

**SKRIPSI**



**ASPEK HUKUM PERKEMBANGAN PEMERINTAHAN DAERAH  
PROVINSI NANGROE ACEH DARUSSALAM**

OLEH :  
**HADISRA**  
B 111 03 035

5 - 12 - 08  
Hadi  
1111  
Hadis  
355

**PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM PEMERINTAHAN  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN**

SKR-408  
HAD  
a

**MAKASSAR  
2008**

**HALAMAN JUDUL**

**ASPEK HUKUM PERKEMBANGAN PEMERINTAHAN DAERAH  
PROVINSI NANGROE ACEH DARUSSALAM**

**Oleh :**

**HADISRA  
B 111 03 035**

**SKRIPSI**

**DIAJUKAN SEBAGAI TUGAS AKHIR DALAM RANGKA  
PENYELESAIAN STUDI SARJANA DALAM PROGRAM KEKHUSUSAN  
HUKUM PEMERINTAHAN  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2008**

## PERSETUJUAN USULAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : Hadisra

Nomor Induk : B 111 03 035

Program Kekhususan : Hukum Pemerintahan

Bagian : Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Aspek Hukum Perkembangan Pemerintahan

Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

Makassar, November 2008

Pembimbing I



**Prof. DR. H. Aminuddin Ilmar, SH., MH.**  
NIP. 131 862 978

Pembimbing II



**Naswar Bohari, SH., MH**  
NIP. 132 205 468

## PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : Hadisra  
Nomor Induk : B111 03 035  
Bagian : Hukum Tata Negara  
Program Kekhususan : Hukum Pemerintahan  
Judul Skripsi : **Aspek Hukum Perkembangan Pemerintahan Daerah Provinsi Nangroeh Aceh Darussalam**

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Nopember 2008

Dekan  
Pembantu Dekan I,



Prof. Dr. Muh. Guntur, S.H., M.H.  
NIP. 131 876 817

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**ASPEK HUKUM PERKEMBANGAN PEMERINTAHAN DAERAH  
PROVINSI NANGROE ACEH DARUSSALAM**

Disusun dan diajukan oleh :

**HADISRA  
NIM B 111 03 035**

Telah dipertahankan di hadapan panitia ujian skripsi yang dibentuk dalam rangka penyelesaian Studi Program Sarjana Program Kekhususan Hukum Pemerintahan Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada Hari Kamis, 27 November 2008 dan dinyatakan diterima

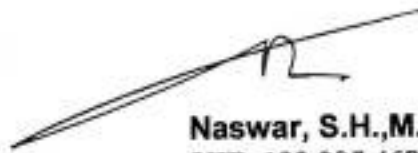
Panitia Ujian

Ketua,



**Prof. Dr. H. Aminuddin Ilmar, SH., MH.**  
NIP. 131 862 978

Sekretaris,



**Naswar, S.H., M.H.**  
NIP. 132 205 468

A.n. Dekan  
Pembantu Dekan I,



**Prof. Dr. Muh. Guntur, S.H., M.H.**  
NIP. 131 876 817

## ABSTRAK

**HADISRA B11103035. Aspek Hukum Perkembangan Pemerintahan Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam di bawah bimbingan Aminuddin Ilmar sebagai pembimbing I dan Naswa Bohari sebagai pembimbing II.**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui (1) Untuk mengetahui hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, (2) Untuk mengetahui hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, (3) Untuk mengetahui bentuk dan mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.

Penelitian ini dilakukan di perpustakaan-perpustakaan yang ada di Makassar, selain itu penulis juga mengambil referensi dari internet guna memperoleh data dan informasi yang lebih banyak berkaitan dengan tulisan ini,

Hasil dari penelitian dan penelusuran yang dilakukan adalah bahwa (1) Hubungan kewenangan yang terjadi antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam adalah sama dengan daerah lain yakni dalam bentuk pembagian urusan pemerintahan dalam lapangan administrative (sharing of power/distribution of power) dan bukan pemisahan kekuasaan (separation of power), kecuali dalam beberapa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan khusus Provinsi Aceh, yaitu penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, penyelenggaraan pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. (2) Hubungan keuangan yang terjadi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam adalah merupakan konsekuensi logis dari pembagian urusan pemerintahan antar susunan/tingkat pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Sehingga hubungan keuangan tersebut menganut prinsip money follow function, yang berarti bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. (3) Hubungan pengawasan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Aceh meliputi pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, serta pengawasan terhadap produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah daerah baik itu berupa Perda maupun Peraturan Kepala Daerah.

## UCAPAN TERIMA KASIH



Assalamu 'Alaikum warahmatullahi Wabarakatuh

Puji syukur atas khadirat Allah SWT atas segala Rahmat, nikmat dan limpahan hidayahnya yang telah diberikan kepada hamba-Nya. Salam dan shalawat kepada Nabiullah Muhammad SAW sebagai Nabi pembawa obor keselamatan dunia akhirat. Rasa syukur sebagai bentuk kebahagiaan penulis yang telah menyelesaikan tugas akhir untuk meraih gelar sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

Ucapan terima kasih tidak terhingga kepada kedua orangtua tercinta, Ayahanda Buchaera AM dan Ibunda Hamrah yang telah melahirkan, membesarkan dengan penuh cinta dan kasih sayang serta bantuan materi yang diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Kepada adik-adikku tersayang atas doa dan dukungan yang telah diberikan, mudah-mudahan kelak saya dapat membahagiakan kalian semua, Amien.

Tidak lupa pula mengucapkan banyak terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Bapak/Ibu Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya dan para Dosen serta para staf.
2. Bapak Prof. Dr. H. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H., selaku pembimbing I dan Bapak Naswar Bohari S.H.,M.H., selaku pembimbing II atas

segala perhatian, arahan dan bimbingannya dalam penyusunan skripsi ini.

3. Bapak Prof. DR. Andi Sofyan, SH., MH selaku Penasehat Akademik penulis selama berada di bangku kuliah
4. Bapak Ahmad, SH., MH selaku DPL KKN-PH Angkatan XI 2007 lokasi Pengadilan Agama Makassar.
5. Keluarga besar Ayah dan Ibu atas do'a dan dukungan morilnya kepada penulis.
6. Pimpinan Wilayah Muhammadiyah Sulawesi Selatan atas izinnya untuk tinggal di Pusat Dakwah Muhammadiyah.
7. Sadaraku seperjuangan di lokasi KKN Profesi Hukum atas semangat dan dorongannya serta kerjasamanya di lokasi KKN.
8. Saudaraku PW, PD, PC dan PR Ikatan Remaja Muhammadiyah Se Sulawesi Selatan atas kebersamaan kalian dalam lapang maupun sempit.
9. Saudaraku di Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah Universitas Hasanuddin atas kebersamaan kalian dalam lapang dan sempit
10. Kawan-kawanku seangkatan 2003 baik yang telah meraih gelar Sarjana Hukum maupun yang akan segera atas kebersamaan kalian selama perkuliahan.
11. Sahabatku Ellyda Ramli, SKG, Syamsiah Syam, SKG, Mufliha Siri SKG atas persahabatannya selama di kampus dan di Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah



12. Sahabatku Nurul, Ainun, Erny, Sara dan Wiwi atas dukungan moralnya lewat sms.

13. Sahabatku Harmoko, Nursal, Fajlurrahman Jurdi, Arsi, Andi Ashariah, Sakina Pratiwi atas dukungan moralnya.

Atas segala bantuan, bimbingan, do'a dan perhatiannya baik secara langsung maupun tidak langsung yang telah kalian berikan kepada penulis, sedikit banyak memberikan manfaat dalam kehidupan penulis, semoga Allah SWT menggantinya dengan yang lebih baik. Amien.

Nuun Walqalami Wamaa Yasthuruun

Wassalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Makassar, 25 November 2008



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI .....	iii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iv
ABSTRAK .....	v
UCAPAN TERIMAH KASIH .....	vi
DAFTAR ISI .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	3
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	4
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>6</b>
A. Bentuk Negara dan Implikasinya Terhadap Cara Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pemerintahan Darerah .....	6
B. Konsep Desentralisasi .....	11
1. Pengertian dan Pembagian Desentralisasi .....	11
2. Tujuan Desentralisasi .....	17
3. Pengaturan Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus .....	18
3.1 Daerah Istimewa .....	18
3.2 Daerah Otonomi Khusus .....	24
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>35</b>
A. LOKASI PENELITIAN .....	35
B. JENIS DAN SUMBER DATA .....	35
C. TEKNIK PENGUMPULAN DATA .....	36
D. ANALISIS DATA .....	36
<b>BAB I V HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>37</b>
A. Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Dengan Pemerintah Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam .....	37

1. Tarik-menarik antara pusat dan daerah .....	37
2. Kebijakan Desentralisasi dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Di Aceh .....	40
3. Pembagian dan Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan .....	57
B. Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Dengan Pemerintah Daerah Provinsi NAngroe Aceh Darussalam .....	67
1. Implikasi Pembagian Kewenangan Terhadap Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah .....	70
2. Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah .....	67
C. Hubungan Pengawasan Antara Pemerintah Dengan Pemerintah Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam .....	81
1. Pengertian Pengawasan .....	81
2. Maksud dan Tujuan Pengawasan .....	82
3. Bentuk-bentuk Pengawasan .....	85
4. Pengawasan Pusat Terhadap Produk Hukum Daerah Otonomi Khusus Aceh .....	91
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>98</b>
A. KESIMPULAN .....	98
B. SARAN .....	99
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>101</b>

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa lalu yang menitikberatkan pada sistem yang terpusat (tersentralisasi) dipandang sebagai sumber bagi munculnya ketidakadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai akibatnya muncul pergolakan masyarakat diberbagai daerah seperti pada tahun 1970 di Bangka Belitung yang menuntut dibentuknya Propinsi Bangka Belitung seperti yang ada saat ini, Propinsi Timur Timur menuntut kemerdekaan yang akhirnya pada tahun 1999 Timur Timur sah dan berdaulat menjadi satu Negara baru dengan nama Timur Leste. Setelah Timur Leste muncul lagi tuntutan dari masyarakat di Propinsi Irian Jaya yang kemudian menjadi Propinsi Papua dan masyarakat Propinsi Daerah Istimewa Aceh yang kemudian menjadi Propinsi Nangroe Aceh Darussalam, syukurilah kedua wilayah ini tidak berakhir seperti Timur Leste tapi berakhir dengan pemberian Otonomi Khusus kepada kedua wilayah tersebut berdasarkan UU Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Propinsi Nangroe Aceh Darussalam dan UU Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua. Spirit pemberian otonomi khusus pada kedua wilayah tersebut adalah sama yaitu mencegah terjadinya disintegrasi bangsa sebagaimana yang terjadi pada Propinsi Timur Timur.

Perubahan sistem pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dari sistem yang tersentralisasi (sentrifugal) kepada sistem yang terdesentralisasi (sentripetal) membawa dampak terhadap dinamisasi penyelenggaraan pemerintahan Negara khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah (local government). Perubahan itu ditandai dengan diundangkannya undang undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang menggantikan undang undang nomor 5 tahun 1974 dan sejak saat itu tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi.

Berbeda dengan undang undang nomor 22 tahun 1999, undang undang nomor 5 tahun 1974 secara tegas menyebutkan desentralisasi, dokonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, namun substansi dari undang undang tersebut sangatlah sentralistik karena memberikan kewenangan yang teralalu besar kepada pemerintah pusat. Dalam kondisi seperti ini maka yang terjadi adalah otonomi terbatas sehingga pemerintah daerah belum bisa menyelenggarakan pemerintahan daerahnya secara luas mulai dari perencanaan sampai pada evaluasi, senagaimana pengertian yang termaktub dalam penjelasan undang undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah.

Setelah berlakunya undang undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah maka pemerintah daerah sudah diberikan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan prinsip

otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain itu pelaksanaan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah sebagaimana dalam penjelasan undang undang nomor 22 tahun 1999.

