koirudin sebagaimana dikutip Rudy. *Ibid.* Hlm. 24.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Harold Wolman sebagaimana dikutip Rudy. *Ibid.*

⁴⁵ UNDP, *Decentralization: a Sampling Definition, Working Paper series, October 1999*

⁴⁶ Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitualisme Indonesia*, (Bandar Lampung: Indepth Publising, 2012), hlm. 26.

UNDP disisi lain mengklasifikasikan bentuk-bentuk desentralisasi yang dihubungkan dengan desentralisasi administratif dan *good governance*. Variasi bentuk-bentuk tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. *Devolution;*

Devolution atau devolusi merupakan bentuk umum dari desentralisasi dimana daerah otonom merupakan suatu bentukan hukum yang berdiri sendiri. Pemerintah pusat dalam hal ini menyerahkan sebagian fungsinya untuk membentuk unit pemerintah yang tidak berada dibawah kendali pemerintah pusat secara langsung.

2. *Delegation;*

Delegation atau delegasi merujuk pada penyerahan pengambilan kebijakan dan kewenangan administratif untuk tindakan tertentu kepada institusi atau organisasi yang semi independen, misalnya badan usaha milik negara atau perusahaan pembangunan regional.

3. *Deconcentration;*

Deconcentration atau dekosentrasi mencakup transfer kewenangan administratif yang spesifik dalam hal pengambilan kebijakan, keuangan, dan fungsi manajemen dalam lingkup yuridiksi unit pemerintah pusat.

4. *Political or democratic decentralization*

Desentralisasi politik mencakup seluruh transfer kewenangan administratif, fiskal dan politik. Bentuk ini adalah bentuk desentralisasi

yang paling dibutuhkan untuk keberhasilan suatu kebijakan desentralisasi disuatu negara.⁴⁷

Koesoemahatmaja menyatakan, desentralisasi lazim dibagi dalam dua macam pertama, dekosentrasi (*deconcentratie*), adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Dalam desentralisasi semacam ini rakyat tidak ikut disertakan. Kedua, desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundie decentralisatie*) atau desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom didalam lingkungannya. Dalam desentralisasi politik ini rakyat dengan mempergunakan saluran saluran tertentu ikut serta dalam pemerintahan.⁴⁸

Amrah Muslimin mengartikan desentralisasi dengan mebaginya menjadi tiga macam, yaitu:

1. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
2. Desentralisasi fungsionil adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan yang mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu

⁴⁷ *Ibid.* hlm. 27.

⁴⁸ Koesoemahatmaja sebagaimana dikutip Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitualisme Indonesia*, (Bandar Lampung: Indepth Publising, 2012), hlm. 28.

daerah tertentu, umpamanya mengurus kepentingan irigasi bagi golongan petani dalam satu atau beberapa daerah tertentu.

3. Desentralisasi kebudayaan memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat menyelenggarakan kebudayaan sendiri, dalam kebanyakan negara kewenangan ini diberikan pada kedutaan asing demi pendidikan masing-masing negara yang bersangkutan.⁴⁹

Desentralisasi menurut Rindinelli pada dasarnya dapat dibagi menjadi 4 bentuk antara lain:

1. *Deconcentration*, pelimpahan wewenang kepada pejabat yang berbeda dalam garis hierarki dengan pemerintah pusat.
2. *Delegation*, pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berbeda struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundangan, pihak yang menerima wewenang mempunyai keluasaan dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang.
3. *Devolution*, yaitu pelimpahan wewenang tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang kewenangan atau tugas pemerintahan dari pihak pemerintahan mendapat discretion yang tidak dikontrol oleh pusat, dalam hal tertentu dimana pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya. Pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam

⁴⁹ Amrah Muslimin sebagaimana dikutip Rudy. *Ibid.* Hlm. 30.

melaksanakan tugasnya pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menggali sumber-sumber penerimaan dan mengatur penggunaannya.