Lebih lanjut disebutkan dalam penjelasan tersebut bahwa dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka dalam undang undang Nomor 22 Tahun 1999 pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten/kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Sementara otonomi untuk daerah propinsi diberikan secara terbatas yang meliputi kewenangan lintas Kabupaten/Kota, dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah Kabupaten/Kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang masalah, maka yang menjadi rumusan masalah adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pola relasi (hubungan) kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Propinsi Nangroe Aceh Darussalam?
2. Bagaimana hubungan keuangan antara pemerintah daerah Provinsi Nangroe aceh Darussalam dengan Pemerintah Pusat?
3. Bagaimana hubungan pengawasan antara Pemerintah Pusat terhadap pelaksanaan otonomi khusus di propinsi Nangroe Aceh Darussalam?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Tujuan penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi Nangroe Aceh Darussalam
2. Untuk mengetahui hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam
3. Untuk mengetahui bentuk dan mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi khusus di provinsi Nangroe Aceh Darussalam

Adapun kegunaan penulisan skripsi ini adalah :

1. Sebagai bahan atau referensi pelengkap dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan pengembangan studi hukum tata negara
2. Diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat yang ingin mengetahui dan mempelajari tentang otonomi daerah, otonomi khusus dan desentralisasi



## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Bentuk Negara dan Implikasinya Terhadap Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam berbagai literatur hukum dan apalagi dalam penggunaannya sehari-hari, konsep bentuk negara (state vorm) seringkali dicampuradukkan dengan konsep bentuk pemerintahan (regerings vorm). Hali ini ini juga tercermin dalam rumusan pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan : " Neagara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik".dari kalimat ini tergambar bahwa the fonding fathers Indonesia sangat menekankan pentingnya konsepsi Negara Kesatuan sebagai definisi hakiki negara Indonesia (hakikat negara Indonesia)

Bentuk Negara menyatakan susunan atau organisasi negara secara keseluruhan, menmgnai struktur negara yang meliputi segenap unsur-unsurnya, yaitu daerah, bangsa dan pemerintahannya. Dengan lain perkataan : bentuk-bentuk bentuk-bentuk Negara melukiskan dasar-dasar Negara berhubung dengan organ tertinggi dalam negara itu dan kedudukan masing-masing organ itu dalam kekuasaan negara. Sedang bentuk pemerintahan khusus menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan saja dengan tidak menyingung-nyinggung struktur daerah, maupun bangsanya. Dengan lain perkataan : bentuk-bentuk pemerintahan melukiskan bekerjanya organ-organ tertinggi itu sejauh organ-organ itu mengikuti ketentuan-ketentuan yang tetap (Samidjo, 1986:162).

Menurut teori-teori modern sekarang ini, bentuk Negara yang terpenting adalah Negara kesatuan/Unitarisme dan Negara Serikat/Federasi (C.S.T. Kansil, 1984 : 71)

### 1. Negara Kesatuan

Negara Kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pemerintah pusat) yang mengatur seluruh daerah, jadi tidak terdiri atas beberapa daerah yang berstatus negara bagian (deelstaat). Negara kesatuan merupakan satu negara tunggal, negara yang terdiri dari satu negara saja betapapun besar dan kecilnya, dan kedalam maupun keluar merupakan kesatuan. Negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal, mewujudkan kesatuan, unity, dan yang mono-sentris (berpusat satu). (Samidjo, 1986: 164)

Dalam UUD 1945, pengaturan mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan diatur dalam bab yang tersendiri, yaitu Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan. Dalam Pasal 1 Ayat (1),(2),(3). Selanjutnya pasal 37 ayat (5) UUD 1945 ditegaskan bahwa khusus mengenai bentuk negara kesatuan republik Indonesia, tidak dapat dilakukan perubahan. Pasal ini jelas mengandung komitmen dan tekad bahwa negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945,

akan tetap berbentuk Negara kesatuam selamanya, kecuali tentunya Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah lagi ketentuan Pasal 37 ayat (5) ini atau perubahan UUD terjadi bukan karena prosedur yang ditentukan sendiri oleh UUD 1945 (vesfassung wandlung). Namun, jika yang terakhir ini terjadi maka hukum yang berlaku bukan lagi hukum konstitusi, melainkan revolusi yang mempunyai aturan hukumnya sendiri.

## 2. Negara Federasi

Federasi berasal dari kata latin Foedus, yang berarti perjanjian atau atau persetujuan. Dalam federasi atau negara serikat merupakan dua atau lebih kesatuan politik yang sudah atau belum berstatus negara, berjanji untuk bersatu dalam satu ikatan politik, ikatan mana akan mewakili mereka sebagai keseluruhan, jadi merupakan suatu negara bagian yang masing-masing tidak berdaulat. Yang berdaulat adalah persatuan dari negara itu yaitu Negara Serikat (Pemerintahan Federal). Jadi negara-negara bagian itu awalnya adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat serta berdiri sendiri. Dengan menggabungkan diri dalam suatu negara serikat, maka negara yang tadinya berdiri sendiri itu yang sekarang menjadi negara bagian, melepaskan sebagian daripada kekuasaannya dan

menyerahkannya kepada negara serikat. Kekuasaan yang diserahkan itu disebutkan satu demi satu (limitatif), sehingga kekuasaan asli tetap berada pada negara bagian. Atau dengan kata lain kekuasaan yang diterima oleh pemerintah pusat (federal) adalah merupakan kekuasaan sisa (residu power) yang diserahkan oleh pemerintah negara bagian. (Soetomo, 1993 : 133-134).

Federasi adalah bentuk tengah, suatu bentuk kompromistis antara konfederasi yang hubungannya tidak erat dengan negara kesatuan yang sangat kukuh ikatannya. Komponen-komponen suatu federasi menghendaki persatuan (union) tetapi menolak kesatuan (Unity). Bentuk negara federal adalah gejala modern, yaitu baru dikenal di sekitar tahun 1787, ketika para pembentuk konstitusi Amerika Serikat memilih bentuk federasi sebagai bentuk pemerintahan mereka. Sejak saat itu negara Amerika Serikat menjadi "bentuk model" dari hampir semua federasi-federasi yang dibentuk kemudian. Bentuk federasi tidak dikenal dalam jaman kuno ataupun dalam abad-abad pertengahan (abad ke V-ke XV). Hal ini disebabkan negara federasi mengharuskan adanya syarat-syarat tertentu.

Menurut C.F. Strong dalam bukunya "Modern Political Institution" diperlukan dua syarat untuk mewujudkan suatu federasi :

- a. harus ada perasaan nasional (a sense of nationality) diantara anggota-anggota kesatuan-kesatuan yang hendak berfederasi
- b. harus ada keinginan dari anggota-anggota kesatuan-kesatuan politik itu akan persatuan (union) dan bukan kesatuan (unity) karena apabila anggota-anggota itu menginginkan kesatuan, maka bukan federasi yang dibentuk melainkan negara kesatuan.

Lebih lanjut C.F. Strong (Samidjo, 1986 : 166) menyebutkan bahwa ada tiga ciri khas federasi, yaitu :

- a. adanya supremasi konstitusi federal
- b. adanya pemencaran kekuasaan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian
- c. adanya suatu kekuasaan tertinggi yang bertugas menyelesaikan sengketa-sengketa yang mungkin timbul antara negara federal dengan negara bagian.

Yang perlu diperhatikan dalam sistem federasi itu adalah masalah pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan negara-negara bagian.

Hal ini ada dua cara :

1. merinci dan menyebut satu per satu kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah pusat yang dinamakan "enumerated power", sedangkan kekuasaan

selebihnya dinamakan "reserved power", tetap ada pada negara bagian.

2. sebaliknya dengan memberikan "enumerated power" kepada negara-negara bagian sedang "reserved power" ada pada pemerintah pusat.

Cara yang pertama pada umumnya dilakukan kalau federasi itu terjadi dari negara-negara yang semula berdiri sendiri sebagai negara yang berdaulat penuh, seperti di Amerika Serikat. Disini negara-negara bagian itu merupakan pangkal dan sumber kekuasaan bagi konstruksi federasi. Kekuasaan negara-negara bagian bersumber pada negara-negara bagian.

Tetapi sebaliknya, federasi dapat juga terjadi dari suatu negara kesatuan, karena keadaan luas daerahnya serta keinginan untuk lebih mengembangkan swadaya di daerah-daerah, dipandang perlu untuk dirubah menjadi federasi. Dalam hal demikian maka pemerintah pusat menjadi pangkal tolak dan sumber kekuasaan bagi konstruksi federasi ini, sehingga "enumerated power" itu diberikan kepada negara-negara bagian sedang "reserved power" ada pada pemerintah pusat.

## **B. Konsep Desentralisasi dan Hikayat Desentralisasi Indonesia**

### **1. Pengertian dan Pembagian Desentralisasi**

Dalam Encyclopedia of the Sosial Sciences disebutkan bahwa "the proces of decentralization denotes the transference of authority, legislative, judicial or administrative, from higher level of government to a lower." Artinya desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari

tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif atau administratif. Dalam ensklopedia tersebut, juga dikemukakan bahwa desentralisasi adalah kebalikan dari sentralisasi, tetapi jangan dikacaukan dengan deconcentration, sebab istilah ini lebih diartikan sebagai pendelegasian dari atas ke bawahnya, untuk melakukan suatu tindakan atas nama atasannya, tanpa melepaskan wewenang dan tanggung jawab atasannya. (Sarundajang, 2001 : 46)

Lebih lanjut Soejito (Sarundajang, 2001 : 45) menyebutkan, desentralisasi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada pihak lain untuk dilaksanakan, dan dalam konteks otonomi maka tentu yang dimaksud dengan pihak lain adalah pemerintah daerah itu sendiri.

Philipus Hadjon dkk (2002 : 112) memberikan pengertian tentang desentralisasi sebagai berikut :

*Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan. Penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu itu dapat bersifat penuh atau tidak penuh. Penuh, kalau penyerahan atau membiarkan mencakup wewenang untuk mengatur dan mengurus baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang untuk mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankannya). Tidak penuh, kalau hanya terbatas pada wewenang untuk mengatur dan mengurus cara menjalankannya. Penyerahan*

*atau membiarkan mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankannya (penuh) adalah otonomi. Sedangkan yang terbatas pada cara menjalankan (tidak penuh) adalah tugas pembantuan.*

Pendapat lainnya dikemukakan oleh Riggs bahwa desentralisasi mempunyai dua makna, yaitu sebagai pelimpahan wewenang (delegation) dan pengalihan kekuasaan (devolution). Delegation mencakup penyerahan tanggung jawab kepada bawahan untuk mengambil keputusan berdasar kasus yang dihadapi, tetapi pengawasan tetap berada ditangan pusat (kadang-kadang disebut juga dekonsentrasi). Sedangkan devolution mengandung makna seluruh tanggung jawab untuk kegiatan tertentu diserahkan penuh kepada penerima wewenang.

Perserikatan Bangsa-Bangsa juga memberikan batasan desentralisasi yang senada dengan Riggs, yaitu : "desentralization refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconsentration (delegation) to field office or by the devolution to local authorities or local bodies. " Batasan tersebut sebenarnya hanya menjelaskan proses kewenangan yang diserahkan pusat kepada daerah. Proses ini melalui dua cara yaitu dengan delegasi kepada pejabat-pejabatnya di daerah (deconsentration) atau dengan devolution kepada badan-badan otonom daerah. (Sarundajang, 2001 : 49).

Sementara itu desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Huruf (e)



adalah : "penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Koesoemahatmaja menyatakan bahwa desentralisasi lazim dibagi dalam dua macam, yaitu :

1. Dekonsentrasi (deconcentratie) atau ambtelijke decentralisatie, adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Dalam desentralisasi semacam ini rakyat tidak dilibatkan .
2. Desentralisasi ketatanegaraan (staatskundige decentralisatie) atau desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (regelende en bestuurende bevoegheid) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta dalam pemerintahan.

Desentralisasi ketatanegaraan dibagi lagi menjadi dua bagian, yaitu :

1. Desentralisasi teritorial (territoriale decentralisatie), adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom)
2. Desentralisasi fungsional (functionale decentralisatie), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri. Kewajiban pemerintah dalam hubungan ini hanyalah memberikan pengesahan atas segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh golongan-golongan kepentingan tersebut. (Sarundajang, 2001 : 46)

Kedua pengertian yang terakhir ini menyebutkan bahwa dekonsentrasi merupakan bagian dari desentralisasi, padahal kedua istilah tersebut punya cakupan yang berbeda karena secara umum dekonsentrasi itu diartikan sebagai pendelegasian dari atasan kepada bawahannya tanpa melepaskan wewenang dan tanggung jawab atasannya sebagai pemberi wewenang. Sedangkan pada

desentralisasi wewenang itu diserahkan/dilepaskan kepada daerah otonom untuk dilaksanakan.

Amrah Muslimin dalam Sarundajang ( 2001 : 48) tidak sependapat bila dikatakan dekonsentrasi sebagai bagian dari desentralisasi. Karena menurutnya desentralisasi dibedakan menjadi tiga golongan sebagai berikut ;

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 dalam hal ini yang dimaksud adalah DPRD Propinsi dan DPRD Kab/Kota dalam hal kewenangan memberntu Perda.
2. desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan untu mengurus satu macam kegiatan baik terikat ataupun tidak pada suatu atau beberapa daerah tetentu (Subak di Bali).
3. desentralisasi kebudayaan adalah pemberian hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat untuk menyelenggarakan

kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lain-lain).

Dari semua pengertian dan pembagian desentralisasi diatas dapat disimpulkan bahwa semua pengertian tersebut mengandung makna penyerahan kewenangan sebagian atau seluruhnya kepada daerah otonom. Tetapi pemberian kewenangan tersebut tidak ada yang bersifat atributif melainkan hanya bersifat delegasi oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah itupun hanya dalam lapangan bidang administrasi negara.

## **2. Tujuan Desentralisasi**

Antonius Tarigan menyebutkan bahwa tujuan desentralisasi dapat dirumuskan berdasarkan kategori desentralisasi itu sendiri sebagaimana disebutkan oleh Kammeier (2002) sebagai berikut :

1. Desentralisasi Poloitik, memperbaiki demokrasi dan keadilan di bidang politik
2. Desentralisasi Admnistratif, meningkatkan efisiensi pengelolaan pelayanan masyarakat
3. Desentralisasi Fiskal, memperbaiki kinerja keuangan melalui peningkatan kemampuan menggali sumber keuangan (pembiayaan) lokal dan keputusan belanja yang rasional.
4. Desentralisasi Ekonomi, menciptakan lingkungan investasi yang kondusif bagi

perusahaan swasta dan pemenuhan tanggung jawab terhadap kebutuhan setempat.

Lebih lanjut disebutkannya bahwa tujuan desentralisasi pemerintahan menurut Leemans (1970) meliputi : (1) instrumen pembangunan nasional, (2) demokratisasi, (3) kebebasan, (4) efisiensi administrasi, (5) perkembangan sosial dan ekonomi, (6) konflik antara tujuan dengan skala prioritas. Karena itu, desentralisasi pada konteks Indonesia bertujuan untuk : (1) mengurangi campur tangan pemerintah pusat dalam masalah kecil di tingkat daerah; (2) meningkatkan pengertian dan duunngan rakyat dalam usaha pembangunan sosial ekonomi; (3) menyusun program perbaikan sosial ekonomi secara lebih realistis pada tingkat daerah; (4) melatih rakyat untuk mengatur urusannya sendiri dan membina kesatuan nasional.

### **3. Pengaturan Daerah Istimewa Dan Daerah Otonomi Khusus Dalam Undang Undang**

#### **3.1 Daerah Istimewa**

Untuk pertama kalinya pengaturan tentang Daerah Istimewa muncul dalam UU No. 1 Tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Daerah, yang dalam penjelasan Pasal 1 menyatakan "Komite Nasuonal Daerah di adakan di Jakarta dan Madura (kecuali di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta) di Karesidenan di kota berotonomi, Kabupaten dan lain-lain

daerah yang dipandang perlu oleh Menteri Dalam Negeri ....”  
Sehingga secara de facto Daerah Istimewa Yogyakarta sebenarnya sudah lahir sejak dalam kancah revolusi melalui proses antara tanggal 5 September 1945 sampai 18 Mei 1946. Tetapi secara de jure, Daerah Istimewa Yogyakarta itu baru terjadi pada saat dikeluarkannya UU No. 3 Tahun 1950 yang ditetapkan pada 3 Maret 1950.

Pandangan UU no. 22 Tahun 1948 tentang Daerah Istimewa dapat kita ikuti dari ketentuan beberapa pasal beserta penjelasannya. Pertama-tama dapat kita ikuti ketentuan di Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi :

”Daerah-daerah yang mempunyai hak asal usul dan di zaman sebelum republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Provinsi, Kabupaten atau/Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”.

Pengaturan tentang Daerah Istimewa semakin terlihat jelas dalam penjelasan pasal 1 yang antara lain berbunyi sebagai berikut :

”Yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) dengan ”daerah-daerah yang mempunyai hak asal usul dan di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa ” ialah yang pada zaman pemerintahan Hindia Belanda dinamakan ”Zelfbesturende landschappen”.

Keistimewaan pengaturan untuk Daerah Istimewa dalam undang-undang ini hanya mengenai Kepala Daerahnya saja, sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (5) dan (6) jo Penjelasan Pasal 18 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1948, yang berbunyi sebagai berikut :

"Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu".

"Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5)".

Kemudian, didalam Pasal 25 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 disebutkan sebagai berikut :

"Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memerhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan, serta adat istiadat dalam daerah itu dan diangkat dan diberhentikan oleh oleh Presiden".

Selanjutnya dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 di sebutkan bahwa :

"Kepala Daerah Istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memerhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan, pada Pemerintah Republik Indonesia serta adat istiadat dalam daerah itu dan diangkat dan diberhentikan oleh oleh Presiden"

Jika dibandingkan dengan ketentuan dalam UU no. 1 Tahun 1957, jelaslah bahwa pada dasarnya Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 telah mengadakan perubahan kebijakan menyangkut Daerah Istimewa, dimana Kepala Daerah tidak lagi diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi langsung diangkat oleh Presiden.

Berbeda dengan ketentuan di atas, pembagian daerah menurut UU No.18 Tahun 1965 ternyata tidak mengenal "Daerah Istimewa". Tetapi dalam peraturan peralihan undang-undang tersebut ada ketentuan bahwa sifat istimewa sesuatu daerah yang telah ditentukan berdasarkan hak asal usul termaksud dalam Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demikian pula sebutan "Daerah Istimewa" berdasarkan sesuatu alasan lain, tetap berlaku sampai dihapuskan. Daerah Istimewa yang dimaksud adalah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Aceh..

Demikian pula dalam pengaturan UU No.5 Tahun 1974, pengaturan Daerah Istimewa Aceh dalam penjelasan Pasal 93 dinyatakan sebagai berikut :

"Meskipun UU No.18 Tahun 1965 telah dicabut, akan tetapi sebutan "Daerah Istimewa Aceh" masih tetap berlaku dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Propvinsi Daerah Istimewa Aceh tersebut sama dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah tingkat I lainnya, dengan wewenang mengurus urusan rumah tangganyasesuai dengan UU No.24 Tahun 1965...".



Kemudian setelah UU No.5 Tahun 1974 diganti dengan UU No.22 Tahun 1999, keraguan terhadap masa depan Daerah Istimewa mendapatkan jawabannya dalam Pasal 122 yang menegaskan bahwa :

"Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam UU No.5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini".

Kemudian, dalam Penjelasan Pasal 122 ditegaskan bahwa

:

"Pengakuan keistimewaan Provinsi Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memerhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Pengakuan keistimewaan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini".

Dari ketentuan Pasal 122 beserta penjelasannya tampak bahwa UU No.22 Tahun 1999 masih mengakui dan mengukuhkan status "daerah Istimewa" bagi Provinsi Aceh dan Provinsi Yogyakarta.

Setelah terjadi amandemen Kedua UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tahun 2000 maka pengaturan mengenai daerah istimewa dan daerah otonomi khusus sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 (baru) adalah sebagai berikut :

#### Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.<sup>2)</sup>
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>2)</sup>
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.<sup>2)</sup>
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.<sup>2)</sup>
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.<sup>2)</sup>
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>2)</sup>
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.<sup>2)</sup>

#### Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.<sup>2)</sup>
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.<sup>2)</sup>

#### Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.<sup>2)</sup>
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.<sup>2)</sup>

Kalau dalam pasal 18 (lama) disebutkan "... hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa", Penjelasan menyebutkan bahwa daerah-daerah yang bersifat istimewa mencakup *zelfbesturende landschappen* (swapraja), dan *volkgemeenschappen* (desa, marga, dan lain). Artinya, yang dimaksud dengan "bersifat istimewa" disini adalah pemerintahan asli atau pemerintahan bumiputra.

Adapun Pasal 18B Ayat (1) menegaskan, "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Perkataan khusus akan memiliki cakupan yang lebih luas, antara lain karena dimungkinkan membentuk Pemerintahan Daerah dengan Otonomi Khusus (Nangroe Aceh Darussalam dan Papua).

### 3.2 Daerah Otonomi Khusus

Kalau mengikuti penjelasan Pasal 18 (lama) maka pengertian istimewa dikaitkan dengan pemerintahan asli seperti desa atau pemerintahan yang diselenggarakan pribumi seperti

Daerah Istimewa Yogyakarta di masa penjajahan itupun hanya dalam hal pengangkatan kepala daerahnya. Tetapi dengan pembentukan Daerah Istimewa Aceh berdasarkan UU No. Tahun .... pengertian istimewa mengalami pergeseran dalam arti bahwa istimewa tidak lagi semata-mata menunjuk pada pemerintahan asli atau yang diselenggarakan oleh pribumi di masa penjajahan. Daerah istimewa Aceh bertalian dengan pelaksanaan syariat Islam.

Demikian pula pengertian "khusus". Tidak ada sebutan khusus dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-undanglah yang mengatur hal tersebut, yaitu untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta serbagai ibukota negara. Sekarang pengertian kekhususan diperluas mencakup Provinsi Aceh melalui UU Nomor 18 Tahun 2001 Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan Provinsi Irian Jaya yang sekarang menjadi Provinsi Papua melalui UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Dalam penjelasan Umum UndangUndang Nomor 18 Tahun 2001 disebutkan bahwa pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD antara lain didasarkan pada kondisi riil masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang belakangan ini pergolakan dalam berbagai bentuk reaksi, akibat kebijakan

penyelenggaraan pemerintahan pada masa lalu yang menitikberatkan pada sistem yang terpusat dipandang sebagai sumber bagi ketidakadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dan apabila hal tersebut tidak segera direspons dengan aktif dan bijaksana maka akan dapat mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tanggapan terhadap hal tersebut berupa perubahan kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagaimana ditetapkan dalam :

1. Sidang Umum MPR tahun 1999 yang mengamanatkan dalam ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999, antara lain memberikan otonomi khusus kepada Provinsi Daerah Istimewa Aceh
2. Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000 telah dilakukan perubahan Kedua terhadap Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain dalam Pasal 18 B Ayat (1) mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang, dan
3. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 telah merekomendasikan agar Undang-Undang

Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh  
dapat dikeluarkan selambat-lambatnya bulan Mei  
2001

Dengan berlandaskan pada dasar hukum diatas, maka bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dipandang perlu untuk mendapatkan kesempatan menyelenggarakan pemerintahan daerah dalam bentuk otonomi khusus sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

Lebih lanjut disebutkan, UU Nomor 18 Tahun 2001 pada prinsipnya mengatur kewenangan pemerintahan di Provinsi daerah Istimewa Aceh yang merupakan kekhususan dari kewenangan pemerintahan daerah, selain sebagaimana diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Hal mendasar dari undang-undang ini adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam sumber daya manusia, menumbuhkembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat , menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh, memfungsikan secara

optimal DPRD Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.

Undang-undang ini menempatkan titik berat otonomi khusus pada Provinsi Nangroe Aceh Darussalam yang pelaksanaannya diletakkan pada daerah Kabupaten dan Kota atau nama lain yang secara proporsional. Kekhususan ini merupakan peluang yang berharga untuk melakukan penyesuaian struktur, susunan, pembentukan dan penamaan pemerintahan di tingkat lebih bawah yang sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh, diatur dalam Peraturan Daerah yang disebut dengan Qanun.

Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, yang dapat mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialis derogat lex generalis* dan Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materiil terhadap Qanun.

Pada tahun 2004, tepatnya tanggal 15 Oktober 2004, UU Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 255 ditegaskan bahwa daerah-daerah yang memiliki status

istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan undang-undang diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. Ketentuan dalam undang-undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang tersendiri.

Pengaturan untuk Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dalam Pasal 226 ayat (3), menentukan bahwa Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan sesuai ketentuan dalam UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, dengan penyempurnaan :

- a. Pemilihan Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya sampai dengan bulan April 2005, diselenggarakan pemilihan umum secara langsung sebagaimana dimaksud UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam paling lambat pada bulan Mei 2005.
- b. Kepala daerah selain yang dinyatakan pada huruf (a) diatas diselenggarakan pemilihan



Kepala Daerah sesuai dengan periode masa jabatannya.