4. *Privatization*, yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi nonpemerintah atau sektor swasta. Hal ini biasanya dimaksudkan untuk peluang bagi organisasi tersebut untuk ikut ambil bagian secara nyata dalam pembangunan nasional. Gagasan ini lebih menonjol dalam rangka dibirokratisasi dalam pengambilan keputusan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu dengan melibatkan organisasi-organisasi non pemerintah.⁵⁰

Koirudin memberikan isyarat bahwa desentralisasi dapat dilakukan melalui empat bentuk kegiatan utama yaitu; (1) dekosentrasi wewenang administratif; (2) delegasi kepada penguasa otorita; (3) devolusi kepada pemerintah daerah ; (4) pemindahan fungsi dari pemerintah kepada swasta.⁵¹

2.4. Hubungan Pusat dan Daerah

Model hubungan pusat dan pemerintah daerah secara teoritis menurut Clarke and Stewart dapat dibedakan menjadi tiga yaitu:

1. *The relative autonomy model*

Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat penekenannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan.

⁵⁰ Rondinelli sebagaimana dikutip Rudy. *Ibid.* hlm. 31.

⁵¹ Koirudin sebagaimana dikutip Rudy. *Ibid.*

2. *The agency model*

Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti, sehingga keberadaanya lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijakan pemerintah pusatnya. Model ini membutuhkan peraturan perundang-undangan yang sangat rinci dan detail dalam melaksanakan pemerintah daerah serta membutuhkan mekanisme kontrol yang ketat. Sebaliknya model ini tidak membutuhkan mekanisme perimbangan keuangan pusat-daerah, karena keuangan berasal dan diatur oleh pemerintah pusat.

3. *The interaction model*

Model yang dibangun untuk menciptakan suatu interaksi yang baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁵²

Penyerahan kewenangan berupa urusan-urusan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom dalam wilayahnya dapat dilakukan dengan mengikuti beberapa sistem/pinsip/paham/pengertian/ajaran, yaitu:

1. Sistem Residu (teori sisa)

Dalam sistem ini telah ditentukan terlebih dahulu secara umum tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Kebaikan sistem ini terutama terlatak pada saat timbulnya kebutuhan-kebutuhan baru, pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil tindakan dan keputusan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pemerintah pusat. Sebaliknya sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan-kesulitan

⁵² Clarke and Stewart sebagaimana dikutip Rudy. *Ibid.* hlm. 35.

mengingat kemampuan daerah yang satu dan lainnya tidak sama dalam berbagai lapangan/bidang.

2. Sistem Material

Dalam sistem ini, tugas-tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif dan rinci. Diluar dari tugas-tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan pemerintah pusat, artinya segala keraguan dan ketidakpastian dalam sistem rumah tangga formal dapat diatasi dengan sistem rumah tangga materiel.

3. Sistem Formal

Dalam sitem ini urusan-urusan termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak secara *a priori* ditetapkan dalam atau dengan undang-undang. Secara teoritik sistem rumah tangga formal memberikan keluasaan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah.

4. Sistem otonomi riil dan seluas-luasnya

Dalam sitem ini penyerahan urusan-urusan atau tugas-tugas dan kewenangan-kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor-faktor yang nyata atau riil dari daerah-daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi.⁵³

Page and Goldsmith menuliskan bahwa dalam mengkaji hubungan pusat dan daerah diberbagai negara-bangsa terdapat indikator, yakni pertama berbagai fungsi yang diberikan kepada daerah otonom. Kedua, seberapa besar dikresi yang

⁵³ Josef Riwu Kaho sebagaimana dikutip Rudy. *Ibid.* hlm. 37.

terkandung dalam wewenang yang terdapat dalam berbagai fungsi yang diemban daerah otonom. Ketiga, akses yang dimiliki daerah otonom untuk melakukan kontak dengan berbagai pihak ditingkat nasional terkait jalannya otonomi daerah. Kejelasan fungsi membuat pemerintahan nasional dan lokal berjalan harmonis.⁵⁴

2.5. Landasan Konstitusional Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejak proklamasi kemerdekaan, Negara Republik Indonesia telah menetapkan bahwa landasan konstitusional negara ini adalah ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang memuat aturan-aturan dalam hal-hal yang mencakup pengertian konstitusi (kumpulan norma hukum yang mengatur alokasi fungsi, kekuasaan, serta tugas berbagai lembaga negara, serta yang menentukan hubungan-hubungan diantara lembaga-lembaga negara tersebut dengan rakyat).⁵⁵