- c. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum UU ini disahkan sampai dengan bulan April 2005, sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang penjabat Kepala Daerah.
- d. Penjabat Kepala Daerah tidak dapat menjadi calon Kepala Daerah atau calon Wakil Kepala Daerah yang dipilih secara langsung sebagaimana dimaksud UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam

Jadi Otonomi Khusus di Indonesia didasarkan atas dasar Pasal 18 B UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 sebagai berikut :

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang undang
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Menurut M.Arief Muljadi (2005 :67), ketentuan Pasal 18B tersebut berkaitan dan menjadi landasan bagi daerah otonom yang bersifat "khusus" atau "Istimewa" dan kesatuan masyarakat hukum adat dalam negara kesatuan republik Indonesia, termasuk dan terutama pemerintahan desa atau yang setingkat dengan nama lain.

Selanjutnya Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa prinsip yang terkandung dalam Pasal 18B adalah prinsip pengakuan terhadap Pemerintahan Daerah yang bersifat "Khusus" atau bersifat "Istimewa", dan prinsip eksistensi dan hak-hak tradisional masyarakat adat, sebagaimana terdapat pada desa atau nama lain.

Selain ketentuan tersebut diatas juga terdapat ketentuan dalam undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 2 Ayat (8) "*Negara mengakui dan menghormati satua-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur denagn undang-undang*".

Sedangkan dalam konteks hukum Internasional otonomi khusus adalah salah satu bagian dari apa yang dinamakan Hak untuk menentukan nasib sendiri. Dalam praktek hukum internasional dijabarkan dalam Pasal 1 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik dan juga Kovenan Internasional Hak

Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Rumusan pasal 1 dari kedua kovenan ini ditujukan pada:

1. Masyarakat yang telah mendapatkan kemerdekaannya
2. Masyarakat yang tinggal di wilayah yang belum mendapat kemerdekaan
3. Masyarakat yang tinggal di sebuah negara yang berada di bawah pendudukan militer asing.

Istilah otonomi sendiri muncul dalam berbagai konteks hukum. Dalam hukum nasional otonomi adalah bagian dari pemerintahan sendiri dari sebuah institusi dan organisasi publik. Dalam hal ini termasuk kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, yang menyatakan bahwa pemerintahan otonomi berhak mengatur urusannya sendiri melalui pengesahan sebuah Undang-undang. Dalam hukum internasional, otonomi berarti bahwa sebagian dari wilayah suatu negara diberikan kewenangan untuk mengatur urusannya sendiri yang dalam beberapa hak dengan cara mengesahkan suatu undang-undang tanpa diikuti pembentukan suatu bangunan kenegaraan yang baru.

Otonomi khusus dalam hukum internasional telah diakui sebagai salah satu jalan untuk menghindari proses disintegrasi dari suatu negara. Oleh karenanya Hukum internasional memberikan penghormatan terhadap perlindungan dari suatu kelompok bangsa atau etnis untuk mempertahankan identitasnya. Untuk itu salah satu keuntungan dari penerapan otonomi adalah sebagai salah satu sarana penyelesaian konflik. Perkembangan dari prinsip-prinsip otonomi ini sebagai hasil dari perkembangan hukum internasional secara umum yang didasarkan pada perlindungan terhadap hak asai manusia yang secara langsung berdampak pada pemajuan standar umum bagi kepercayaan terhadap demokrasi, kesetaraan, dan partisipasi rakyat dalam bidang ekonomi, social, budaya, politik, dan hukum dari suatu negara.

Adanya daerah otonomi dalam suatu negara (*a self-governing intra state region*) sebagai suatu mekanisme penyelesaian konflik adalah suatu tindakan pilihan bagi penyelesaian konflik internal, sehingga memaksa pemerintah pusat untuk menciptakan daerah otonomi sebagai suatu *intra state region with unique level of local self-government*. Untuk itu daerah otonomi harus mendapatkan pengakuan konstitusional dari negara induk yang didasarkan pada prinsip

pemerintahan sendiri yang derajat kemandiriannya lebih tinggi dibandingkan daerah lainnya dalam suatu Negara.

kepastakaan (Library Research), yakni penelitian yang dilakukan dengan cara menelaah eraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, artikel ilmiah, jurnal korrnan serta tulisan-tulisan lain yang berkaitan dengan topik penulisan skripsi ini dari media internet

#### **D. Analisis Data**

Data yang diperoleh dianalisis dan disajikan secara deskriptif, yaitu menganalisa data yang diperoleh dari studi lapangan dan kepastakaan dengan cara menjelaskan dan menggambarkan kenyataan objek penelitian yang di dapat dari hasil penelitian di lapangan.

## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH DENGAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI NAD

##### 1. Tarik-menarik antara Pusat dan Daerah

Tarik ulur hubungan antara Pusat dan Daerah hingga hari belum juga menemukan format yang ideal, bahkan cenderung mengarah pada ketegangan yang tak berkesudahan. Berbagai macam pengalaman dan percobaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah dialami. Pola hubungan kekuasaan dan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sangat ditentukan oleh konfigurasi politik nasional pada suatu kurun waktu tertentu. Ketika demokrasi diwujudkan pada masa pascakemerdekaan, Daerah dan masyarakat pada umumnya memiliki keleluasaan untuk mengartikulasikan semua kepentingan mereka, termasuk dalam masalah otonomi dan keuangan. Kemudian Pemerintah Pusat merespon dengan memberikan otonomi yang luas kepada daerah. Hal ini diwujudkan melalui UU No 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.


Tetapi situasi tersebut berubah setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli Tahun 1959 untuk kembali ke UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana ketika itu Presiden Sukarno mempraktikkan

Demokrasi Terpimpin. Dalam kaitannya dengan mekanisme hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pemerintah pada waktu itu menguburkan ide otonomi yang luas, bahkan UU No. 1 Tahun 1957 diganti dengan hanya sebuah Penetapan Presiden, yaitu Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959. Kemudian dilanjutkan oleh DPR gotong Royong dengan mengeluarkan UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Setelah berlakunya UU tersebut maka pelaksanaan pemerintahan di Daerah lebih banyak menggunakan pendekatan dekonsentrasi, dimana Kepala Daerah merupakan wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Sejak saat itulah konsep desentralisasi telah berbalik arah menjadi sentralisasi.

Ni'matul Huda (2005 : 78) menyebutkan, sentralisasi mendapat tempat yang sangat kuat dalam pemerintahan Soeharto. Hal ini berkaitan erat pula dengan hakikat pemahaman kekuasaan dari Soeharto yang mempunyai latar belakang militer yang sangat kuat yang ditopang pula oleh budaya politik "Mataram" yang sangat hierarkis dan sentralistik. Hal tersebut diwujudkan dengan kehadiran UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Selama pemerintahan Orde Baru berlangsung, Daerah tidak dapat berkembang secara optimal karena sistem politik dan ekonomi yang dibangun sangat sentralistik. Segala kebijakan tentang daerah diputuskan oleh pusat, sehingga Daerah tidak memiliki keleluasaan untuk





mengembangkan potensi daerahnya, bahkan akhirnya menjadi sangat tergantung pada pemerintah pusat. Rezim Orde Baru mengatur pemerintahan lokal dan organ-organ suprastruktur politik lokal secara terpusat secara detail dan diseragamkan secara nasional, tanpa mengindahkan heterogenitas sistem politik lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuk konsep kebangsaan Indonesia.

Elit pemerintahan lokal hanyalah sekadar perpanjangan tangan Pemerintah Pusat di Daerah yang diberi kekuasaan besar untuk melakukan manuver politik untuk menunjukkan pengabdianya ke Pusat. Kepala Daerah dipersatukan dengan figur kepala wilayah, yang proses pemilihannya banyak dikendalikan Pusat, karena pemilihan kepala daerah adalah hak prerogatif Presiden sebagaimana penjelasan Pasal 15 dan Pasal 16 UU No. 5 Tahun 1974 *"Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri bertindak atas nama Presiden untuk Kepala Daerah Tingkat II dari calon-calon yang diajukan DPRD tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon, karena hal itu merupakan hak prerogatif Presiden"*.

Berdasarkan catatan kritis perjalanan otonomi daerah tersebut, khususnya selama berlakunya UU No. 5 Tahun 1974, maka MPR melalui TAP MPR No. XV/MPR/1998 mengamanatkan kepada Presiden yang waktu itu dijabat oleh B.J. Habibie untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Sehubungan dengan

pelimpahan kewenangan dari TAP MPR diatas, maka sejarah ketatanegaraan Indonesia telah memasuki babak baru dalam pelaksanaan otonomi daerah di bawah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Melalui kedua Undang-Undang tersebut Daerah diberi kesempatan luas untuk mengatur daerahnya dengan ditopang pendanaan yang lebih memadai.

## **2. Kebijakan Desentralisasi dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Di Aceh**

Setiap Negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi. Sentralisasi dapat sepenuhnya dilakukan oleh dan dari pemerintah pusat (single centralized government) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerahnya atau yang dikenal dengan istilah dekonsentrasi.(centralisatie men deconsentratie). Sedangkan desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (central government), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (zelfanding), bersifat otonomi (territorial ataupun fungsional). (Ni'matul Huda, 2005 : 85)

Lebih lanjut disebutkan bahwa desentralisasi bukan sekadar pemencaran kewenangan, tapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur

dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan ditingkat yang lebih rendah. Dengan demikian sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

Rienow sendiri mengatakan bahwa ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di daerah. *Pertama*, membangun kebiasaan agar rakyat memutuskan sendiri sebagian kepentingannya yang berkaitan langsung dengan mereka. *Kedua*, Memberi kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang bermacam-macam untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.

Hal tersebut tidak berarti bahwa kerakyatan tidak mungkin ada dalam suatu Negara yang menjalankan pemerintahan sentralisasi. Bagir Manan, yang mengutip pendapat Kelsen, mengatakan bahwa cita-cita kedaulatan rakyat dapat juga terwujud dalam suasana sentralisme. Tetapi desentralisasi lebih demokratis daripada sentralisasi.

Menurut Bagir Manan (1994 : 40), dasar-dasar hubungan antara Pusat dan Daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam :

1. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara :

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, Keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.

2. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli :

Pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara.

3. Dasar Kebhinekaaan :

"Bhineka Tunggal Ika", melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan "spanning" yang timbul dari keragaman.

4. Dasar Negara Hukum :

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dilepaskan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau

pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Sesungguhnya, model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah tidak hanya berkutat antara model otonomi dan federasi. Tetapi menurut Ismail Suny, ada lima tingkatan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah sebagai berikut :

1. Negara kesatuan dengan dengan otonomi yang terbatas. Melalui UU No. 5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi, tapi substansininya sangat sentralistik. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan yang sangat besar pada pemerintah pusat dalam banyak hal.
2. Negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perimbangan ini diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan pemerintah pusat.
3. Negara quasi federal dengan provinsi atas "kebaikan" pemerintah pusat. Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada pemerintah pusat untuk menentukan berlaku tidaknya

keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenanya negara model begini disebut juga Negara federal demu.

4. Negara federal dengan pemerintahan federal.
5. Negara konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika pemerintah pusat tergantung pada goodwill negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara common wealth.

Dalam mengembangkan ciri desentralisasi dan otonomi daerah, setidaknya ada dua prasyarat yang harus dipertimbangkan. *Pertama*, diberikan wewenang untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut daerahnya. *Kedua*, diberikan kebebasan untuk penguasaan dan pengalihan atas berbagai sumber potensi daerah yang bersangkutan. Bagi Indonesia untuk menganut sepenuhnya tolok ukur yang kedua juga tidak mungkin, karena asas pemerataan, kondisi, potensi dan sumber daya yang berbeda-beda di masing-masing daerah dan prinsip pencapaian laju pertumbuhan antardaerah yang seimbang.

Pengalaman dibanyak Negara berkembang menunjukkan bahwa desentralisasi bukan merupakan langkah yang cepat untuk mengatasi berbagai masalah pemerintahan, politik dan ekonomi. Tetapi paling tidak desentralisasi telah menciptakan hasil-hasil positif sebagai berikut :

1. Akses masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan (yang sebelumnya terbagikan) ke dalam sumber-sumber Pemerintah Pusat telah meningkat
2. Desentralisasi telah meningkatkan partisipasi dalam sejumlah bidang. Dalam hal ini desentralisasi memberikan tekanan pada lembaga-lembaga Pemerintah Pusat yang menyebabkan berbagai sumber nasional pun tersedia bagi pembangunan daerah.
3. Di sejumlah Negara terjadi peningkatan dalam kapasitas administrasi dan teknik pemerintah/organisasi daerah, meski peningkatan ini berjalan lambat
4. Organisasi-organisasi baru telah dibentuk di tingkat regional dan local untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan
5. Perencanaan di tingkat regional dan local semakin ditekankan sebagai satu unsure penting dari strategi pembangunan nasional dengan memasukkan perspektif-perspektif dan kepentingan baru je dalam proses pembuatan keputusan.