Ketika arus reformasi mulai bergulir tahun 1998, muncul keinginan rakyat yang menghendaki perubahan konstitusi dasar negara republik Indonesia. Dengan demikian Undang-Undang Dasar 1945 yang pada awalnya dianggap konstitusi yang rigid mulai bergeser menjadi konstitusi yang fleksibel, majelis permusyawaratan pada saat itu mulai mengamandemen pasal-pasal yang dianggap tidak sesuai lagi dengan kehidupan demokratis ketatanegaraan Republik Indonesia. Pada periode 1999-2004 majelis permusyawaratan rakyat berhasil

⁵⁴ Page and Goldsmith sebagaimana dikutip Rudy. *Ibid.* hlm. 40.

⁵⁵ Moh. Mahfud M.D, *Dasar dan struktur ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta, UII Pres), hlm.71.

mengadakan perubahan (amandemen) undang-undang dasar sebanyak empat (4) kali perubahan, yaitu perubahan I (19 Oktober 1999), perubahan II (18 agustus 2000), perubahan III (10 November 2001) dan perubahan IV (10 agustus 2002).

Ketentuan tentang aturan penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, pasal ini termasuk pasal yang diamandemen, yaitu perubahan (amandemen) II UUD 1945. Sebelum amandemen pasal ini hanya memuat satu ayat dengan judul bab pemerintahan daerah yang menyebutkan, “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.” Adapun pasal 18 hasil perubahan II undang-undang dasar 1945 terdiri atas tiga pasal, yaitu pasal 18 (ayat 1-7), pasal 18A (ayat 1-2), dan pasal 18B (ayat 1-2) dengan judul bab pemerintahan daerah.

Setelah terjadinya amandemen terhadap pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, pengaturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah semakin luas dan bertambah. Bagir Manan menjelaskan bahwa pasal 18 amandemen ke II mengandung prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan sebagai berikut: ⁵⁶

1. Prinsip daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2), prinsip ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara

⁵⁶ Bagir Manan, *Menyongsong fajar otonomi daerah*, (Yogyakarta, Pusat studi hukum fakultas hukum UII), hlm. 5.

Kesatuan Republik Indonesia. Sebelum amandemen pasal ini tidak menegaskan pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya, hanya dalam penjelasan disebutkan bahwa daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka. Sebagai implementasinya diadakan satuan pemerintahan dekosentrasi di daerah (pemerintahan wilayah) dan fungsi-fungsi dekosentrasi dalam pemerintahan daerah (kepala daerah sekaligus kepala wilayah). Praktik semacam inilah yang menimbulkan dualisme kepemimpinan yang cenderung sentralistik. Pasal 18 amandemen lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis, karena pasal ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi daerah walaupun ini tidak berarti pembentukan satuan pemerintahan dekosentrasi di daerah menjadi terlarang. Sepanjang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, satuan pemerintahan pusat dapat membentuk satuan pemerintahannya di daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5). Keinginan untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya telah muncul pada saat BPUPKI menyusun rancangan Undang-Undang Dasar. Hal ini tampak diantaranya dari pidato Ratu Lingsi yaitu supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus

keperluannya sendiri, tentu dengan persetujuan bahwa daerah-daerah itu adalah daerah di Indonesia. Keinginan ini kemudian dituangkan dalam UUDS 1950, pasal 131 ayat (2). Meskipun secara historis Negara Kesatuan Republik Indonesia menghendaki pelaksanaan otonomi seluas-luasnya sangatlah tepat. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, campur tangan pemerintah pusat hanyalah yang benar-benar bertalian dengan upaya menjaga keseimbangan antara prinsip kesatuan dan perbedaan.

3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A, ayat 1). Prinsip ini mengandung pengertian bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam. Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah. Otonomi untuk daerah-daerah pertanian dapat berbeda dengan daerah-daerah industri, atau antara daerah pantai dan pedalaman dan sebagainya.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (pasal 18B, ayat2). Masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat, seperti desa, marga, nagari, gampong dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan masyarakat hukum lain dan dapat bertindak kedalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Pasal 18B amademen mengandung pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sesuai dengan perannya sebagai subsitem suatu Negara Kesatuan Republik

Indonesia yang maju dan modern. Selain itu hak-hak tradisional yang meliputi hak ulayat, hak-hak memperoleh manfaat atau kenikmatan dari tanah air, diakui dan di junjun tinggi.