Dengan demikian, otonomi daerah atau desentralisasi akan membawa sejumlah manfaat baik bagi masyarakat di Daerah maupun penerimaan nasional.

Setelah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, maka model hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang berlaku di Indonesia adalah desentralisasi saja dalam bentuk otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab sebagaimana disebutkan dalam penjelasan umum UU No. 22 Tahun 1999 huruf (h) bahwa :

“Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka dalam undang-undang ini pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten/kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.”

“Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.”

Yang dimaksud dengan otonomi bertanggung jawab adalah berupa penyuluhan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar-daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.



Dengan demikian tampaklah perbedaan yang mendasar dengan UU No. 5 Tahun 1974 yang menganut asas desentralisasi dengan otonomi terbatas. Dalam perjalanan implementasi UU No. 22 Tahun 1999, pelaksanaan otonomi daerah dengan sistem otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab mendapat sorotan karena dianggap mengarah kepada bentuk negara federalistik dimana kewenangan pemerintah daerah sangat besar dibandingkan pemerintah pusat, sehingga muncullah gagasan untuk melakukan revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 karena dianggap bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menganut paham negara kesatuan sebagaimana dalam Pasal 1 Ayat (1) disebutkan "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk republik".

Besarnya kewenangan itu tampak dalam UU No. 22 Tahun 1999

Pasal 7 sebagai berikut :

- (1) Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain
- (2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Selanjutnya kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom maupun sebagai wilayah administratif disebutkan dalam Pasal 9 UU No. 22 Tahun 1999 sebagai berikut :

- (1) Kewenangan daerah provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan daerah kota, serta kewenangan dalam bidang tertentu lainnya.
- (2) Kewenangan daerah sebagai daerah otonom mencakup juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota.
- (3) Kewenangan Provinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang di limpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah.

Secara khusus berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tidak menghapus status keistimewaan yang dimiliki oleh daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Aceh yang diberikan oleh UU No. 5 Tahun 1974, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 122 UU No. 22 Tahun 1999 : *"Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini"*.

Dalam Penjelasan UU No. 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh disebutkan bahwa :

*"Guna memenuhi aspirasi dan tuntutan rakyat Aceh, Pemerintah menetapkan kembali status Karesidenan Aceh menjadi daerah*

otonom Propinsi Aceh. Kebijakan tersebut tertuang dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang "Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara. Salah satu faktor yang menentukan dalam menuntaskan penyelesaian masalah keamanan Aceh adalah setelah Pemerintah Pusat mengirimkan satu misi khusus di bawah pimpinan Wakil Perdana Menteri yang memberikan status Daerah Istimewa melalui Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959, yang meliputi agama, peradatan, dan pendidikan. Sesungguhnya, melalui pemberian status Daerah Istimewa bagi Propinsi Aceh ini, merupakan jalan menuju penyelesaian masalah Aceh secara menyeluruh. Namun, karena adanya kecenderungan pemusatan kekuasaan di Pemerintah Pusat melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, maka penyelenggaraan keistimewaan Aceh tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya, yang kemudian melahirkan hal-hal yang tidak sejalan dengan aspirasi Daerah. Isi Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959 tentang Keistimewaan Propinsi Aceh yang meliputi agama, peradatan, dan pendidikan, yang selanjutnya diperkuat dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, bahkan disertai dengan penambahan peran ulama dalam menentukan kebijakan Daerah. Untuk menindaklanjuti ketentuan mengenai Keistimewaan Aceh tersebut dipandang perlu untuk menyusun penyelenggaraan Keistimewaan Aceh tersebut dalam suatu undang-undang".

Undang-undang No. 44 Tahun 1999 dimaksudkan untuk memberikan landasan bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh dalam mengatur urusan-urusan yang telah menjadi keistimewaannya melalui kebijakan Daerah. Undang-undang ini mengatur hal-hal pokok untuk selanjutnya memberi kebebasan kepada Daerah dalam mengatur pelaksanaannya sehingga kebijakan Daerah diharapkan lebih akomodatif terhadap aspirasi masyarakat Aceh.

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa status daerah istimewa tersebut diberikan sebagai upaya penyelesaian masalah Aceh secara menyeluruh disamping memang faktor sejarah perjuangan rakyat Aceh yang bersumber dari kehidupan yang religius, adat yang kukuh, dan budaya Islam yang kuat dalam menghadapi kaum penjajah, Hal ini berbeda dengan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang memperoleh status keistimewaannya karena persoalan pemilihan kepala daerah serta status tanah keraton. Sedangkan Aceh memperoleh pengakuan itu karena "*... perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan*". sebagaimana dalam Pasal 3 UU No. 44 Tahun 1999.

Melalui UU No. 44 Tahun 1999 pemerintah Propinsi Aceh diberikan kewenangan khusus untuk menyelenggarakan kehidupan beragama, adat, pendidikan dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah yang merupakan keistimewaannya berdasarkan Pasal 3 UU No. 44 Tahun 1999 sebagai berikut :

- (1) Keistimewaan merupakan pengakuan dari bangsa Indonesia yang diberikan kepada daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun temurun sebagai landasan spiritual, moral dan kemanusiaan.
- (2) Penyelenggaraan Keistimewaan meliputi :
  - a. penyelenggaraan kehidupan beragama
  - b. penyelenggaraan kehidupan adat
  - c. penyelenggaraan pendidikan
  - d. peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah

Untuk mengatur dan mengembangkan keistimewaan yang dimiliki tersebut di Kabupaten/Kota maka pemerintah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan dalam bentuk Peraturan Daerah dan Keputusan Gubernur. Kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan keistimewaan sebagaimana terdapat UU No. 44 Tahun 1999 Pasal 2 Ayat (2) : *"Kewenangan untuk mengembangkan dan mengatur Keistimewaan yang dimiliki, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), di Kabupaten dan Kota diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah"*.

Wujud konkrit dari pelaksanaan keistimewaan tersebut maka dibentuklah beberapa peraturan daerah untuk melaksanakan keistimewaan tersebut antara lain sebagai berikut :

1. Perda No. 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU)
2. Perda No. 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam
3. Perda No. 6 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan
4. Perda No. 7 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat

Benang merah dari keempat keistimewaan tersebut adalah pelaksanaan syariat islam dalam keempat bidang tersebut. Akan tetapi dari keempat kewenangan tersebut yang memiliki perbedaan mendasar dengan daerah lain adalah pada kewenangan pelaksanaan syariat islam. Ruang lingkup pelaksanaan syariat islam sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (2) Perda no. 5 Tahun 2000 sebagai berikut :

1. Aqidah
2. Ibadah
3. Mu'amalah
4. Akhlak
5. Pendidikan dan dakwah islamiyah/amar ma'ruf nahyi mungkar
6. Baitul Mal
7. Kemasyarakatan
8. Syariat Islam
9. Pembelaan Islam
10. Qadha
11. Jinayat
12. Munakahat
13. Mawaris

Selain hal tersebut Aceh juga menyelenggarakan peradilan syariat yang dilaksanakan oleh Mahkamah Syariah sebagaimana diatur dalam UU No. 18 Tahun 2001 sebagai berikut :

Pasal 25

- (1) Peradilan Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari sistem peradilan nasional dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak mana pun.
- (2) Kewenangan Mahkamah Syar'iyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), didasarkan atas syariat Islam dalam sistem hukum nasional, yang diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- (3) Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberlakukan bagi pemeluk agama Islam

Pasal 26

- (1) Mahkamah Syar'iyah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) terdiri atas Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Sagoe dan Kota/Banda atau nama lain sebagai pengadilan tingkat pertama, dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi sebagai pengadilan tingkat banding di ibukota Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- (2) Mahkamah Syar'iyah untuk pengadilan tingkat kasasi dilakukan pada Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (3) Hakim Mahkamah Syar'iyah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sebagai Kepala Negara atas usul Menteri Kehakiman setelah mendapat pertimbangan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Ketua Mahkamah Agung.

Selanjutnya dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2002, kewenangan Mahkamah Syariah sebagaimana diatur dalam Pasal 49 adalah memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan perkara-perkara pada tingkat pertama, dalam bidang :

1. Ahwal al Syakhsyhiyah
2. Mu'amalah
3. Jinayat

Pengaturan itu berbeda dengan pengaturan tentang kewenangan pengadilan agama yang kewenangannya tidak sampai mengadili perkara dalam bidang jinayat/pidana. Meskipun kenyataannya institusi pengadilan agama itulah yang dirubaha menjadi peradilan syariat dengan perluasan fungsi dalam bidang jinayat/pidana, sebagaimana dalam penjelelasan Qanun No. 10 Tahun 2002 disebutkan :

"Berdasarkan pasal 25 dan 26 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah ditetapkan bahwa Peradilan Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilaksanakan oleh Mahkamah Syar'iyah dan

Mahkamah Syar'iyah Provinsi. Karenanya Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama yang telah ada yang diatur dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989, yang juga berwenang mengadili perkara-perkara tertentu sesuai dengan hukum Syariat Islam, harus dikembangkan, diselaraskan dan disesuaikan dengan maksud Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001. Agar tidak terjadi dualisme dalam pelaksanaan Peradilan Syariat Islam yang dapat menimbulkan kerawanan sosial dan ketidak pastian hukum. Maka lembaga Peradilan Agama beserta perangkatnya (sarana dan prasarananya) yang telah ada di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dialihkan menjadi lembaga Peradilan Syariat Islam".

Selanjutnya pengangkatan dan pemberhentian

Panitera/Sekretaris, Panitera, Panitera Pengganti, Juru Sita dalam lingkup Mahkama Syariah cukup dengan Keputusan Gubernur sebagaimana dalam penjelasan Qanun No. 10 Tahun 2002 sebagai berikut :

"Agar selaras dengan semangat Otonomi Khusus, maka aturan tentang penataan dan pembinaan perangkat peradilan yang sebelumnya bersifat sentralistik, maka dengan Qanun ini diatur lebih sederhana agar dapat diselesaikan di daerah. Untuk itu pengangkatan dan pemberhentian Panitera/Sekretaris, Panitera Pengganti, Juru Sita dan lainnya cukup dengan surat keputusan Gubernur. Selain itu agar setiap perkara yang diajukan ke Mahkamah Syar'iyah dapat diselesaikan dengan baik dan menyentuh rasa keadilan, maka terhadap perkara-perkara yang memerlukan keahlian khusus dalam penyelesaiannya, Majelis Hakim dapat dilengkapi dengan seorang atau lebih tenaga ahli / pakar yang diangkat sebagai Hakim Anggota Ad Hoc. Pengangkatan, pemberhentian dan penentuan honor Hakim Ad Hoc dilakukan oleh Gubernur dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas usul Ketua Mahkamah Syar'iyah Provinsi".

Harapan akan terciptanya integritas nasional dengan pemberian kewenangan oleh pemerintah kepada pemerintah Aceh untuk menyelenggarakan keistimewaan ternyata tidak berlangsung lama karena



pada tahun 2001 masalah Aceh harus diselesaikan dengan pemberian otonomi khusus berdasarkan UU No. 18 Tahun 2001. Dasar hukum lahirnya UU ini sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Umum adalah sebagai berikut :

1. Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat 1999 telah mengamanatkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999, antara lain memberikan Otonomi Khusus kepada Provinsi Daerah Istimewa Aceh;
2. Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000 telah dilakukan perubahan kedua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain dalam Pasal 18B ayat (1) mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang; dan
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 telah merekomendasikan agar Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dapat dikeluarkan selambat-lambatnya bulan Mei 2001.

Pada prinsipnya undang-undang ini mengatur kewenangan pemerintahan di Provinsi Istimewa Aceh yang merupakan kekhususan dari kewenangan pemerintahan daerah, selain sebagaimana yang diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Untuk melaksanakan berbagai kewenangan dalam rangka kekhususan, Pemerintah membuka peluang untuk meningkatkan penerimaan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam termasuk

kemungkinan tambahan penerimaan selain yang telah diatur dalam undang-undang ini. Undang-undang ini menempatkan titik berat otonomi khusus pada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang pelaksanaannya diletakkan pada daerah Kabupaten dan Kota atau nama lain secara proporsional. Kekhususan ini merupakan peluang yang berharga untuk melakukan penyesuaian struktur, susunan, pembentukan dan penamaan pemerintahan di tingkat lebih bawah yang sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh, diatur dalam Peraturan Daerah yang disebut dengan Qanun.