5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1). Yang dimaksud dengan bersifat istimewa adalah pemerintahan asli atau pemerintahan bumi putera. Dalam praktik penyelengaran pemerintahan daerah terdapat daerah istimewa seperti daerah istimewa Yogyakarta dan daerah khusus seperti daerah khusus ibu kota Jakarta. Dalam pasal 18B, perkataan khusus memiliki cakupan yang lebih luas, antara lain karena dimungkinkannya membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus (Aceh, Irian jaya) untuk Aceh, otonomi khusus berkaitan dengan pelaksanaan syariat agama islam sehingga tidak berbeda dengan status aceh sebagai daerah istimewa. Setiap daerah dapat menuntut kekhususan berdasarkan faktor tertentu tanpa kriteria umum yang telah ditentukan dalam undang-undang.
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam satu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3). Dengan prinsip ini tidak akan ada lagi pengangkatan anggota DPRD. DPRD harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Demikian juga halnya dengan pemilihan gubernur, bupati , walikota yang menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hasil revisi ditentukan secara langsung oleh rakyat bukan oleh DPRD lagi.
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (pasal 18A ayat 2). Pengaturan hubungan antara pusat dan daerah yang adil dan selaras dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan

daerah yang mandiri dan kesejahteraan rakyat daerah yang bersangkutan. Dengan adanya prinsip tersebut pengaturan semua hal-hal yang ada pada pemerintahan daerah termasuk masalah kekayaan akan dibagi sesuai dengan kebutuhan daerah.

2.6. Daerah Istimewa Aceh

Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang gubernur. Aceh menerima status istimewa pada 1959, tiga tahun setelah pembentukan kembali pada 1956, dan sepuluh tahun sejak pembentukan pertama 1949. Status istimewa diberikan kepada Aceh dengan keputusan perdana menteri Republik Indonesia Nomor 1 Missi Tahun 1959, yang isi keistimewaannya meliputi agama, peradatan, dan pendidikan.⁵⁷

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan keistimewaan Provinsi daerah Istimewa Aceh merupakan undang-undang pertama yang khusus mengatur Aceh. Undang-undang ini termasuk undang-undang pendek, sebab hanya terdiri dari 13 pasal. Dalam undang-undang ini keistimewaan Aceh didefinisikan sebagai kewenangan khusus untuk menyelenggarakan kehidupan

⁵⁷ http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_istimewa di unduh pada hari minggu 21 April 2013 Pukul 22.00

beragama, adat, pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Keistimewaan Aceh merupakan pengakuan dari bangsa Indonesia yang diberikan kepada Aceh karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan.⁵⁸

Penyelenggaraan keistimewaan meliputi penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, penyelenggaraan pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh. Aceh diberi kewenangan untuk mengembangkan dan mengatur keistimewaan yang dimiliki dengan Peraturan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasca penerbitan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 keistimewaan Aceh meliputi penyelenggaraan kehidupan beragama, adat, pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Keistimewaan dibidang penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at islam bagi pemeluknya di Aceh, dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama, meliputi: ibadah, ahwal alsyakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan islam. Keistimewaan dibidang penyelenggaraan kehidupan adat meliputi lembaga wali nanggroe dan lembaga adat Aceh (misal majelis adat Aceh, Imeum mukim, dan Syahbanda).⁵⁹

Undang-Undang Nomor 11 Nomor 2006 tentang pemerintahan Aceh merupakan perpaduan antara Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Undang undang ini termasuk undang-undang yang panjang sebab memiliki 273 pasal. Dalam undang-undang ini, tidak ada definisi baru mengenai keistimewaan Aceh. Namun langsung kepada urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan pemerintahan Aceh merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh. Selain itu keistimewaan Aceh juga dinikmati oleh kabupaten dan kota di lingkungan Aceh.⁶⁰

⁶⁰ *Ibid.*