Perkembangan selanjutnya mengenai pemerintahan daerah yaitu lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999. Akan tetapi keberadaan UU No. 32 Tahun 2004 tersebut tidak menghapus status kekhususan yang dimiliki oleh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana terdapat dalam Pasal 225 *"Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain"*.

Ni'matul Huda (2005 : 95) menyebutkan bahwa hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam,

dan sumber daya lainnya sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan. Penegasan ini merupakan koreksi terhadap pengaturan sebelumnya da dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 4, yang menegaskan bahwa Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten/Kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Akibat pengaturan yang demikian Kepala Daerah Kabupaten/Kota menganggap Gubernur bukanlah atasan mereka, sehingga kalau akan berhubungan dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Kabupaten/Kota tidak perlu berkoordinasi dengan Gubernur. Hal yang sangat berbeda jika dibandingkan dengankedudukan Gubernur pada masa UU No. 5 Tahun 1974.

### **3. Pembagian dan Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan**

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memerhatikan keserasian hubungan antarsusunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Pmemerintah Daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antar Pemerintah Daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.

Penjelasan mengenai ketiga kriteria tersebut di atas sebagaimana terdapat dalam penjelasan PP No. 38 Tahun 2007 Pasal 4 ayat (1) adalah sebagai berikut :

1. Kriteria Eksternalitas, adalah kriteria pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan dampak yang timbul sebagai akibat dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Sedangkan apabila dampaknya bersifat lintas kabupaten/kota dan/atau regional maka urusan pemerintahan itu menjadi kewenangan pemerintahan provinsi; dan apabila dampaknya bersifat lintas provinsi dan/atau nasional, maka urusan itu menjadi kewenangan Pemerintah.
2. Kriteria Akuntabilitas, adalah kriteria pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan pertanggungjawaban Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu kepada masyarakat. Apabila dampak penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan secara

langsung hanya dialami secara lokal (satu kabupaten/kota), maka pemerintahan daerah kabupaten/kota bertanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tersebut. Sedangkan apabila dampak penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan secara langsung dialami oleh lebih dari satu kabupaten/kota dalam satu provinsi, maka pemerintahan daerah provinsi yang bersangkutan bertanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tersebut; dan apabila dampak penyelenggaraan urusan pemerintahan dialami lebih dari satu provinsi dan/atau bersifat nasional maka Pemerintah bertanggungjawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dimaksud.

3. Kriteria Efisiensi, adalah kriteria pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan daya guna tertinggi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Apabila urusan pemerintahan lebih berdayaguna ditangani pemerintahan daerah kabupaten/kota, maka diserahkan kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota, sedangkan apabila akan lebih berdayaguna bila ditangani pemerintahan daerah provinsi, maka diserahkan kepada pemerintahan daerah provinsi.

Sebaliknya apabila suatu urusan pemerintahan akan berdayaguna bila ditangani Pemerintah maka akan tetap menjadi kewenangan Pemerintah.

Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah sebagaimana yang disebutkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. PP No. 38 Tahun 2007 adalah sebagai berikut :

1. Politik luar negeri
2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Yustisi
5. Moneter dan Fiskal nasional
6. Agama

Sedangkan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan adalah semua urusan diluar urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan yang dimaksud terdiri dari 31 urusan pemerintahan sebagaimana disebutkan dalam PP No. 38 Tahun 2007 sebagai berikut :

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- a. pekerjaan umum;
- b. perumahan;

- c. penataan ruang;
- d. perencanaan pembangunan;
- e. perhubungan;
- f. lingkungan hidup;
- g. pertanahan;
- h. kependudukan dan catatan sipil;
- i. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- j. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- k. sosial;
- l. ketenagakerjaan dan transmigrasi;
- m. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- n. penanaman modal;
- o. kebudayaan dan pariwisata;
- p. kepemudaan dan olah raga;
- q. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- r. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- s. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- t. statistik;
- u. kearsipan;
- v. perpustakaan;
- w. komunikasi dan informatika;
- x. pertanian dan ketahanan pangan;
- aa. kehutanan;
- bb. energi dan sumber daya mineral;
- cc. kelautan dan perikanan;
- dd. perdagangan; dan
- ee. perindustrian.

Terkait urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan, maka urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana terdapat dalam Pasal 13 dan Pasal UU No. 32 Tahun 2004 sebagai berikut :

### Pasal 13

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:
- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
  - b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
  - c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
  - d. Penyediaan sarana dan prasarana umum
  - e. Penanganan bidang kesehatan
  - f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
  - g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota
  - h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota
  - i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota
  - j. Pengendalian lingkungan hidup
  - k. Pelayanan pertanahan termasuk termasuk lintas kabupaten/kota
  - l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
  - m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
  - n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota
  - o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota, dan
  - p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

### Pasal 14

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota, yang meliputi
- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
  - b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
  - c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
  - d. Penyediaan sarana dan prasarana umum
  - e. Penanganan bidang kesehatan
  - f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
  - g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota
  - h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota



- i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota
- j. Pengendalian lingkungan hidup
- k. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota
- l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota, dan
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut tentang urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah disebutkan dalam pasal 7 ayat (2) PP No. 38 Tahun 2007 Pasal sebagai berikut :

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. lingkungan hidup;
- d. pekerjaan umum;
- e. penataan ruang;
- f. perencanaan pembangunan;
- g. perumahan;
- h. kepemudaan dan olahraga;
- i. penanaman modal;
- j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. kependudukan dan catatan sipil;
- l. ketenagakerjaan;
- m. ketahanan pangan;
- n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. perhubungan;
- q. komunikasi dan informatika;
- r. pertanahan;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. sosial;

- w. kebudayaan;
- x. statistik;
- y. kearsipan; dan
- z. perpustakaan.



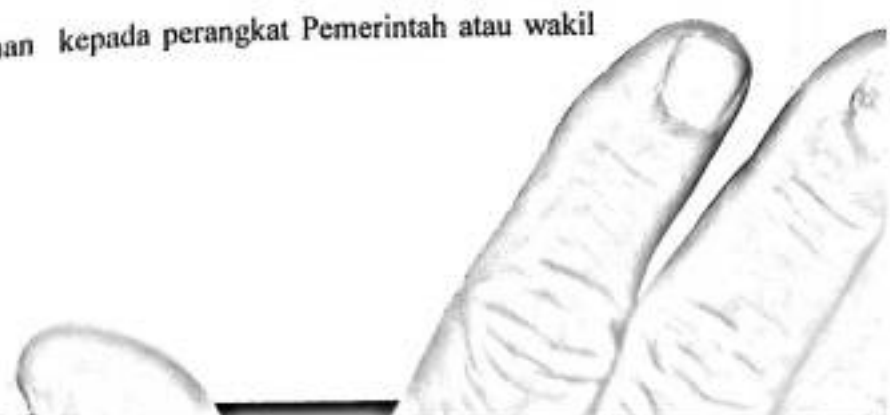
Sedangkan mengenai urusan pemerintahan yang bersifat pilihan dalam UU No. 32 hanya disebutkan bahwa urusan pemerintahan provinsi dan urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan itu terdiri dari delapan urusan pemerintahan sebagaimana disebutkan dalam pasal 7 ayat

(3) PP No. 38 Tahun 2007 sebagai berikut :

1. Kelautan dan Perikanan
2. Pertanian
3. Kehutanan
4. Energy dan sumber DAYa Mineral
5. Pariwisata
6. Industri
7. Perdagangan, dan
8. Ketransmigrasian

Karena sifatnya urusan pilihan sehingga penetapannya sepenuhnya menjadi hak dari pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota bahkan boleh jadi tidak ada pilihan setelah mempertimbangkan kemampuan daerah dalam melaksanakannya.

Selanjutnya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, Pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil



Pemerintah di daerah yang dikenal dengan sebutan dekonsentrasi, atau dapat menugaskan kepada Pemerintahan Daerah/Pemerintahan Desa yang dikenal dengan sebutan Tugas Pembantuan. Sama halnya dengan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya berdasarkan criteria pembagian urusan pemerintahan juga dapat menyelenggarakan sendiri atau menugaskan dan/atau menyerahkan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Semua ketentuan tersebut juga berlaku untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, dengan beberapa penambahan berdasarkan UU No. 11 Tahun 2006 antara lain penambahan urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan khusus pemerintah Provinsi dan pemerintah kabupaten/kota adalah pelaksanaan keistimewaan Aceh serta penambahan asas umum penyelenggaraan pemerintahan di Aceh.

Urusan wajib lainnya sebagaimana dimaksud diatas adalah sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan antarumat beragama.

2. Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam
3. Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam, dan
4. Peran ulama dalam penetapan kebijakan kabupaten/kota.
5. Penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan (khusus provinsi)

Selanjutnya mengenai asas umum penyelenggaraan pemerintahan di Aceh juga terdapat penambahan berdasarkan Pasal 20 UU No. 11 Tahun 2006, sehingga khusus Aceh dan pemerintah kabupaten/kota di Aceh penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan pemerintahan sebagai berikut :

1. Asas ke-Islaman
2. Asas kepastian hukum
3. Asas kepentingan umum
4. Asas tertib penyelenggaraan pemerintahan
5. Asas keterbukaan
6. Asas proporsionalitas
7. Asas profesional
8. Asas akuntabilitas
9. Asas efisiensi

10. Asas efektifitas

11. Asas kesetaraan

## **B. HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH DENGAN PEMERINTAH DAERAH NAD**

### **1. Implikasi Pembagian Kewenangan Terhadap Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah**

Untuk melihat suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah perlu dilihat dari keseluruhan tujuan hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini ada empat kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin sistem hubungan keuangan pusat dan daerah, yaitu :

1. Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional di antara berbagai tingkat pemerintahan mengenai penggalian sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi.
2. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan layanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

3. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil diantara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu.
4. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat. (Ni'matul Huda 2005 : 102-103).

Keterkaitan yang erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan pada hakikatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah, sebagaimana disebutkan dalam Bab II Pasal 2 Ayat (1) UU No. 33 Tahun 2004 tentang prinsip kebijakan perimbangan keuangan "*Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan subsistem Keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah*".

Artinya bahwa suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengadakan pungutan-pungutan, menetapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan

sanksinya, dan seberapa luas kebebasan pemerintah daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya.

Masalah hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah dapat dipecahkan dengan sebaik-baiknya hanya apabila masalah pembagian tugas dan kewenangan antara Pusat dan Daerah juga dipecahkan dengan jelas. Pemerintah Daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggung jawabnya.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, pemerintah suatu Negara pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama, yakni :

1. Fungsi alokasi, yang meliputi sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat
2. Fungsi distribusi, yang meliputi pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan.
3. Fungsi stabilisasi, yang meliputi pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter.

Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilakukan oleh pemerintah pusat, sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah daerah, karena daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan

masyarakat. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi dimaksud sebagai landasan dalam menentukan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara jelas dan tegas.

## **2. Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah**

Payung hukum pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah Pasal 18A (amandemen kedua) Ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "*Hubungan keuangan, pelayanan umum pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang*". Dengan demikian, Pasal ini merupakan landasan filosofis dan landasan konstitusional pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintah daerah yang diatur dalam UU No 22 Tahun 1999 jo. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.



Agar pendanaan penyelenggaraan pemerintahan terlaksana secara efisien dan efektif, serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun ketidaktersediaan pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur dasar pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur maupun yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/ atau desa atau sebutan lainnya dalam rangka tugas pembantuan, sebagaimana disebutkan dalam UU No 25 Tahun 1999 Pasal 2 sebagai berikut :

#### Pasal 2

- (1) Penyelenggaraan tugas daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dibiayai atas beban APBD
- (2) Penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat Daerah Propinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN
- (3) Penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat Daerah dan Desa dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dibiayai atas beban APBN
- (4) Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota diikuti dengan pembiayaannya

Jo. Pasal 4 UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagai berikut :

Pasal 4

- (1) Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didanai APBD.
- (2) Penyelenggaraan urusan Pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi didanai APBN.
- (3) Penyelenggaraan urusan Pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka Tugas Pembantuan didanai APBN.
- (4) Pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi dan/atau penugasan dalam rangka pelaksanaan Tugas Pembantuan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah diikuti dengan pemberian dana.

Dengan demikian persoalan keuangan daerah tidak hanya mengenai bagaimana membagi hasil kekayaan di daerah dengan Pusat secara adil tetapi juga hendaknya memperhatikan asas bahwa Indonesia dalam konteks otonomi daerah sebagai Negara kesatuan, karena semua daerah diberikan beban tanggung jawab pemerintahan yang sama sehingga antara daerah yang satu dengan daerah yang lain harus tetap saling bantu dalam pembiayaan pembangunan melalui APBN. Demikianlah barangkali yang dimaksud dengan adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

Di dalam UU No. 17 Tahun 2003 Pasal 22 juga disebutkan tentang hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai berikut :

Pasal 22

- (1) Pemerintah Pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah
- (2) Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau hibah kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya.

- (3) Pemberian pinjaman dan/atau hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Pemerintah Daerah dapat memberikan pinjaman kepada/menerima pinjaman dari daerah lain dengan persetujuan DPRD

Lebih lanjut disebutkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 15 ayat (1) sebagai berikut :

#### Pasal 15

- (1) Hubungan dalam bidang keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi :
  - a. Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah
  - b. Pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintah daerah
  - c. Pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintah daerah

Jadi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan, Pemerintah Pusat tidak hanya memberikan sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, tetapi juga mengalokasikan dana perimbangan bahkan memberikan pinjaman kepada pemerintah daerah.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas maka secara umum sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah terdiri dari :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
- b. Dana Perimbangan,

c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Karena sifatnya pungutan yang memaksa maka harus selalau ada aturan yang mengaturnya dalam hal ini Perda sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UU, hal ini sejalan dengan apa yang disebutkan dalam Pasal 23 A bahwa "*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan undang-undang*". Ketentuan tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 82 UU No. 25 Tahun 1999 jo. Pasal 158 UU No. 32 Tahun 2004 yang mengisyaratkan hal yang sama bahwa tidak ada pungutan tanpa ada aturannya sehingga pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan diluar yang telah ditetapkan undang-undang. Adapun sumber pendapatan asli daerah yang diatur dalam UU 32 Tahun 2004 Pasal 157 Huruf a sebagai berikut :

1. Hasil Pajak Daerah
2. Hasil Retribusi Daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
4. Lain-lain PAD yang sah

Lain-lain PAD yang sah sebagaimana dimaksud diatas diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 6 ayat (2) sebagai berikut :

1. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
2. Jasa giro
3. Pendapatan bunga
4. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan

5. komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

Khusus untuk provinsi Nangroe Aceh Darussalam terdapat perbedaan dengan daerah lain. Perbedaan tersebut terjadi karena status otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Nangroe Aceh Darussalam berdasarkan UU No. 18 Tahun 2001. Dalam UU tersebut pengaturan mengenai keuangan Provinsi Nangroe Aceh Darussalam diatur dalam BAB IV sebagai berikut :

Pasal 4

- (1) Sumber penerimaan Provinsi Nangroe Aceh Darussalam meliputi :
  - a. PAD Provinsi Nangroe Aceh Darussalam
  - b. Dana Perimbangan
  - c. **Penerimaan Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dalam rangka otonomi khusus**
  - d. Pinjaman Daerah
  - e. Lain-lain pendapatan yang sah.
- (2) Sumber pendapatan asli daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, terdiri atas :
  - a. Pajak Daerah
  - b. Retribusi Daerah
  - c. **Zakat**
  - d. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan
  - e. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Jo. UU No. 11 Tahun 2006 Pasal 179 dan Pasal 180 sebagai berikut :

Pasal 179

- (1) Penerimaan Aceh dan kabupaten/kota terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan
- (2) Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari :
  - a. Pendapatan asli Daerah

- b. Dana Perimbangan
- c. Dana Otonomi Khusus
- d. Lain-lain pendapatan yang sah

Pasal 180

- (1) Sumber PAD Aceh dan PAD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud Pasal 179 ayat (2) huruf a terdiri atas :
  - a. Pajak daerah
  - b. Retribusi daerah
  - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan milik Aceh /kabupaten/kota dan hasil penyertaan modal Aceh/kabupaten/kota.
  - d. Zakat
  - e. Lain-lain pendapatan asli Aceh dan pendapatan asli kabupaten/kota yang sah.

Dalam status sebagai daerah berotonomi khusus maka terdapat dua sumber penerimaan keuangan daerah yang tidak diatur sebelumnya, yaitu :

- 1. Dana Otonomi Khusus
- 2. Zakat sebagai sumber PAD

Penerimaan dalam rangka otonomi khusus merupakan tambahan penerimaan bagi Provinsi NAD setelah dikurangi pajak, yaitu sebesar 55 % untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 40 % untuk pertambangan gas bumi sebagaimana diatur dalam UU No. 18 Tahun 2001 Pasal 4 ayat (4) jo. UU No. 11 Tahun 2006 Pasal 181 ayat (3). Tambahan penerimaan tersebut ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta dana pendidikan, social, dan kesehatan. Tambahan penerimaan tersebut tidak berlaku untuk seterusnya

tetapi hanya berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh tahun) dengan rincia untuk tahun pertama sampai tahun kelima belas setara dengan 2 % plafon DAU Nasional dan untuk tahun selanjutnya sampai tahun kedua puluh setara dengan 1 % plafon DAU Nasional. Sementara pengaturan mengenai pengaturan zakat diatur berdasarkan Qanun No. 10 Tahun 2007.

Selanjutnya mengenai dana perimbangan yang dialokasikan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri atas :

1. Dana Bagi Hasil
2. Dana Alokasi Umum
3. Dana Alokasi Khusus

Untuk melihat pengalokasian dana perimbangan maka berikut kita lihat perbandingan presentase perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 dengan UU No. 33 Tahun 2004 sebagai berikut :

**Tabel 1**  
**Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah**  
**Menurut UU No.25 Tahun 1999**

SUMBER	PUSAT	DAERAH	
Minyak	85	15	
		Provinsi	3
		Kabupaten/Kota Penghasil	6
Gas Alam	70	30	
		Provinsi	6
		Kabupaten/Kota Penghasil	12
Pertambangan	20	80	
		<i>Iuran Tetap (Land-Rent)</i>	
		Provinsi	16
Hutan	20	80	
		<i>Iuran HPH</i>	
		Provinsi	16
Alokasi Umum	75	25	
		Provinsi	2,5
		Kabupaten/Kota	22,5
Reboisasi	60	40	
Perikanan	20	80	
PBB	10	90	
BPHTB	20	80	



**Tabel 1**  
**Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah**  
**Menurut UU No. 33 Tahun 2004**

SUMBER	PUSAT	DAERAH	
Minyak	84,5	15,5	
		Provinsi	3
		Kabupaten/Kota Penghasil	6
		Kabupaten/Kota Lain	6
		Tambahkan anggaran pendidikan dasar	
			0,5
Gas Alam	69,5	30,5	
		Provinsi	6
		Kabupaten/Kota Penghasil	12
		Kabupaten/Kota Lain	12
		Tambahkan anggaran pendidikan dasar	
			0,5
Pertambangan	20	80	
		<i>Iuran Tetap (Land-Rent)</i>	
		Provinsi	16
		Kabupaten/Kota Penghasil	64
		<i>Iuran Eksplorasi &amp; Eksploitasi (Royalty)</i>	
		Provinsi	16
Kabupaten /Kota penghasil	32		
Kabupaten/Kota Lain	32		
Pertambangan Panas Bumi	20	80	
		<i>Iuran Tetap &amp; Iuran Produksi</i>	
		Provinsi	16
		Kabupaten/Kota Penghasil	32
		Kabupaten/Kota Lain	
			32
Hutan	20	80	
		<i>Iuran HPH</i>	
		Provinsi	16
		Kabupaten/Kota Penghasil	64
		<i>Provinsi SDH</i>	
		Provinsi	16
Kabupaten/Kota Penghasil	32		
Kabupaten/Kota Lain	32		
Alokasi Umum	75	25	
		Provinsi	2,5
		Kabupaten/Kota	
			22,5
Reboisasi	60	40	
Perikanan	20	80	
PBB	10	90	

		Provinsi Kabupaten/Kota Biaya Pemungutan	16,2 64,8 9
BPHTB	20	80	
		Provinsi Kabupaten/Kota	16 64

Jika dibandingkan pengaturan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dalam UU No. 25 Tahun 1999 dengan UU No. 33 Tahun 2004, tampaknya perubahannya tidak terlalu signifikan. Pokok-pokok yang diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 yang tidak diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999 sebagai berikut :

1. Penegasan prinsip-prinsip dasar perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah sesuai asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (Pasal 2 dan 3)
2. Penambahan jenis dana bagi hasil dari sektor pertambangan panas bumi (Pasal 11 ayat 3 Huruf f dan Pasal 21), pajak penghasilan (PPh) Pajak 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 (Pasal 11 ayat 2 Huruf c)
3. Alokasi 0,5 % (setengah persen) dari dana bagi hasil pertambangan minyak bumi dan gas bumi untuk menambah anggaran pendidikan dasar. (Pasal 20)

4. Pengelompokan Dana Reboisasi yang semula termasuk DAK menjadi DBH (Pasal 16)
5. Penambahan pengaturan Hibah dan Dana Darurat (Pasal 43 - Pasal 48)
6. Pengaturan tentang obligasi Daerah (Pasal 57 - Pasal 62)

### **C. HUBUNGAN PENGAWASAN ANTARA PEMERINTAH DENGAN PEMERINTAH DAERAH PROPINSI NAD**

#### **1. Pengertian Pengawasan**

Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah "awas", sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan saksama. Tidak ada kegiatan diluar itu, kecuali melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi. Sedangkan istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut controlling yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah controlling lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi, dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian "controlling" ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata "kendali", sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Akan tetapi, ada yang juga tidak setuju akan disamakannya istilah controlling ini dengan pengawasan. Sedangkan controlling adalah disamping melakukan pengawasan juga

melakukan kegiatan pengendalian, yakni : menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.

Jadi secara teoritik pengawasan merupakan hal yang penting dalam rangka mengukur dan mengarahkan kinerja badan-badan pemerintahan yang ada supaya sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, disamping sebagai upaya untuk mengurangi hal-hal negatif yang mengarah pada penyalahgunaan wewenang oleh aparatur pemerintahan disemua tingkatan pemerintahan, sebagaimana Henry Fayol mengatakan bahwa "*Definisi pengawasan yakni pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan*". Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali. (Victor M. Sitomurang, Jusuf Juhir, 1993 : 18-21)

## **2. Maksud dan Tujuan Pengawasan**

Berdasarkan uraian tersebut maka secara sederhana maksud dan tujuan dari adanya pengawasan adalah untuk terciptanya pemerintahan yang baik, bersih dan profesional sebagaimana yang diinginkan oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik. Banyak pendapat mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik ini, tapi dalam tulisan ini penulis hanya mengutip sesuai yang terdapat dalam BAB III Pasal 3 UU Nomor

28 Tahun 1999 yang menyebutkan asas-asas umum penyelenggaraan negara terdiri dari 7 asas sebagai berikut :

1. Asas kepastian hukum
2. Asas tertib penyelenggaraan negara
3. Asas kepentingan umum
4. Asas keterbukaan
5. Asas proporsionalitas
6. Asas profesionalitas
7. Asas akuntabilitas

Jadi, pengawasan itu adalah suatu hal yang sangat penting terlebih-lebih dalam negara-negara berkembang, karena dalam negara berkembang pembangunan dilaksanakan sangat pesat sedang tenaga/personil belum siap mental dalam melaksanakan pembangunan tersebut, sehingga mungkin saja terjadi kesalahan-kesalahan, kecurangan-kecurangan dan kelalaian-kelalaian. Dengan demikian pengawasan itu penting dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan yang telah direncanakan sebelumnya.

Menurut Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir (1993 : 26-27), tujuan pengawasan adalah :

1. Agar terciptanya aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta

ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang objektif, sehat serta bertanggung jawab.

2. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparat pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar adanya kelugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Selanjutnya, pengawasan itu secara langsung juga bertujuan untuk :

1. menjamin ketepatan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah
2. menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan
3. mencegah pemborosan, dan penyelewengan
4. menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan
5. membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi

### 3. Bentuk-bentuk Pengawasan

Dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1989, ditegaskan mengenai macam-macam pengawasan sebagai berikut :

1. Pengawasan Melekat, yaitu serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pengawasan Fungsional, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Pengawasan Masyarakat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparatur pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media.

4. Pengawasan Legislatif, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Pengawasan legislatif dapat dilakukan secara preventif maupun represif. Pengawasan secara Preventif dilakukan dengan dibuatnya undang-undang yang meliputi bidang politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan, di mana kegiatan administrasi negara tidak boleh menyimpang dari ketentuan undang-undang yang telah dibuat. Sedangkan pengawasan represif dilakukan dengan cara mengadakan interpelasi dan angket dari DPR terhadap pemerintah apabila dikonstatir adanya ketidakberesan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan.

Selanjutnya keempat bentuk pengawasan tersebut disebutkan ulang dalam PP No. 20 Tahun 2001 sebagai tindak lanjut dari UU No. 22 Tahun 1999. Berbeda dengan Inpres No. 1 Tahun 1989, dalam PP No. 20 Tahun 2001 pengawasan melekat tidak disebut secara terang tapi menggunakan istilah pengawasan represif.

Terkait dengan pengawasan pelaksanaan otonomi daerah maka dalam Pasal 113 UU No. 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa "*Dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari*



*setelah ditetapkan*". Jadi objek pengawasan yang disebutkan dalam ketentuan tersebut hanya satu yaitu produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah daerah dalam rangka mendukung penyelenggaraan otonomi daerah.

Dengan demikian, karena objek pengawasannya adalah produk hukum yang dihasilkan baik dalam bentuk peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah maka Pemerintah dapat membatalkan produk hukum tersebut jika bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan lainnya berdasarkan tata urutan hirarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana disebutkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 :

#### Pasal 114

- (1) Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.
- (2) Keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberitahukan kepada daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya.
- (3) Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud oleh ayat (2), Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan pelaksanaannya.
- (4) Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada pemerintah.

Secara langsung UU No. 22 Tahun 1999 menyebutkan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah adalah pengawasan yang

bersifat represif terhadap kebijakan pemerintah daerah, pengaturan tersebut berbeda dengan pengaturan tentang pengawasan dalam UU No. 32 Tahun 2004 sebagai penyempurnaan dari UU No. 22 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa ruang lingkup pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah tidak hanya sebatas pada pengawasan pemerintah terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah (pengawasan represif), tetapi juga pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah (pengawasan fungsional) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 218 :

Pasal 218

- (1) Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi :
  - a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
  - b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

Dalam PP No.20 Tahun 2001 pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara represif dan secara fungsional, sebagaimana disebutkan dalam pasal 8 sebagai berikut :

- (1) secara represif terhadap kebijakan Pemerintahan Daerah yang berupa Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(2) secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintahan Daerah

Pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya berdasarkan PP No. 79 Tahun 2005. Aparat pengawas intern pemerintah yang dimaksud adalah :

1. Inspektorat Jenderal Departemen
2. Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen
3. Inspektorat Provinsi
4. Inspektorat Kabupaten/Kota

Masing-masing aparat pengawas intern pemerintah berdasarkan tingkatannya masing-masing, sebagaimana dalam PP No 79 Tahun 2005 disebutkan sebagai berikut :

1. Inspektorat Jenderal Departemen dan Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pengawasan terhadap:
  - a. pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan;
  - b. pinjaman dan hibah luar negeri; dan
  - c. pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.
2. Inspektorat Provinsi melakukan pengawasan terhadap:

- a. pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
  - b. pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi; dan
  - c. pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota.
3. Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap:
- a. pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota;
  - b. pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa; dan
  - c. pelaksanaan urusan pemerintahan desa.

Selanjutnya aparat pengawas intern pemerintah melakukan pengawasan tersebut diatas melalui :

1. Pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala daerah.
2. Pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu;
3. Pengujian terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu-waktu dari unit/satuan kerja;

4. Pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme;
5. Penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program dan kegiatan; dan
6. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa.

Selanjutnya pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah berpedoman pada norma :

1. Obyektif, profesional, independen dan tidak mencari-cari kesalahan;
2. Terus menerus untuk memperoleh hasil yang berkesinambungan
3. Efektif untuk menjamin adanya tindakan koreksi yang cepat dan tepat;
4. Mendidik dan dinamis.

#### **4. Pengawasan Pusat Terhadap Produk Hukum Daerah Otonomi Khusus Aceh**

Pengawasan Pusat terhadap produk hukum daerah adalah bersifat represif. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk membatalkan produk hukum yang dikeluarkan oleh daerah dalam bentuk Peraturan kepala daerah dan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan

perundang-undangan lainnya. Keputusan pembatalan peraturan daerah tersebut diberitahukan kepada daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya. Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, Perda dan/atau Keputusan Kepala Daerah dibatalkan pelaksanaannya. Daerah yang tidak menerima keputusan pembatalan tersebut dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya ke Pemerintah. Kemudian, didalam penjelasan Pasal 114 ayat (4) ditegaskan bahwa pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir dilakukan selamba-lambatnya lima belas hari setelah ada keputusan pembatalan dari Pemerintah.

Selanjutnya dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 145 ditegaskan, bahwa Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah Perda tersebut ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Keputusan tentang pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 hari (enam puluh) sejak Perda diterima. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda yang dimaksud. Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda tersebut dengan alasan yang dapat dibenarkan

oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan tersebut dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum tetap. Apabila pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda tersebut, Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Penegasan dalam Pasal 145 tersebut merupakan koreksi terhadap pengaturan dalam Pasal 144 UU No. 22 Tahun 1999 yang menegaskan bahwa keberatan terhadap pembatalan Perda dimajukan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir. Hal tersebut dianggap keliru karena Peraturan Daerah dibatalkan dengan Keputusan Pemerintah seharusnya memang dengan Peraturan juga karena tata urutannya berbeda. Oleh karena itu dipandang tepat kalau yang menyelesaikan pembatalan Perda oleh Pemerintah adalah Mahkamah Agung melalui pengujian materiil, karena UUD Negara Republik Indonesia memberikan wewenang pengujian terhadap peraturan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung.

Untuk mengantisipasi jangan sampai berulang kasus Perda “bermasalah” ataupun Perda APBD yang dikorupsi, maka dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. PP No. 79 Tahun 2005 ditegaskan adanya evaluasi

Ranperda dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebagaimana diatur dalam Pasal 185 sebagai berikut :

- (1) Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.
- (2) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.
- (3) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur.
- (4) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
- (5) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.

Pengaturann untuk Ranperda Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 186 sebagai berikut :

- (1) Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan



- Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.
- (2) Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
  - (3) Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota.
  - (4) Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.
  - (5) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.
  - (6) Gubernur menyampaikan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri.

Kemudian dalam Pasal 187 ditegaskan kembali :

- (1) Apabila DPRD sampai batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 ayat (3) tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar

- angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan yang disusun dalam rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD.
- (2) Rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota.
  - (3) Untuk memperoleh pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD beserta lampirannya disampaikan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan Perda tentang APBD.
  - (4) Apabila dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari Menteri Dalam Negeri atau Gubernur tidak mengesahkan rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepala daerah menetapkan rancangan peraturan kepala daerah dimaksud menjadi peraturan kepala daerah.


Untuk lebih memperjelas ketentuan tentang Ranperda dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Penjelasan Umum angka 9 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan, dalam hal pengawasan terhadap Rancangan Perda dan Perda, Pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut :

1. Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (RAPERDA), yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh Kepala Daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam

Negeri untuk Raperda Provinsi dan tidak terdistribusi terhadap Raperda Kabupaten/Kota. Aturan ini dilakukan agar pengaturan tentang APBD dapat mencapai daya guna yang optimal.

2. Pengawasan terhadap semua pemerintah daerah di tingkat yang termasuk dalam angka 1, yaitu provinsi, kabupaten/kota, dan kota, dilaksanakan kepada Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri yang bertanggung jawab Kabupaten/Kota untuk meningkatkan efisiensi. Terhadap pemerintah daerah yang ketertarikan dengan kepentingan umum dan pemerintah yang lebih tinggi dapat dibarengkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Pengaturan di atas merupakan koreksi terhadap sistem pengawasan desentralisasi yang dilaksanakan oleh UU No. 22 Tahun 1999. Namun adanya ketentuan evaluasi dari Menteri Dalam Negeri/Gubernur berkaitan dengan Raperda yang mengatur pajak, retribusi daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR, memberikan kesan adanya desentralisasi pengawasan seperti yang dulu diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974 dengan sedikit modifikasi model. Dengan demikian, materi muatan UU No. 32 Tahun 2004 menganti sistem pengawasan desentralisasi dan evaluasi Raperda khusus yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR.



Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna yang optimal.

2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk Provinsi dan Gubernur untuk Kabupaten/Kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Pengaturan di atas merupakan koreksi terhadap sistem pengawasan represif yang dijalankan oleh UU No. 22 Tahun 1999. Namun adanya ketentuan evaluasi dari Menteri Dalam Negeri/Gubernur berkaitan dengan Raperda yang mengatur pajak, retribusi daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR memberikan kesan adanya resentralisasi pengawasan seperti yang dulu diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974, dengan sedikit modifikasi model. Dengan demikian materi muatan UU No. 32 Tahun 2004 menganut sistem pengawasan represif dan evaluasi Raperda khusus yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Setelah melakukan pengkajian dari berbagai literatur dan peraturan perundang-undangan, maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Hubungan kewenangan antara pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam adalah sama dengan daerah lain yakni dalam bentuk pembagian urusan pemerintahan dalam lapangan administratif (sharing of power/distribution of power) kecuali dalam beberapa urusan pemerintahan yang menjadi kekhususan bagi Provinsi Nangroe Aceh Darussalam berdasarkan aturan perundang-undangan, yaitu penyelenggaraan pendidikan, penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.
2. Hubungan Keuangan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam adalah merupakan konsekuensi logis pembagian urusan pemerintahan antar susunan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sehingga hubungan keuangan tersebut menganut prinsip money follow function, yang berarti bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan

yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

3. Hubungan pengawasan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Aceh meliputi pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan serta pengawasan terhadap produk hukum yang dihasilkan pemerintah daerah baik itu berupa Perda dan Peraturan Kepala Daerah. Model pengawasan yang digunakan adalah sama dengan daerah lain yakni preventif dan represif.

## B. Saran

Untuk menjamin terlaksananya urusan pemerintahan di daerah di Aceh dengan sebaik-baiknya maka penulis menyarankan :

1. Supaya terjadi harmonisasi kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam maka Pemerintah Pusat harus menghormati keistimewaan yang selanjutnya menjadi kewenangan khusus pemerintah Aceh, serta tidak terlalu mencampuri urusan pemerintahan di Aceh kecuali memang apa yang telah menjadi kewenangannya.
2. Supaya beban keuangan Negara dan Daerah tidak terlalu tinggi diharapkan kepada pemerintah pusat dan daerah untuk melakukan efisiensi pembiayaan di unit-unit kerja yang ada

dibawahnya, khusus untuk pemerintah daerah supaya memaksimalkan usaha peningkatan hasil pendapatan daerah selain dari sektor pajak dan retribusi karena dirasa akan membebani masyarakat.

3. Pemerintah baik pusat maupun daerah harus berusaha sungguh-sungguh untuk menjadikan masyarakat sebagai sharing partner dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan secara substansial tidak hanya secara formal lewat acara semacam musrembang dan sebagainya. Dengan demikian barulah masyarakat akan menjadi berdaya dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Muljadi, M Arief. 2005. Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.
- Situmorang, M Victor, Jusuf Juhir. 1993. Aspek Hukum Pengawasan Melekat, Rineka Cipta, Jakarta.
- Effendi, Lutfi. 2004. Pokok-Pokok Hukum Administrasi, Bayumedia Publishing, Malang.
- Sarundajang, S.H. 2001. Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Lubis, M Solly. 1992. Hukum Tata Negara, Mandar Maju, Bandung
- Hadjon, M Philipus dkk. Cetakan kedelapan 2002. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada university Press. Yogyakarta.
- Marsono. 1994. Himpunan Peraturan Tentang Pemerintahan Di Daerah, Djambatan, Jakarta.
- Kansil, C.S.T. 1986. Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Thahir, A Samad. 2000. Otda, Pemilu dan Pembangunan Politik Bangsa, Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan (PusKAP), Jakarta.
- Samidjo. 1986. Ilmu Negara, Armico, Bandung.
- Soetomo. 1993. Ilmu Negara, Usaha Nasional, Surabaya.
- Ni'matul Huda. 2005. Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- , 2005. Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review. UII Press, Yogyakarta.
- Sujamto. 1993. Cakrawala Otonomi Daerah, Sinar Grafika, Jakarta.

### **Undang-Undang**

- Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945*
- Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*
- Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah*
- Undang Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh*
- Undang Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh*



*Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*  
*Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara*  
*Pusat dan Pemerintahan Daerah*  
*Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh*