

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana tertuang dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Tahun 1945). Salah satu sarana mewujudkan itu adalah melalui kebijakan Otonomi Daerah (selanjutnya disebut Otda). Dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selalu mengalami perubahan sesuai dengan perubahan politik hukum ketatanegaraan. Beberapa kali mengalami pergantian yakni masa orde lama, orde baru dan yang sekarang ini orde reformasi. Pemilihan negara kesatuan¹ dengan sistem desentralisasi yang menjadi dasar berdirinya daerah-daerah otonom sudah menjadi pilihan sejak awal berdirinya Negara Indonesia.²

Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus tahun 1945, yang menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik.³ Kemudian disebutkan pada Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi,

¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³ Pasal ini tidak pernah mengalami perubahan sejak UUD Tahun 1945 pertama kali di Amandemen pada tahun 1999 (berturut-turut Amandemen II Tahun 2000, Amandemen III tahun 2001, dan Amandemen IV Tahun 2002).

kemudian daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang mana tiap provinsi, kabupaten dan kota memiliki pemerintahan daerah tersendiri yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah tersebut berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Jika dikaitkan lagi dengan Pasal 18A dan Pasal 18B UUD Tahun 1945, maka negara juga wajib memerhatikan daerah yang memiliki kekhususan dan keistimewaan tersendiri serta mengakui masyarakat hukum adat.

Dibentuknya pemerintahan daerah pada dasarnya adalah dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Pemerintahan daerah dibentuk guna mewujudkan pemerintahan yang responsif terhadap dinamika yang terjadi di daerah, di samping karena pemerintahan yang desentralistik lebih kondusif dibandingkan dengan pemerintahan yang sentralistik bagi percepatan pengembangan demokrasi di Indonesia. Dengan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan ke daerah, maka rakyat di daerah akan menjadi semakin mudah terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui desentralisasi, akan lebih mudah mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Penyerahan urusan dari pemerintah kepada daerah inilah yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan penanda bagi Negara Indonesia dalam upaya mencari bentuk terbaik dan sempurna atas konstruksi pemerintah daerah, yang mana telah dilakukan sejak Indonesia mendeklarasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus tahun 1945. Usaha tersebut kemudian dituangkan dalam UUD Tahun 1945, yang artinya, Indonesia telah memilih otonomi daerah sebagai konstruksi akhir dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Tujuan utama dari otonomi daerah ini adalah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Salah satu bentuk otonomi daerah adalah desentralisasi. penerapann sistem Desentralisasi telah menyebabkan terjadinya pergeseran atau pengalihan kewenangan pengurusan dari pusat kepada pemerintahn daerah baik pada tataran provinsi, kabupaten, maupun kota.⁴ Artinya, penyerahan urusan pemerintahan dari Pusat ke daerah adalah upaya untuk memandirikan daerah-daerah.

Secara historis, sistem desentralisasi ini pernah diterapkan sebelum Indonesia Merdeka, yaitu saat dijajah oleh Belanda. Hal ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 219 Tahun 1903 tentang Desentralisasi Pemerintahan pada masa Hindia Belanda memiliki judul *De Wet Houdende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlands-Indie*. Akibat dari diberlakukannya undang-undang ini adalah dalam pelaksanaan

⁴ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm.3.

pemerintahan di Hindia Belanda diberikan kesempatan untuk membentuk daerah-daerah sendiri, dimana daerah tersebut memiliki sumber pembiayaan sendiri guna mengatur urusan rumah tangganya. Lebih lanjut dijelaskan sebagai tindak lanjut dari *Decentralistie Wet 1903* adalah dengan diterbitkannya keputusan raja nomor 39 tanggal 20 Desember 1904 yang berisi pemilihan anggota *raad* (dewan perwakilan) setempat, hak dan kewajiban ketua, sekretaris dan para anggota serta kewenangan dan cara kerja organisasi. Intinya, *Decentralistie Wet 1903* ini memberikan peluang kepada satuan pemerintahan untuk mengatur sendiri keuangannya.⁵

Setelah diterbitkannya *Decentralistie Wet System* pada tahun 1903, disusul dengan diterbitkannya *Bestuurs hervorming Wet* pada tahun 1922, menetapkan bahwa daerah-daerah dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri, sekaligus membagi daerah yang dikuasai oleh belanda menjadi *gewes* atau yang dikenal dengan istilah *provinda* saat ini, *regentschap* atau kabupaten dan *staatsgemeente* atau kotamadya.⁶ Artinya, sistem desentralisasi ini adalah peninggalan bangsa penjajah yang sampai saat ini dipraktekkan di Indonesia.

Setelah berakhir di jajah Belanda, Indonsia kemudian dijajah Jepang. Pada tahun 1942, pejabat militer yang berada di Jawa (*Gunsireikan*) mengeluarkan *Osamu Seirei* (undang-undang) Nomor 27 Tahun 1942

⁵ Rossy Lambelanova, 2022, *Paradigma Baru Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Jatinangor: Institut Pemerintah Dalam Negeri, Kementerian dalam Negeri, hlm. 42

⁶ Sadu Wasistiono dan Petrus Polyando, 2017, *Politik Desentralisasi di Indonesia Edisi Revisi yang diperluas*, Sumedang: IPDN Press, hlm. 64-65

dalam rangka mengatur terkait pengelolaan pemerintahan daerah. *Osamu Seirei* ini membagi daerah Jawa menjadi beberapa *syuu* (*kerasidenan*), dan *syuu* dibagi menjadi beberapa *ken* (kabupaten), serta *ken* dibagi menjadi beberapa *shi* (kotapraja).⁷ Pada masa pendudukan Jepang ini hampir sama dengan pada saat pemerintahan penjajahan Belanda di mana pemerintah daerah hanya memiliki kewenangan yang sangat terbatas atau bisa dikatakan hampir tidak ada. Bisa dikatakan bahwa sebutan “daerah otonom” terhadap pemerintahan daerah yang ada pada masa itu adalah sesuatu hal yang menyesatkan (*misleading*). Apalagi pada kenyataannya, administrasi pemerintahan kolonial Jepang jauh lebih intensif dibandingkan pemerintahan kolonial Belanda dalam melakukan penetrasi ke dalam kehidupan masyarakat.⁸

Setelah reformasi tahun 1998, perubahan yang begitu signifikan terjadi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, dari sentralisasi menuju ke arah desentralisasi, terdapat 2 (dua) hal yang menarik dalam proses perubahan politik di Indonesia pada masa awal reformasi. Kesatu, sasaran arah politik Negara Indonesia berubah dari otoritarianisme menjadi negara yang lebih demokratis. Kedua, arah pembangunan nasional dan lokal berubah dari sentralistik (terpusat) menjadi desentralisasi.⁹

Setelah Indonesia merdeka, untuk pertama kalinya Indonesia mengeluarkan dasar hukum terkait penyelenggaraan pemerintahan

⁷ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, CV. Pustaka Setia, Bandung, 2010, hlm. 59

⁸ Rossy Lambelanova, *Op.Cit.*, hlm 45

⁹ Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, *Membangun Good Governance di Desa*, IRE Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 1.

daerah yaitu Undang-Undang No 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Komite Nasional Daerah ditetapkan sebagai hasil peninjauan mengenai sejarah pemerintahan yang dimulai pada masa-masa kerajaan sampai pada masa penjajahan Belanda dan Jepang. Penekanan pada Undang-Undang No 1 Tahun 1945 ialah keinginan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dengan membentuk suatu lembaga perwakilan di tiap-tiap daerah. Selanjutnya, peraturan ini menetapkan tiga macam daerah otonom, yakni keresidenan, kabupaten, serta kota. Akan tetapi, menurut Undang-Undang No 1 Tahun 1945 juga bahwa kebijakan daerah lebih dititikberatkan kepada asas dekonsentrasi sehingga kepala daerah hanya merupakan perpanjangan tangan untuk melaksanakan urusan yang telah ditetapkan oleh pusat.¹⁰

Kemudian lahir Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Didaerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri yang mengganti Undang-Undang No 1 Tahun 1945. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 lebih mengatur tentang struktur pemerintahan daerah yang lebih demokratis yang mana undang-undang ini menetapkan 2 (dua) macam daerah otonom, yakni daerah otonom biasa dan daerah otonom istimewa, dan tiga level daerah yakni provinsi, kabupaten/kota besar, serta desa/kota kecil. Selain itu, telah diatur mengenai penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pusat kepada

¹⁰ Rossy Lambelanova, *Op.Cit.*, hlm 45

daerah. Namun, masih terjadi dualisme peran dari kepala daerah, yaitu selain berperan besar untuk daerah, tetapi dia juga sebagai kepanjangan tangan dari pusat yang ditempatkan di daerah.¹¹

Kemudian lahir lagi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang penekanannya adalah menganut sistem otonomi riil berdasarkan kepada kesanggupan serta kemampuan nyata dari daerah. Di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, daerah otonom dibentuk dengan seluas-luasnya. Dalam hal ini, daerah memiliki kewenangan dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Sedangkan pusat sendiri hanya memiliki kewenangan yang sudah diatur dalam undang-undang yang termasuk dalam kekuasaan dari pemerintah pusat.

Tidak lama kemudian, pada tahun 1959, keluar Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 yang menekankan bahwa desentralisasi berganti menjadi di bawah kontrol pemerintah pusat yang kuat. Dalam Penpres ini pun diatur bahwa Pemerintah Daerah itu terdiri dari kepala daerah dan DPRD di mana kepala daerah memiliki 2 (dua) fungsi yaitu baik sebagai eksekutif daerah maupun sebagai wakil pusat yang ada di daerah. Selaku eksekutif daerah, kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD, akan tetapi tidak bisa diberhentikan oleh DPRD. Selanjutnya selaku wakil dari pusat di daerah, kepala daerah bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. artinya, saat itu pemerintahan masih bersifat sentralistik. Dekrit

¹¹ Sirajuddin, dkk., Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah, Malang Setara Press, Malang, 2016, hlm. 26

presiden tanggal 5 Juli 1959 menjadi awal dimulainya sistem sentralisasi sepenuhnya, dimana pemerintahan pusat mengatur semua urusan hingga tahun 1966.

Setelah itu, lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, kemudian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah kembali daerah-daerah menjadi otonom. Wilayah NKRI terbagi ke dalam daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administratif. Daerah otonom diselenggarakan secara bertingkat, yakni daerah tingkat I dan daerah tingkat II dengan melaksanakan asas desentralisasi.¹²

Memasuki masa reformasi, permintaan penguatan di daerah semakin kuat. Hal ini disebabkan karena ketidakpercayaan dengan rezim orde baru yang penuh dengan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Terbitlah 2 (dua) peraturan yang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.¹³ Kedua aturan tersebut hadir untuk menjalankan dua hal yaitu:¹⁴

- 1) untuk dapat memberikan kepuasan kepada semua melalui pemberian ruang dalam partisipasi politik di tingkat daerah. Hal ini

¹² Lihat Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

¹³ Telah diganti dengan UU No 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

¹⁴ Pratikno, *Hubungan Pusat-Daerah Gelombang Ketiga: Sosok Otonomi Daerah Di Indonesia Pasca Soeharto*, UNUSIA, Jakarta, 1999.

diwujudkan melalui desentralisasi politik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah serta memberi kesempatan dan kepuasan politik terhadap masyarakat yang ada di daerah untuk dapat menikmati pesta demokrasi di tingkat lokal seperti pemilihan umum kepala daerah (pemilukada).

- 2) untuk memberi kepuasan kepada daerah-daerah yang memiliki banyak sumber daya alam dengan memberikan akses yang jauh lebih besar agar dapat menikmati sumber daya alam yang terdapat di daerahnya masing-masing.

Keinginan masyarakat di daerah untuk menikmati sumber daya alamnya ternyata tidak dapat terealisasi dengan kedua undang-undang tersebut. Sehingga munculah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan beberapa undang-undang perubahannya.¹⁵ UU ini menerapkan prinsip otonomi nyata yang merupakan suatu prinsip bahwa dalam menangani urusan pemerintahan harus dilaksanakan berdasarkan wewenang, kewajiban, serta tugas yang sesungguhnya sudah ada dan memiliki potensi untuk berkembang, tumbuh, dan hidup sesuai dengan karakteristik dan potensi daerah, serta menerapkan prinsip bertanggung jawab yang berarti bahwa dalam penyelenggaraan otonomi harus selaras dengan maksud dan tujuan dari pemberian otonomi itu sendiri, yang pada prinsipnya dalam rangka pemberdayaan kepada daerah termasuk juga peningkatan kesejahteraan

¹⁵ Dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi berdasarkan Pasal 409 UU No 23 Tahun 2014.

masyarakat daerah yang hal ini adalah bagian dari tujuan nasional yang utama.

Oleh karena Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 masih memiliki esensi yang multitafsir yang menjadi celah masuknya sistem pemerintahan sentralistik, maka munculah peraturan terakhir yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda).¹⁶ Berdasarkan UU Pemda juga bahwa pembagian urusan dan kewenangan daerah telah diatur secara lebih rinci. Secara tegas dijelaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya dengan pengertian bahwa daerah memperoleh kewenangan untuk mengatur serta mengurus semua urusan pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Tujuan dari pembagian urusan pemerintahan ini adalah agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah.¹⁷

Sejak Indonesia merdeka, telah banyak undang-undang tentang pemerintah daerah diterbitkan dengan tujuan mencari bentuk desentralisasi yang tepat dengan kondisi yang ada di Indonesia, memenuhi harapan dari masyarakat serta sesuai dengan tuntutan proses

¹⁶ Disertai perubahannya;

- 1) Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 246).
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58).

¹⁷ Rossy Lambelanova, *Op.Cit.*, hlm 65

pembangunan. Berikut perjalanan sistem desentralisasi yang berlaku di Indonesia:

Tabel 1. Konstruksi Desentralisasi Negara Indonesia

No.	Periode	Tahun	Konfigurasi Politik	Aturan	Model Otonomi
1	Perjuangan Kemerdekaan	1945-1949	Demokrasi	UU 1/1945 UU 22/1948	Otonomi Luas
2	Pasca Kemerdekaan	1950-1959	Demokrasi	UU 1/1957	Otonomi Luas
3	Demokrasi Terpimpin	1959-1965	Otoritarian	Perpres 6/1959 UU 18/1965	Otonomi Terbatas
4	Orde Baru	1965-1998	Otoritarian	UU 5/1974	Sentralisasi
5	Pasca Orde Baru	1998-2004	Demokrasi /Reformasi	UU 22/1999 UU 25/1999 UU 32/2004 UU 23/2014	Otonomi Luas

Sumber: Mudrajad Kuncoro¹⁸

Selain itu, konsep desentralisasi yang dianut Indonesia berbeda pengaplikasian pada tingkatan daerah sejak awal kemerdekaan sampai pada reformasi, berikut tabelnya:

Tabel 2. Pelaksanaan Desentralisasi pada Tingkatan Daerah

No.	Masa	Peraturan	Tingkatan Pemerintahan
1.	Awal Kemerdekaan	UU 1/1945	- Bekas Keresidenan - Kabupaten - Kota
2.	Masa Orde Lama	UU 22/1948	- Provinsi - Kab/Kota Besar - Desa/Kota Kecil
		UU 1/1957	- Provinsi - Kab/Kota Besar - Desa/Kota Kecil
		Perpres 6/1959	- Provinsi/Daerah Istimewa setingkat Provinsi - Kab/Kota
		UU 18/1965	- Provinsi - Kab/Kotamadya - Kec/Kotapraja
3.	Masa Orde Baru	UU 5/1974	- Provinsi - Kab/Kotamadya

¹⁸ Mudrajad Kuncoro, 2017, *Otonomi Daerah Menuju Era Pembangunan Daerah edisi 3*, Yogyakarta: Erlangga, hlm. 6

4.	Masa Reformasi	UU 22/1999	- Provinsi - Kab/Kota
		UU 32/2004	- Provinsi - Kab/Kota - Desa
		UU 23/2014 dan perubahannya	- Provinsi - Kab/Kota - Desa

Sumber: Data Olahan

Berdasarkan 2 (dua) tabel di atas, bisa dilihat setelah reformasi tahun 1998, perubahan yang begitu signifikan terjadi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, dari sentralisasi menuju ke arah desentralisasi, terdapat 2 (dua) hal yang menarik dalam proses perubahan politik di Indonesia pada masa awal reformasi, antara lain pada 2 (dua) sasaran¹⁹ 1) Sasaran arah politik Negara Indonesia berubah dari otoritarianisme menjadi negara yang lebih demokratis, dan 2) Arah pembangunan nasional dan lokal berubah dari sentralistik (terpusat) menjadi desentralisasi.

Desentralisasi pada hakikatnya adalah bertujuan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat melalui “pembagian urusan” atau “pelimpahan sebagian wewenang” pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Olehnya itu, konsep desentralisasi yang dipraktekkan di Indonesia adalah desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi plus desentralisasi fiskal. Hal ini sesuai dengan pendapat Herman Finer bahwa pemerintahan (*government*) itu meliputi; (1) *The process of politics, and*

¹⁹ Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, 2003, *Membangun Good Governance di Desa*, Yogyakarta: IRE Press, hlm. 1

(2) *The process of administration*.²⁰ Dari pendapat ini dapat disimpulkan bahwa obyek studi Ilmu Pemerintahan itu meliputi proses perumusan kebijakan pemerintah (dalam area politis) dan proses pelaksanaan kebijakan (dalam area administratif/teknis).

Salah satu bentuk desentralisasi untuk mendukung visi besar Otda adalah pemberian Otonomi Khusus (selanjutnya disebut Otsus) melalui konsep desentralisasi asimetris.²¹ Asimetris diperlukan untuk menjawab realitas kultural dan politik lokal.²² Asas *recognition* dalam Pasal 18B UUD 1945 membuka peluang pengakuan khusus berbasis adat/budaya. Perlu ada *due process* yang objektif, bukan hanya politis, agar pengakuan asimetris tak menjadi *political favoritism*. Tanpa kriteria baku, otonomi asimetris tidak dapat dijustifikasi secara adil dan terstruktur.

²⁰ Finer, Herman., *Theory and Practice of Modern Government*, New York: Henry Holt and Company, 1954.

²¹ Tafsir desentralisasi asimetris dapat dilihat dalam Putusan Nomor 32/PUU-X/2012 yang menguji UU Nomor 31 Tahun 2003 tentang pembentukan Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau. Konsep “desentralisasi asimetris” berkuat pada hlm yang berkenaan dengan pemberian otonomi kepada suatu daerah melalui kewenangan yang dimandatkan secara konstitusional untuk menyelenggarakan pemerintahannya secara mandiri, tergantung pada seberapa besar kewenangan yang diberikan kepada daerah tersebut. Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 membuka kemungkinan akan desentralisasi asimetris. Secara keseluruhan ketentuan tersebut menyatakan “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara propinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. MK menegaskan frasa “dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah” menjadi dasar konstitusional bahwa setiap daerah yang memiliki keunikan dapat diberikan kewenangan secara asimetris dari daerah lainnya.

²² Ni'matul Huda, *Desentralisasi Secara Umum Dan Desentralisasi. Asimetris di Indonesia*, Nusamedia, Bandung, 2021.. Bayu Dardias, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Universitas Gajah Mada, Fakultas Ilmu Sosial Politik, Yogyakarta, 2012.

Secara konstitusional, desain asimetris ini sudah tercantum dalam UUD Tahun 1945 yaitu pada Pasal 18A²³ dan 18B.²⁴ kedua pasal tersebut hadir untuk menjembatani beberapa daerah yang memiliki kekhususan dan sosiokultur yang berbeda dengan daerah lain, misalnya Aceh melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Aceh),²⁵ Papua melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang beberapa kali diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (selanjutnya disebut UU Otsus Papua),²⁶ termasuk provinsi pemekarannya yang lazim disebut dengan “Daerah Otonomi Baru (DOB), Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (selanjutnya disebut DKI Jakarta) melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang

²³ Pasal 18A:

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

²⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93.

²⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62

Mencabut UU No 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

²⁶ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155

dicabut²⁷ dan diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 Tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta (selanjutnya disebut UU DKI Jakarta),²⁸ dan Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut DI Yogyakarta) melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut UU DI Yogyakarta).²⁹ Selain keempatnya, desentralisasi asimetris dengan penamaan status sebagai Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) seperti di Kota Batam melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2021 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus Nongsa, yang berada di Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau.

Ada beberapa alasan kenapa desentralisasi asimetris ini mesti diimplementasikan:³⁰ pertama, alasan konflik dan tuntutan separatism. Jamak dipahami bahwa khususnya di Provinsi Aceh dan Provinsi Papua dan pemekarannya, mendapatkan perlakuan khusus dalam bentuk

²⁷ Pasal 70 UU No 2 Tahun 2024. Dalam UU ini, Jakarta bukan lagi sebagai Ibu Kota Negara setelah berlakunya UU No 3 Tahun 2022.

²⁸ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 76. UU ini mengatur mengenai Provinsi Daerah Khusus Jakarta dengan menetapkan batasan istilah yang digunakan dalam pengaturannya. Dengan Undang-Undang ini, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta diubah menjadi Provinsi Daerah Khusus Jakarta. Provinsi Daerah Khusus Jakarta merupakan daerah otonom pada tingkat provinsi yang berkedudukan sebagai Pusat Perekonomian Nasional dan Kota Global. Pusat Perekonomian Nasional adalah pusat aktivitas ekonomi dan bisnis nasional berskala global yang menjadi penopang pembangunan perekonomian nasional secara berkelanjutan. Sedangkan Kota Global adalah kota yang menyelenggarakan kegiatan internasional di bidang perdagangan, investasi, bisnis, pariwisata, kebudayaan, pendidikan, kesehatan, dan menjadi lokasi kantor pusat perusahaan dan lembaga baik nasional, regional, maupun internasional, serta menjadi pusat produksi produk strategis internasional, sehingga menciptakan nilai ekonomi yang besar, baik bagi kota yang bersangkutan maupun bagi daerah sekitar.

²⁹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170

³⁰ Bayu Dardias Kurniadi, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar di LAN Jatinangor tanggal 26 November 2012, hlm. 8-9.

penerapan otonomi khusus di daerahnya. Hal ini disebabkan karena konflik dengan kaum separatis yang belum kunjung selesai dengan dalil perebutan sumber daya.³¹ Kedua, alasan ibukota negara. Perlakuan khusus ini hanya diberikan kepada Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta). Mengingat wilayah DKI Jakarta yang terjangkau dengan infrastruktur terbaik di negara ini, perlakuan khusus diwujudkan dalam ketiadaan pemilihan umum bagi kepala daerah untuk Bupati/Walikota. Selain itu, akan ada pemindahan ibukota negara, sehingga akan ada pula perlakuan berbeda terhadap ibukota negara baru dan bekas ibukota negara.

Ketiga, alasan sejarah dan budaya. Status istimewa yang dimiliki Yogyakarta merupakan bagian dalam sejarah pendirian negara dan bangsa Indonesia. Perlakuan istimewa terlihat pada penetapan Kepala Daerah (Gubernur) dan Wakil Kepala Daerah (Wakil Gubernur) di DI Yogyakarta yang dilakukan oleh DPRD. Gubernur DI Yogyakarta merupakan Sultan dan Wakil Gubernur DIY adalah Pakualam yang berkuasa.³² Keempat, alasan perbatasan. Daerah perbatasan perlu memperoleh perlakuan secara khusus. Hal ini, mengingat peran dari

³¹ Beberapa referensi yang menjelaskan genealogi konflik di Aceh dan Papua diantaranya: Untung Suropati, "*Solusi Komprehensif Menuju Papua Baru: Penyelesaian Konflik Papua Secara Damai, Adil dan Bermartabat*", Jurnal Kajian Lemhannas RI, Maret 2019. Amiruddin. 2006. "*Operasi-operasi Militer di Papua: Pagar Makan Tanaman?*" dalam Jurnal Penelitian Politik, LIPI, Vol. 3, No.1, hal. 3-23. Chauvel, Richard dan Ikrar Nusa Bhakti. 2004. "*The Papua Conflict: Jakarta's Perceptions and Policies*", East-West Center, Washington. Yulia Sugandi, "*Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua*", Friedrich-Ebert-Stiftung, Jakarta, 2008. Husain, Farid. 2007. *To See the Unseen: Scenes Behind the Aceh Peace Treaty*. Jakarta: Health and Hospital Indonesia.

³² Pasal 18 UU DI Yogyakarta.

wilayah perbatasan sebagai batas teritorial dengan negara tetangga. Daerah perbatasan memegang fungsi yang penting karena memiliki permasalahan kompleks yang harus dihadapi, misalnya di Provinsi Kalimantan Utara, dengan mewajibkan kepala daerahnya berasal dari kalangan militer. Hal ini disebabkan karena potensi “pelintas batas” yang cukup tinggi, selain itu, penguatan pada bidang infratraktur serta pelayanan pendidikan dan kesehatan juga harus diperhatikan.

Kelima, pusat pengembangan ekonomi. Pada daerah yang secara geografis memiliki peluang untuk menjadi daerah ekonomi khusus, pemerintah seharusnya dapat mengeluarkan kebijakan sehingga daerah tersebut memiliki daya saing ekonomi yang tinggi. Daerah seperti Kota Batam dapat dikembangkan dan dibentuk menjadi “Singapura” nya Indonesia. Kehadiran konsep KEK diharapkan dapat membangun kemampuan serta daya saing ekonomi pada level nasional melalui industri-industri dan pariwisata yang bernilai tambah dan berantai nilai.

Meskipun kebijakan desentralisasi asimetris diberlakukan dengan beragam semangat yang mendasarinya, kebijakan ini masih menyimpan berbagai masalah, baik dalam peraturan perundang-undangnya maupun dalam pelaksanaannya. Dalam perundang-undangan misalnya, desentralisasi asimetris seolah berdiri sendiri, lepas dari UU Pemda. Sebagai undang-undang yang menjadi “payung” dan “induk” dalam penyelenggaraan otonomi daerah (*lex generalis*), UU Pemda tidak

menyediakan kriteria baku mengenai ukuran sebuah daerah diberlakukan desentralisasi asimetris.

Misalnya, UU Pemda mengatur syarat pemekaran daerah dan/atau penggabungan daerah; provinsi/kab/kota, dalam Pasal 33 sampai Pasal 47. Seyogianya hal ini juga diberlakukan dalam desentralisasi asimetris dengan mengatur kriteria bakunya. Meskipun dalam kenyataannya, desentralisasi asimetris di DKI Jakarta, DI Yogyakarta, DI Aceh, Provinsi Papua dan Kota Batam, memiliki kekhususan tersendiri yang membedakannya dengan daerah lain yang simetris. Penentuan kriteria baku ini penting untuk menselaraskan semangat yang terkandung dalam UU Pemda dan perundang-undangan yang melahirkan desentralisasi asimetris tersebut, tidak lain dan tidak bukan agar desentralisasi asimetris “tidak berjalan sendiri”, keluar dari semangat UU Pemda.

Kedua, dalam konteks sosio-ekonomi, desentralisasi asimetris tampaknya berhasil di DKI Jakarta, DI Yogya, dan DI Aceh, namun kurang berhasil Papua. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menurut Provinsi berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2022-2023 menunjukan Provinsi Papua dan Papua Barat berada di urutan terbawah. Provinsi Papua Barat berada di urutan 33 dengan skor IPM 61,39 (2022), 62,25 (2023), dan Provinsi Papua di urutan 34 dengan skor IPM 72,91 (2022), dan 73,55 (2023). Sementara skor IPM DKI Jakarta 81,65 (2022), dan 82,46 (2023), DI Yogyakarta, 80,64 (2022), dan 81,07 (2023), dan

IPM Prov DI Aceh 72,80 (2022), dan 73,40 (2023).³³ Data ini menunjukkan kesenjangan yang jauh dalam kajian desentralisasi asimetris pada keempat daerah itu.

Berdasarkan berbagai uraian di atas, penulis kemudian tertarik untuk melakukan pengkajian dan penelitian dengan judul “Pengaturan Desentralisasi Asimetris dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa desentralisasi asimetris penting dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah?
2. Bagaimanakah bentuk pengaturan desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia?
3. Bagaimanakah konsep ideal pengaturan desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

³³ <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/NDk0IzI=-metode-baru-indeks-pembangunan-manusia-menurut-provinsi.html>. (15/11/2023). Data akses 23 Oktober 2024 pukul 22.15 WIT.

1. Untuk menemukan, mengkaji dan menganalisis pentingnya desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah
2. Untuk menemukan, mengkaji dan menganalisis penerapan pengaturan desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia
3. Untuk menemukan, mengkaji dan menganalisis konsep ideal pengaturan desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan referensi dalam pengembangan ilmu hukum tata negara dan administrasi negara, terutama terkait pemerintahan daerah. selain itu, dapat menjadi pijakan bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang memiliki kemiripan dengan isu hukum yang ada dalam tulisan ini.
- 2) Secara praktis, dapat menjadi rujukan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah, begitu pula bagi DPR RI dan DPRD guna memahami ilmu pemerintahan daerah, terutama berkaitan dengan desentralisasi asimetris. Bagi Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah, dapat menjadi rujukan dalam mengelola pemerintahan daerah. Bagi DPR RI dan DPRD, dapat menjadi rujukan dalam merevisi atau membuat aturan baru terkait

pemerintah daerah (otonomi daerah). Dapat memberi gambaran dan masukan kepada perancang undang-undang (*legal drafter*), baik di eksekutif maupun di legislatif (Badan Legislatif/Baleg) dalam merumuskan kriteria baku desentralisasi asimetris dalam UU Pemda.

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran penulis, ditemukan beberapa hasil penelitian yang mengkaji tentang desentralisasi asimetri yang dituangkan dalam berbagai karya ilmiah dari berbagai perguruan tinggi antara lain sebagai berikut:

No	Peneliti (Mahasiswa)	Judul Disertasi	Perbedaan Dengan Penelitian Ini
1	Hamidi	“Rekonstruksi Pengaturan Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Menjalankan Asas Otonomi di Indonesia Berbasis Nilai Kesejahteraan” Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA), Semarang Tahun 2023. ³⁴	Dalam penelitian penulis lebih meluas dengan melihat bagaimana pengaturan desentralisasi asimetris yang berlaku di Indonesia serta penerapannya. Kemudian, dari dua poin itu dirumuskan konsep ideal yang mesti diatur terkait desentralisasi asimetris dan bagaimana penerapannya bagi daerah-daerah yang bersifat khusus.
2	Imran	“Penerapan Prinsip Keadilan dalam Pembagian Urusan	Perbedaannya dengan penelitian penulis adalah dalam

³⁴ <http://repository.unissula.ac.id/30958/>.

		Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat”, pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar Tahun 2022.³⁵	penelitian penulis lebih meluas dengan melihat bagaimana pengaturan desentralisasi asimetris yang berlaku di Indonesia serta penerapannya. Kemudian, dari dua poin itu dirumuskan konsep ideal yang mesti diatur terkait desentralisasi asimetris dan bagaimana penerapannya bagi daerah-daerah yang bersifat khusus. Sementara penelitian Imran lebih khusus berkaitan dengan energi dan sumber daya mineral.
3	Bayu Krisnapati	“Desentralisasi Asimetris Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”, pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Tahun 2012.³⁶	Perbedaannya dengan penelitian penulis adalah dalam penelitian penulis lebih meluas dengan melihat bagaimana perkembangan pengaturan desentralisasi asimetris yang berlaku di Indonesia serta penerapannya. Kemudian, dari dua poin itu dirumuskan konsep ideal yang mesti diatur terkait desentralisasi asimetris dan bagaimana

³⁵ <https://repository.unhas.ac.id/id/eprint/23595/index.htm>.

³⁶ <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/8791>.

			penerapannya daerah-daerah bersifat khusus.	bagi yang
--	--	--	---	--------------

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

Eksistensi landasan teori dalam penelitian hukum ini sangat penting dan fundamental. Keberadaan landasan teori untuk mengkaji, menganalisa dan menemukan jawaban atas permasalahan dalam penelitian hukum ini. Mukti Fajar dan Yulianto Achmad menerangkan bahwa kerangka teori disusun sebagai landasan berpikir yang menunjukkan dari sudut mana masalah yang telah dipilih akan disoroti.³⁷

Teori adalah istilah yang diperbincangkan dalam berbagai kalangan ketika mempertanyakan suatu masalah, baik dalam ranah ilmu pengetahuan maupun dalam kehidupan sehari-hari.³⁸ Sedangkan M. Solly Lubis menyatakan bahwa landasan teori adalah suatu kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (*problem*) yang dijadikan bahan perbandingan, pegangan teoritis yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui yang dijadikan masukan dalam membuat kerangka berpikir dalam penulisan.³⁹

Adapun teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

³⁷ Mukti Fajar N.D. dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Belajar. Hlm. 93

³⁸ Juhaya Praja S., 2011, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Bandung: CV. Pustaka Setia, Hlm. 1

³⁹ M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Madju, Hlm. 80

1. Teori Pengaturan

Teori pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu peraturan tertulis yang memuat norma hukum, mengikat secara umum di bentuk atau terbentuk oleh lembaga atau pejabat Negara dan memiliki wewenang melalui prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pemakaian istilah Perundangan asal katanya adalah undang dengan dibubuhi awalan per- dan akhiran -an. Kata Undangan bernotasi lain dari kata undang-undang. Maksud dalam konteks penggunaan istilah ini adalah berkaitan dengan Undang-undang bukan kata Undang yang mempunyai konotasi lain.⁴⁰

Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu dari bentuk norma hukum. Secara umum terdapat 3 (tiga) macam norma hukum yang merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu:⁴¹

- 1) Keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*);
- 2) Keputusan normatif yang bersifat penetapan administrasi (*beschikking*); dan
- 3) Keputusan normatif yang disebut *vonnis*. Selain tiga produk hukum tersebut, juga ada bentuk peraturan yang dinamakan "*beleids regels*" (*policy rules*) ini biasanya diterjemahkan ke

⁴⁰ Ni'matul Huda dan Nazriyah, 2019, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan II, Bandung: Nusa Media, hlm. 5

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press dan PT Syaami Cipta Media, hlm.1

dalam Bahasa Indonesia menjadi peraturan kebijaksanaan, yang sering disebut sebagai quasi peraturan.

Ciri-ciri peraturan perundang-undangan menurut Sajipto Raharjo, adalah sebagai berikut:⁴²

- a. Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
- b. Bersifat universal. Artinya, dibentuk untuk menghadapi peristiwa- peristiwa yang akan datang dan yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa- peristiwa tertentu saja.
- c. Lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Secara teoritis dalam semua literatur ilmu hukum, terdapat beberapa definisi mengenai istilah “perundang-undangan” atau kata “peraturan perundang-undangan”, jika menggunakan bahasa baku yang merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (selanjutnya disebut UU P3),⁴³ maka secara terminologi perundang-undangan lazim disebut *wetgeving*, *gesetgebung* ataupun *legislation*. Istilah perundang-undangan dalam beberapa kepustakaan memiliki 2 (dua)

⁴² Sajipto Rahardjo, 2004, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya, hlm. 25

⁴³ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183.

pengertian yang berbeda, namun dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuat undang-undang. *Wetgeving* dengan pengertian membentuk undang-undang keseluruhan daripada undang-undang negara. Sedangkan *Gesetgebung* makna yang sama dengan pengertian perundang-undangan.⁴⁴

Maria Farida Indrati Soeprapto mendefinisikan bahwa, istilah “perundang-undangan” *legislation*, *wetgeving* atau *gesetgebung* mempunyai 2 (dua) pengertian yaitu: *pertama*, perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan peraturan negara baik di tingkat pusat maupun daerah; *kedua*, perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun daerah. Pengertian *wetgeving* dalam *Juridisch woordenboek* diartikan sebagai berikut:⁴⁵

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

⁴⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: kanisius, hlm.3

⁴⁵ S.J. Fockema Andreae dikutip dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang- undangan*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 3

Menurut Burkhardt Krems, salah satu bagian besar dari ilmu perundang-undangan adalah teori mengenai perundang-undangan (*Gestzgebungstheorie*) yang berorientasi untuk mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif. Proses kejelasan dan kejernihan makna dari suatu peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan salah satu proses pembangunan hukum, di samping penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman mengenai hukum. Pembangunan hukum yang dilaksanakan secara komprehensif mencakup substansi hukum atau disebut isi dari peraturan perundangan-undangan.⁴⁶

Konstruksi UU P3, merupakan sebuah aturan tertulis mengikat secara umum dan dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui perosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dari definisi tersebut maka suatu peraturan baru dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan jika: (a) merupakan keputusan tertulis, (b) memuat norma hukum, (c) mengikat umum, (d) dibentuk oleh pejabat yang berwenang, dan (e) dengan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁴⁷

Selanjutnya, P.J.P. Tak dalam bukunya *Rechtsvorming in Nederland* mengartikan peraturan Perundang-undangan (undang-undang dalam arti materiil) adalah setiap keputusan tertulis yang

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 8

⁴⁷ Lihat ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dikeluarkan Pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum. Peraturan Perundang-undangan adalah perwujudan kehendak dari pemegang kekuasaan tertinggi yang berdaulat, maka peraturan Perundang-undangan merupakan hukum tertinggi dan adalah satu-satunya sumber hukum.⁴⁸

Bagir Manan, memberikan pengertian peraturan-perundang-undangan sebagai berikut:⁴⁹

- a. Setiap keputusan yang tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.
- d. Mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supra nationale algemeen verbindende voorschriften, wet, A MvB, de Ministeriele verordening, degemeentelijke raadsverordeningen,*

⁴⁸ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung :PT. Alumni, 1997, hal. 248

⁴⁹ Bagir Manan dikutip dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm 11

de provinciale stater verordebingen.

Soehino, memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut:⁵⁰

- a. Proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan Negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.
- b. Keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dapat merumuskan kemungkinan, kecenderungan dan kesempatan apa yang akan terjadi di masa yang akan datang, menganalisis dan melihat kesempatan untuk meminimalisir kendala atau hambatan yang akan dihadapi ketika untuk menegakkan suatu peraturan perundang-undangan. Dalam peraturan perundang-undangan harus memiliki cerminan kenyataan yang ada dalam hidup masyarakat termasuk dalam kecenderungan dan harapan masyarakat.

Menurut Achmad Ruslan, urgen untuk mendeskripsikan secara komprehensif karakter peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum. Dalam hal ini, penulis berpendapat bahwa norma hukum yang masuk dalam kategori atau kualifikasi peraturan

⁵⁰ Mahendra Kurniawan, dkk, 2007, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Cetakan Ke I, Yogyakarta: Kreasi Total Media, hlm. 5

perundang-undangan adalah norma hukum yang memenuhi secara integral sembilan karakteristik dasar berikut ini:⁵¹

- 1) Mengatur perilaku para subjek hukum yang bersifat imperative yakni hak, kewajiban, kewenangan, tugas, fungsi, serta larangan yang berimplikasi pada ancaman sanksi (perdata dan/atau pidana dan/atau administrative) serta yang bersifat fakultatif yaitu yang bersifat kebolehan/menambah
- 2) Berlaku ke dalam dan keluar dalam rangka pemenuhan hak asasi manusia.
- 3) Bersifat mengikat (mengikat umum atau impersonal dari segi subjeknya);
- 4) Objek yang diaturnya bersifat abstrak dan/atau konkrit.
- 5) Melembangkan suatu tatanan nilai-nilai hukum tertentu yang bersifat intrinsik
- 6) Menentukan atau memastikan segi waktu keberlakuannya, yaitu bersifat terus menerus atau untuk waktu tertentu saja tapi tidak *einmoghlig*.
- 7) Menentukan atau memastikan segi tempat keberlakuannya, yaitu bersifat teritorialistik.
- 8) Menentukan atau memastikan mekanisme atau prosedur pembentukannya sesuai dengan dasar pembentukannya yang di dalamnya memuat pula organ pelaksana/penegaknya;

⁵¹ Achmad Ruslan. 2013. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Rangkang Education. Yogyakarta.
Ibid. Hal. 45-46

- 9) Menentukan dan memastikan dasar validitas pembentukannya dari norma hukum yang membentuknya (aspek hirarkis) serta dana penegakannya.

Kesembilan karakteristik di atas mutlak terpenuhi secara teoritis dalam suatu norma hukum untuk dapat dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan.⁵²

Di dalam kajian ilmu hukum paling tidak ada 3 faktor yang menjadi parameter sebuah peraturan perundang-undangan dapat berlaku secara baik, yakni mempunyai dasar keberlakuan yuridis, sosiologis, dan filosofis.⁵³ Landasan yuridis ini dapat dibagi dua, yaitu:⁵⁴

- a. Landasan yuridis dan sudut formal, yaitu landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi instansi/pejabat tertentu untuk membuat peraturan tertentu.
- b. Landasan yuridis dan sudut materil, yaitu landasan yang memberikan dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.

Landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan peraturan perundang-undangan (perda), yaitu bahwa Ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh

⁵² Bandingkan definisi peraturan perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵³ Hamzah Halim dan Putera, Kemal Redino Syahrul, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal 2-4.

⁵⁴ Ibid hal 24

masyarakat sehingga perlu pengaturan.⁵⁵ Dasar filosofis merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat ke dalam suatu rancangan/draft peraturan perundang-undangan. Bagi bangsa Indonesia dasar filosofis itu adalah Pancasila, sehingga pada prinsipnya tidak dibuat dan tidak sah suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat jika bertentangan dengan Pancasila sebagai filsafat dan dasar negara Indonesia. Peraturan hukum (peraturan perundang-undangan) merupakan pembedaan dari norma hukum/kaidah hukum dan merupakan sarana yang paling lengkap untuk mengutarakan apa yang dikehendaki oleh norma hukum. Peraturan hukum menggunakan sarana untuk menampilkan norma hukum sehingga dapat ditangkap oleh masyarakat, dengan menggunakan konsep-konsep/pengertian-pengertian untuk menyampaikan kehendaknya.⁵⁶

Landasan keberlakuan yuridis ialah suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukan dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, bahasa yang digunakan harus lugas, tegas, jelas mudah dimengerti oleh semua orang, tidak bertele-tele atau berbelit-belit, dan dalam perumusannya harus sinkron antara norma satu dengan norma yang lainnya. Bahasa dalam peraturan perundang-undangan harus tunduk pada kaidah tata

⁵⁵ Ibid hal 25

⁵⁶ Ibid hal 17

bahasa Indonesia, baik dalam kata, kalimat maupun dalam penulisan dan ejaannya.⁵⁷

Supaya peraturan perundang-undangan yang dibentuk sesuai pada harapan dan dapat menghasilkan produk hukum yang baik, maka ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh pembentuk yakni teori jenjang peraturan (norma). Hans Nawiasky, salah satu murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya "*Allgemeine Rechtslehre*" mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar.

Dengan dasar teori tersebut, Hans Nawiasky menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok besar yakni :⁵⁸

- a. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
- b. *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara);
- c. *Formell Gesetz* (undang-undang formal);

⁵⁷ Michael Frans Berry, *Pembentukan Teori Peraturan Perundang-Undangan*, Journal Homepage: <http://ojs.ummetro.ac.id/index.php/law>, Muhammadiyah Law Review 2 (2), Juli 2018

⁵⁸ *Ibid.*

d. *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Hans Kelsen, mengemukakan pendapatnya tentang teori jenjang peraturan (norma), ia menggambarkan bahwa rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara, dimana konstitusi tersebut adalah presuposisi terakhir, postulat final, dimana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Artinya, presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental logical presupposition*.⁵⁹ Sehingga hukum tertinggi yang menentukan bentuk dan lingkup isi undang- undang biasa (*einfaches gesetzesrecht, statutory law*). Kekuatan hukum dari suatu peraturan perundang-undangan sesuai dengan *hierarkinya* (jenjang), dimana UUD TAHUN 1945 merupakan peraturan tertinggi dalam sistem hukum Indonesia dan menjadi dasar bagi peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Pada hakikatnya pemaknaan teori hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai prinsip dasar pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan. Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, dalam bukunya tentang “perihal kaidah hukum” menyatakan bahwa agar suatu peraturan perundang-undangan dapat diberlakukan, maka harus memenuhi persyaratan kekuatan berlaku. Ada 3 (tiga) macam kekuatan berlakunya peraturan perundang-undangan antara lain sebagai berikut: *pertama*, kelakuan

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa"at, 2016, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 65

atau hal berlakunya secara yuridis; *kedua*, kelakuan sosiologis atau hal berlakunya secara sosilog; *ketiga*, kelakuan filosofis atau hal berlakunya secara filosofis. Persyaratan yuridis yang dimaksud di sini adalah:

- a. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai wewenang untuk itu. Kalau persyaratan ini tidak diindahkan maka menjadikan suatu Peraturan Perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Adanya kesesuaian bentuk/jenis Peraturan Perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur. Ketidaksesuaian bentuk/jenis ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud. Misalnya kalau di dalam UUD Tahun 1945 menegaskan bahwa suatu ketentuan akan dilaksanakan dengan Undang-Undang, maka hanya dalam bentuk Undang-Undanglah itu harus diatur.
- b. Pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan. Misalnya suatu Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam rangka pengundangannya juga harus

ditentukan tata caranya, misalnya Undang-Undang diundangkan dalam Lembaran Negara, agar mempunyai kekuatan mengikat.

- c. Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, Peraturan Perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grund norm* (norma dasar) bagi Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. Oleh sebab itu Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh melanggar kaidah hukum yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Landasan sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische grondslag, sociologische gelding*) apabila ketentuan-ketentuan sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat dan tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Atas dasar sosiologis inilah diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat dapat diterima dalam masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan

perundang-undangan yang diterima secara wajar akan menerima daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya. Dalam teori pengakuan (*anerkennungstheorie*) menegaskan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan masyarakat tempat hukum itu berlaku. Tegasnya bahwa dimensi sosial ini mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.⁶⁰

Kekuatan berlakunya peraturan perundang-undangan secara filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945. Kedudukannya sebagai dasar dan ideologi Negara Indonesia, Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum termasuk semua upaya pembaharuannya.⁶¹

Menurut Notonegoro, nilai-nilai pancasila merupakan nilai dasar yang harus selalu ada dan melekat dalam kehidupan manusia. Dengan demikian, nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila merupakan nilai moral dasar yang selalu aktual dan selalu melingkupi antara satu dengan lainnya dalam tindakan manusia. Sebagai cita-

⁶⁰ King Faisal Sulaiman, 2017, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, Yogyakarta: Thafa Media, hlm. 25

⁶¹ M. Khozim, 2009, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu sosial*, Bandung: Nusa Media, hlm. 12-19

cita hukum bangsa dan paradigma pembangunan hukum Pancasila memiliki sekurang kurangnya 4 (empat) kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum Indonesia. Pertama, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada produk hukum yang menanam benih *disintegrasi*.

Kedua, hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak *tereksploitasi* dalam persaingan bebas melawan golongan kuat. Ketiga, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum). Keempat, hukum tidak boleh *diskriminatif* berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaan.⁶² Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag, filosofische gelding*), apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtsvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis.

Selain landasan yuridis, sosiologis dan filosofis masih terdapat landasan lain, yaitu landasan teknik perancangan. Landasan yang terakhir ini tidak boleh diabaikan dalam membuat Peraturan Perundang-undangan yang baik karena berkaitan erat dengan hal-

⁶² Moh. Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 55

hal yang menyangkut kejelasan perumusan, konsistensi dalam mempergunakan peristilahan atau sistematika dan penggunaan bahasa yang jelas. Penggunaan landasan ini diarahkan kepada kemampuan person atau lembaga dalam merepresentasikan tuntutan dan dukungan ke dalam produk hukum yang tertulis, yakni Peraturan Perundang-undangan.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto memperkenalkan enam asas Undang-Undang, yaitu:

- a) Undang-Undang tidak boleh berlaku surut;
- b) Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- c) Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-Undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generalis*).
- d) Undang-Undang baru membatalkan Undang-Undang lama (*Lex posteriore derogat lex priori*);
- e) Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat, dan
- f) Undang-Undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas Welvaarstaat*).

Dalam Pasal 5 UU P3 dan penjelasannya, dinyatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan

berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a) kejelasan tujuan yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat yaitu bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundangundangan yang berwenang, dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d) dapat dilaksanakan yang harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan di masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e) kedayagunaan dan kehasilgunaan, yang dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara
- f) kejelasan rumusan, yaitu bahwa setiap peraturan perundangundangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan

mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan

- g) keterbukaan yaitu mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan.

Materi muatan sebuah undang-undang dalam Pasal 6 ayat (1) UU P3 dan penjelasannya menentukan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a) pengayoman, artinya setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
- b) kemanusiaan, artinya setiap materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c) kebangsaan, yaitu setiap materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip NKRI;

- d) kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- e) kenusantaraan, artinya setiap materi muatan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945;
- f) bhinneka tunggal ika, adalah bahwa materi muatan perundangundangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g) keadilan, artinya materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu bahwa materi muatan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

- i) ketertiban dan kepastian hukum, artinya materi muatan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, adalah bahwa materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara.

Paul Scholten, menyatakan bahwa asas-asas hukum dan asas- asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtregel*). Agar dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum, sehingga ia atau sama sekali tidak atau terlalu banyak bicara (*of niet of veel to veel zeide*). Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa adanya asas-asas tersebut.⁶³

Menurut Sudikno mertokusumo, asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret yang terdapat dalam dan dibelakang setiap

⁶³ A Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hlm. 304. Dalam Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2014, hlm. 27

sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat- sifat umum dari peraturan yang konkret.⁶⁴

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa dalam teori perjenjangan norma hukum atau teori hirarki peraturan perundang-undangan memiliki makna bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi sumber atau dasar berlakunya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah substansinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Apabila ditemukan isi atau materi muatan peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka yang berlaku adalah isi atau materi muatan peraturan yang lebih tinggi.

2. Teori Desentralisasi

a. Pengertian Desentralisasi

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yang berarti *de= lepas dan centrum= pusat*. Dengan demikian berarti melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan pemerintahan

⁶⁴ Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 20

pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.⁶⁵ Sementara para ahli memberikan definisi sebagai berikut:

- a) Brian Smith menjelaskan bahwa konsep desentralisasi adalah sejauh mana kekuasaan dan kewenangan diserahkan melalui suatu hierarki secara geografis dalam negara dan juga berkenaan dengan institusi dan proses yang memungkinkan berlangsungnya pembagian tersebut.⁶⁶ Desentralisasi mencakup berbagai jenis tingkatan yang merupakan gabungan beberapa organisasi dengan fungsi yang berbeda. Dalam setiap tingkatan pemerintah di suatu negara dapat meyerahkan kekuasaan kepada tingkat pemerintah yang lebih rendah.
- b) Henry Maddick melihat desentralisasi dari sudut pandang hukum sehingga diartikan sebagai penyerahan kekuasaan yang dimiliki secara hukum dengan tujuan agar dapat menangani bidang-bidang atau fungsi-fungsi tertentu kepada daerah otonom.⁶⁷
- c) Rondinelli, Nellis, dan Chema, mendefinisikan desentralisasi sebagai penciptaan ataupun penguatan, baik dari segi hukum maupun keuangan, pada unit-unit pemerintahan sub-nasional

⁶⁵ Viktor M Situmorang, 1994, *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Sinar grafika, Jakarta, hlm 38.

⁶⁶ Brian C. Smith, *Dezentralization The Territorial Dimension of The State*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Jakarta, 2012, hlm. 23.

⁶⁷ Henry Maddick, *Desentralisasi dalam Praktek*, Tim Pustaka Kendi, Yogyakarta, hlm. 34.

yang dimana penyelenggaraannya bersifat substansi, berada di luar kontrol langsung dari pemerintah pusat.⁶⁸ Selain itu, Rondinelli juga mendefinisikan desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, ataupun kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada suatu organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, ataupun organisasi nonpemerintah atau lembaga swadaya masyarakat.⁶⁹

- d) *United Nations* (Perserikatan Bangsa – Bangsa) dalam Kertapraja (2012) menjelaskan bahwa: *Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration (i.e. delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies*. Dari pengertian tersebut dapat kita ketahui bahwa pengertian desentralisasi yang dikemukakan oleh *United Nations* adalah suatu hal yang merujuk pada pemindahan kekuasaan yang berasal dari pemerintah pusat baik itu melalui dekonsentrasi (delegasi) pada pejabat wilayah (pemerintah daerah) maupun melalui devolusi pada badan-badan suatu otonom daerah.⁷⁰

⁶⁸ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm.10-11.

⁶⁹ Hanif Nurcholis, *Modul 1 Administrasi pemerintahan Daerah: Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, Universitas Terbuka, hlm.11.

⁷⁰ E. Koswara Kertapraja, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Pariba, Jakarta, 2001, hlm.53.

e) Faguet & Paul telah melakukan pengamatan terkait pelaksanaan desentralisasi mendefinisikan di desentralisasi berbagai negara sebagai dan berikut: *Decentralization as the devolution by central (that is, nation) government of specific function – with all of the administrative, political and economic attributes that these entail to democratic local (that is, municipal) governments that are independent of the center within of legally delimited geographic and functional domain.*⁷¹

Sementara itu, berdasarkan Pasal 1 ayat (8) UU Pemda dijelaskan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonom. Selanjutnya pada ayat (12) dijelaskan bahwa Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari pengertian yang dikemukakan di atas dapat diartikan bahwa desentralisasi sebagai devolusi oleh pemerintah pusat (yaitu, negara) yang memiliki fungsi khusus dengan semua atribut administratif, politik dan ekonomi kepada pemerintah lokal (yaitu,

⁷¹ Jean Paul Faguet, *Decentralizing Bolivia: Local Government in the Jungle, Decentralization and Local Governance in Developing Countries-A Comparative Perspective*, The MIT Press, 2006, hlm. 126.

kotamadya) yang demokratis dan mandiri dari pusat dalam batas-batas wilayah geografis dan fungsional yang sah.

b. Tujuan Desentralisasi

Terdapat beberapa tujuan desentralisasi yang terus berkembang seiring dengan perkembangan zaman dan teknologi dengan berbagai makna dan konsep, namun pada umumnya tujuan desentralisasi di berbagai negara selalu dikaitkan dengan pembangunan ekonomi, pengentasan kemiskinan, peningkatan kesejahteraan masyarakat serta ketersediaan pelayanan publik.

Sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, desentralisasi dan sentralisasi telah beberapa kali mengalami pergeseran. Banyak faktor yang mempengaruhi naik turunnya desentralisasi, terutama sifat kekuasaan negara (pemerintah pusat) apakah bergerak ke arah demokratis atau otoriter. Namun pergeseran yang terjadi tentunya harus tetap dalam koridor Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi. Menurut konsep negara kesatuan, desentralisasi berasal dari sentralisasi. Namun di sisi lain desentralisasi dan otonomi daerah merupakan ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁷²

Di Indonesia, dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan dengan cara penataan daerah yang terdiri dari pembentukan daerah dan

⁷² Ayunita, K., Ruslan, A., & Abd Razak, H. H. (2020). Harmonization and Synchronization of Laws Related to Management Authority of Coastal Marine Areas. Hllm 129

penyesuaian daerah dengan berdasarkan kepada kepentingan strategis nasional. Penataan daerah ini bertujuan untuk:⁷³

- a) mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- b) mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- c) mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d) meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
- e) meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah;
- dan
- f) memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Smoke secara sederhana menjelaskan tujuan desentralisasi secara umum, diantaranya:⁷⁴

- a) sebagai peningkatan efisiensi dimana hal ini berkaitan dengan pelayanan publik;
- b) peningkatan tata kelola pemerintahan dalam hal ini berkaitan dengan interaksi masyarakat dengan pemerintah daerah keputusan yang sesuai;
- c) peningkatan kesetaraan dimana hal ini berkaitan dengan distribusi sumber daya antar daerah.

⁷³ Lihat Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁷⁴ Paul Smoke, *Decentralization in Africa: Goals, dimension, Mith and Challenges*, Post Conflict Countries, 2011 (Lihat juga Rossy Lambelanova, *Op.Cit.*, hlm. 28-29)

USAID dalam Polyando menjelaskan bahwa desentralisasi bertujuan sebagai instrument dalam rangka mencapai stabilitas, demokrasi, dan pembangunan ekonomi.⁷⁵ Hal tersebut dapat diartikan bahwa, dengan adanya desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan stabilitas negara sebagai upaya mengurangi konflik yang terjadi. Desentralisasi juga dapat meningkatkan demokrasi dalam suatu negara karena dengan adanya desentralisasi maka dapat memperlus ruang dimana masyarakat dapat ikut berpartisipasi dan meminta penjelasan dari pemerintah terkait kebijakan yang diambil. Selanjutnya, untuk meningkatkan kualitas kebijakan yang diambil terkait pembangunan ekonomi, maka desentralisasi dapat menjadi pendorong pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya Sady dalam Polyando mengemukakan beberapa tujuan desentralisasi, diantaranya:⁷⁶

- a) mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah - masalah kecil pada tingkat lokal. Demikian pula memberikan peluang untuk koordinasi pelaksanaan pada tingkat lokal;
- b) meningkatkan pengertian masyarakat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi.

⁷⁵ Petrus Polyando, *Jalan Tengah Desentralisasi Bagi Daerah Otonom Berkarakteristik Kepulauan di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2020, hlm.75.

⁷⁶ *Ibid.*

Demikian pula pada tingkat lokal dapat merasakan keuntungan dari pada kontribusi kegiatan mereka itu;

- c) penyusunan program-program untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga dapat lebih realistis;
- d) melatih rakyat untuk bisa mengatur urusannya sendiri;
- e) pembinaan kesatuan nasional

Dari berbagai pendapat terkait tujuan diselenggarakannya desentralisasi dapat kita simpulkan beberapa bahwa tujuan dari desentralisasi adalah salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau pengentasan kemiskinan di daerah. Desentralisasi berhubungan erat dengan otonomi daerah, yang merupakan salah satu bentuk demokrasi dari pemerintahan di daerah. Desentralisasi akan dapat berdampak positif pada pembangunan daerah-daerah tertinggal dalam suatu negara. Sistem desentralisasi diterapkan bukan tanpa maksud, melainkan ada tujuan yang ingin dicapai, berikut ini beberapa di antaranya:⁷⁷

- a) Perbaikan tingkat Sosial dan Ekonomi di Daerah, tujuan desentralisasi yang pertama adalah untuk memperbaiki tingkat sosial dan ekonomi masyarakat di daerah melalui pelaksanaan berbagai program pemerintah.
- b) Mencegah Pemusatan Keuangan, tujuan desentralisasi kedua adalah dapat mencegah pemusatan keuangan. Seperti

⁷⁷ Rossy Lambelanova, *Op.Cit.*, hlm. 30-31

banyak orang ketahui bahwa dengan adanya sistem desentralisasi, pemerintah pusat melimpahkan pengelolaan keuangan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, maka penganggaran dan realisasi keuangan daerah dapat terlaksana sebagai upaya peningkatan kerja sama umum di daerah tersebut.

- c) Pelaksanaan demokratisasi pada tingkat pemerintahan daerah, tujuan desentralisasi ketiga adalah untuk membentuk demokrasi pada pemerintah daerah. Melalui penerapan sistem desentralisasi, diharapkan masyarakat juga turut serta dalam proses pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah.

c. Bentuk-Bentuk Desentralisasi

Menurut Teguh Yuwono, menyatakan bahwa desentraliasasi memiliki beberapa bentuk antara lain:⁷⁸

- a) Dekonsentrasi

Dekonsentrasi merupakan pembagian wewenang dan tanggung jawab administrasi antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan tanpa adanya penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan secara leluasa. Jadi, inti dekonsentrasi terdapat praktik pemberian keleluasaan kepada pejabat di daerah untuk mengambil keputusan (merencanakan, membuat keputusan dan menyesuaikan pelaksanaan kebijakan

⁷⁸ Ani Sri Rahayu, *Op.Cit*, hlm. 26-27

pusat dengan daerah setempat), namun hal ini dilakukan atas petunjuk dari pemerintah pusat.

Dekonsentrasi dapat ditempuh melalui 2 (dua) cara. *pertama*, dengan mentransfer kewenangan dan bantuan keuangan dari pusat ke provinsi, distrik, dan unit administrasi lokal. *kedua*, melalui koordinasi unit pada level sub nasional di antara pemerintah pusat dan daerah. Mengutip pendapat Smith, Turner, dan Hulme, pilihan dekonsentrasi didasarkan pada ukuran manajerial bukan politik. Akan tetapi, dampak politiknya sangat tinggi dan ini disebabkan kepentingan politik dalam mengendalikan kekuasaan negara, baik di pusat maupun di daerah.

b) Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan pengelolaan untuk melakukan tugas-tugas yang tidak secara langsung dalam pengawasan pemerintah pusat. Adapun delegasi, merujuk pada sebuah situasi dimana pemerintah pusat mentransfer tanggung jawab pengambilan keputusan dan fungsi administrasi publik pada pemerintah daerah yang sepenuhnya tidak dikendalikan oleh pemerintah pusat. Bentuk desentralisasi semacam ini dapat dicirikan sebagai hubungan *principal agen* dimana pemerintah pusat berfungsi sebagai *principal* dan pemerintahan daerah sebagai *agen*.

Bentuk delegasi dilaksanakan di beberapa negara berkembang dengan memberikan tanggung jawab kepada korporasi publik serta agen-agen pembangunan regional. Rondineli menyebutkan sejumlah negara berkembang yang mendelegasikan pengendalian terhadap *eksploitasi* proses, dan *ekspor* beberapa sumber alam yang bernilai tinggi kepada korporasi yang dimiliki publik.

Pendelegasian manajemen kepada otoritas khusus dilandasi oleh pertimbangan bahwa birokrasi reguler tidak mampu mengatur, mengendalikan secara langsung, atau mengelola industri tersebut. Misalnya Indonesia mempunyai Pertamina, Meksiko memiliki Pemex, dan Aljazair mempunyai Sonarach. Semua itu mempunyai peranan penting dalam industri pertambangan.

c) Devolusi

Devolusi adalah pelimpahan wewenang untuk pengambilan keputusan, keuangan, dan manajemen kepada unit otonom pemerintah daerah. Ada 6 (enam) bentuk karakteristik devolusi, yaitu:

- 1) Unit pemerintah lokal bersifat otonom, mandiri, dan terpisah dari tingkat-tingkat pemerintah;
- 2) Unit pemerintahan lokal mempunyai batas yang jelas dan resmi, serta mempunyai tugas umum pemerintahan;

- 3) Unit pemerintah lokal berstatus sebagai badan hukum dan berwenang mengelola sumber daya alam secara mandiri;
- 4) Unit pemerintahan lokal berstatus sebagai badan hukum dan berwenang mengelola sumber daya alam secara mandiri;
- 5) Unit pemerintahan daerah diakui warganya sebagai lembaga yang memberikan pelayanan dengan baik;
- 6) Terdapat hubungan yang saling menguntungkan antara pemerintah pusat dan daerah.

Bentuk devolusi adalah pelimpahan tanggung jawab untuk pelayanan kepada pemerintahan kota maupun bupati dan DPRD. Pemerintah daerah dapat meningkatkan pendapatan mereka dan memiliki independensi kewenangan untuk mengambil keputusan investasi. Salah satu contohnya adalah negara Sudan dimana komisi provinsi dan DPRD provinsi mempunyai kewajiban hampir seluruh fungsi-fungsi publik, kecuali keamanan nasional, pos komunikasi, urusan luar negeri, perbankan, dan peradilan.

d) Privatisasi

Privatisasi adalah suatu tindakan kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, swadaya masyarakat. Pemerintah memberikan wewenang kepada organisasi nirlaba. Misalnya, Kamar Dagang dan Industri (KADIN), Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha

Milik Daerah (BUMD) yang dijadikan satu membentuk Perseroan Terbatas (PT). Pemerintah memberikan wewenang kepada KADIN, Koperasi, dan asosiasi lain untuk mengeluarkan bimbingan, pengawasan, serta izin yang semula dilakukan oleh pemerintah.

Pemerintah memberikan kewenangan dan tanggung jawab kepada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam memberikan pembinaan kesejahteraan keluarga, koperasi petani, dan koperasi nelayan untuk melakukan kegiatan-kegiatan sosial, termasuk melatih, meningkatkan, dan memberdayakan masyarakat. Privatisasi juga menempatkan tanggung jawab fungsifungsi tertentu kepada organisasi nirlaba (sosial) dan mereka diizinkan membentuk perusahaan swasta.

Dalam masalah tertentu, pemerintah memberikan wewenang tanggung jawab tersebut kepada organisasi paralel seperti nasional, asosiasi dagang dan industri, kelompok-kelompok profesional, organisasi keagamaan, partai politik, serta koperasi. Hal ini berarti pemerintah memberikan peluang kepada organisasi swasta untuk mendapatkan kesempatan sama dengan organisasi bentukan pemerintah untuk berpartisipasi dalam membangun bangsa. Pembangunan bangsa merupakan tugas semua elemen masyarakat yang tidak boleh melakukan pemihakan hanya kepada kelompok tertentu, namun semua elemen masyarakat

berkewajiban ikut serta memberikan kesejahteraan masyarakat.

d. Tinjauan Kritis Terhadap Model Desentralisasi

Penerapan desentralisasi memiliki kelebihan seperti yang kemukakan oleh Garrison, Noreen, dan Brewer yang diterjemahkan oleh Hinduan, diantaranya:⁷⁹

- a) Lebih efektif dan efisien, bahwa kelebihan penerapan desentralisasi yang paling utama adalah meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan di semua daerah. Melalui desentralisasi, penyelenggaraan pemerintah jadi lebih efektif dan efisien karena tidak perlu menunggu arahan langsung dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah tentunya tidak lagi perlu menunggu intruksi dari pemerintah pusat untuk mengatasi masalah tertentu yang terjadi di daerah.
- b) Meringankan pekerjaan pemerintahan pusat, bahwa dengan setiap daerah melaksanakan urusan rumah tangganya sendiri, beban pemerintah pusat menjadi lebih ringan. Desentralisasi merupakan salah satu alternatif sebagai upaya untuk mengurangi penumpukan pekerjaan yang dimiliki pemerintah pusat.

⁷⁹ Ray H. Garrison, Eric H. Noreen, dan Peter C. Brewer. Akuntansi Manajerial. Edisi Kesebalas, (Diterjemahkan oleh: Nuri Hinduan dan Edward Tanujaya)., Jakarta: Salemba Empat, 2006, hlm. 238-239.

- c) Birokrasi tidak terlalu panjang, bahwa dengan desentralisasi, proses birokrasi dalam menjalankan pemerintahan daerah tidak terlalu panjang. Konsep ini dapat memangkas tahapan-tahapan prosedural dalam birokrasi sehingga membuat sistem pemerintahan lebih efisien dan efektif. Rantai birokrasi yang panjang serta berbelit acapkali menjadi tempat terjadinya tindak pidana korupsi.
- d) Efisiensi anggaran, bahwa salah satu keunggulan dari konsep desentralisasi yaitu lebih efisien dalam penggunaan anggaran. Tanpa adanya rantai birokrasi yang cukup panjang, wewenang pasar dan finansial turut dipegang oleh pemerintah daerah, hal ini berimbas pada pengeluaran daerah menjadi lebih terkontrol dan pelayanan kepada masyarakat akan menjadi lebih cepat dan efisien.
- e) Kemajuan daerah terukur, bahwa dengan satu keunggulan dari konsep desentralisasi yaitu lebih efisien dalam penggunaan anggaran. Tanpa adanya rantai birokrasi yang cukup panjang, wewenang pasar dan finansial turut dipegang oleh pemerintah daerah, hal ini berimbas pada pengeluaran daerah menjadi lebih terkontrol dan pelayanan kepada masyarakat akan menjadi lebih cepat dan efisien.
- f) Meningkatkan hubungan daerah dan pusat, bahwa meskipun desentralisasi mengizinkan daerah untuk mengatur urusan

rumah tangganya sendiri, namun pemerintah pusat (negara) tetap memiliki andil dalam berbagai pengambilan keputusan. Hal ini, dapat membuat hubungan antara pusat dan daerah akan tetap terjalin dengan baik.

Tak hanya kelebihan saja, namun terdapat pula kekurangan dalam pelaksanaan desentralisasi dalam pemerintahan, diantaranya:⁸⁰

- a) Perbedaan kebijakan antardaerah, bahwa penerapan desentralisasi mengakibatkan, perbedaan kebijakan yang akan diambil oleh setiap pemerintah daerah dimana kebijakan tersebut menyesuaikan kondisi sosial, ekonomi, politik serta berbagai aspek kehidupan dari masyarakatnya. Hal ini dapat mengakibatkan, perbedaan laju pembangunan daerah jika pemerintah daerahnya tidak dapat manajemen sumber daya yang dimiliki daerahnya dengan baik.
- b) Mendorong timbulnya paham kedaerahan, bahwa penerapan asas desentralisasi juga dapat memicu paham kedaerahan yang terlalu dominan. Jika berlebihan, sikap ini dapat mengakibatkan perpecahan antar daerah. Paham kedaerahan dapat menjadi ancaman bagi keutuhan nasional. Paham kedaerahan ini biasanya timbul karena daerah merasa mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan secara mandiri

⁸⁰ *Ibid.*

didukung dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki secara optimal sehingga terkait anggaran bukan merupakan masalah besar. Selain itu, paham kedaerahan juga dapat timbul karena daerah merasa tidak puas dengan kinerja pemerintah pusat. Pemerintah pusat dianggap tidak adil/pilih kasih dalam pelaksanaan pembangunan di daerah.

- c) Mengikis peran pemerintah pusat, bahwa dalam dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki secara optimal sehingga terkait anggaran bukan merupakan masalah besar. Selain itu, paham kedaerahan juga dapat timbul karena daerah merasa tidak puas dengan kinerja pemerintah pusat. Pemerintah pusat dianggap tidak adil/pilih kasih dalam pelaksanaan pembangunan di daerah.
- d) Penyelenggaraan lebih kompleks, bahwa dengan dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki secara optimal sehingga terkait anggaran bukan merupakan masalah besar. Selain itu, paham kedaerahan juga dapat timbul karena daerah merasa tidak puas dengan kinerja pemerintah pusat. Pemerintah pusat dianggap tidak adil/pilih kasih dalam pelaksanaan pembangunan di daerah.
- e) Rawan eksploitasi kekayaan daerah, bahwa desentralisasi juga bisa berdampak pada eksploitasi sumber daya yang dimiliki oleh daerah. Dengan desentralisasi, pemerintah

daerah dapat dengan bebas menggunakan kekayaan alam daerahnya. Jika roda pemerintahan tidak berjalan dengan baik, ini bisa memicu tindak eksploitasi dan korupsi.

- f) Tidak efektif jika pemerintah daerah tidak kompeten, bahwa desentralisasi juga bisa berdampak pada eksploitasi sumber daya yang dimiliki oleh daerah. Dengan desentralisasi, pemerintah daerah dapat dengan bebas menggunakan kekayaan alam daerahnya. Jika roda pemerintahan tidak berjalan dengan baik, ini bisa memicu tindak eksploitasi dan korupsi.

Selain yang disampaikan di atas, bahwa kekurangan desentralisasi adalah adanya beban belanja rutin yang harus dibayarkan untuk membiayai para pegawai di daerah otonomi baru, yang terkadang melebihi anggaran biaya pembangunan bagi masyarakat, serta adanya anggapan bahwa dengan adanya desentralisasi yang dimanifestasikan dengan dibentuknya daerah otonom baru dapat membuka ruang pembagian kekuasaan di tataran elit lokal yang tidak fokus pada tujuan desentralisasi. Namun dengan adanya desentralisasi dapat mengurangi rantai *decision making* dan *public service* yang dilakukan oleh pemerintah pusat atau pemerintah tingkat atasnya sehingga mempercepat respon terhadap berbagai fenomena permasalahan yang terjadi di masyarakat, mempercepat

pelayanan kepada masyarakat dan terealisasinya pemerataan pembangunan di seluruh pemerintahan daerah.⁸¹

e. Konsep Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi asimetris dikenal juga dengan sebutan otonomi asimetris yaitu wilayah tertentu pada suatu negara yang diberikan kewenangan khusus maupun label istimewa yang tidak diberikan ataupun dimiliki wilayah lain, istilah ini sering digunakan pada negara yang mengalami pemberontakan separatisme, Van Houten mengartikannya sebagai kewenangan legal yang diberikan bagi kelompok masyarakat khusus yang tidak mempunyai kedaulatan atau wilayah khusus secara etnik, namun, membuat keputusan secara publik dan melaksanakannya secara bebas di luar kewenangan negara, tetapi tetap tunduk dengan hukum pada umumnya, atau bisa juga disebut hak masyarakat etnik tertentu di suatu wilayah yang tidak punya kedaulatan sendiri untuk menyelenggarakan yuridiksi eksklusif.⁸²

Desentralisasi asimetris agar dapat berjalan baik diperlukan kerjasama antarpihak berupa; pertama, tindakan nyata dan kesadaran kolektif nasional dari pemerintah dan rakyat mengenai kekhususan suatu wilayah dengan perlakuan khusus untuk mencapai tujuan tertentu secara nasional, kedua, diperlukan tindakan nyata

⁸¹ Rossy Lambelanova, *Op.Cit.*, hlm. 41

⁸² Jacobus Perviddya Solossa, *Otonomi Khusus Papua; Mengangkat Martabat Rakyat Papua di dalam NKRI*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006). hlm. 54.

untuk membangun relasi yang baik serta produktif dengan rakyat secara nasional dan pemerintah⁸³

Secara yuridis, pasal 18B UUD Tahun 1945 dimuat ketentuan negara mengakui pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, mengakui masyarakat adat beserta haknya sejauh sesuai dengan prinsip yang dianut di Indonesia yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Indonesia. Lahirnya pasal 18 UUD Tahun 1945 tersebut disebabkan tuntutan keras di masa reformasi berupa semangat otonomi daerah yang memperjuangkan terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah yang didasari pada pengalaman pahit sebelumnya dimana pemerintahan dijalankan dengan sentralisasi bebrtangan besi yang sangat keras dan mengabaikan kepentingan dan kemakmuran daerah, daerah menginginkan pergeseran sistem NKRI dari sentralistis bergerak lebih ke arah desentralisasi, sehingga pusat mengadopsinya.⁸⁴

Desentralisasi asimetris berperan sebagai jalan tengah untuk mengakomodir berbagai kepentingan dimana di satu sisi masyarakat dapat menerapkan haknya untuk menentukan nasib sendiri dengan memanfaatkan aspek politik, ekonomi, kebudayaan dan sosial tanpa mengancam kedaulatan negara, di sisi lainnya pusat tidak perlu khawatir terhadap dampak desentralisasi asimetris yang membawa disintegrasi. Desentralisasi menjawab berbagai persoalan yang

⁸³ Ibid hlm 57

⁸⁴ Ni'matul Huda, Politik Ketatanegaraan Indonesia; Kajian Terhadap Dinamika perubahan UUD 1945, (Jogjakarta: FH UII Press, Cet-II, Oktober 2004), hlm, 28.

ditimbukan antara pusat dan daerah dapat di ramu dan dikembangkan menjadi solusi di daerah tersebut, dengan demikian semua masyarakat yang berdiam di wilayah itu tunduk pada kekhususan pemerintahan sendiri sesuai peraturan yang berlaku.⁸⁵

Beberapa hal yang harus dilakukan oleh daerah yang berstatus desentralisasi asimetris; pertama, pemerintah daerah yang berstatus desentralisasi asimetris harus berkomitmen dengan bukti nyata terhadap perlindungan HAM dan hak bagi komunitas minoritas, kedua, Pemerintah setempat harus berkomitmen menjaga keselamatan masyarakat setempat dan membentuk mekanisme yang memungkinkan hak-hak politik warga tersalurkan dan terepresentasikan dengan benar dan baik, ketiga, memperkuat keuangan untuk merealisasikan program pembangunan dan pelayanan masyarakat luas, keempat, pemda previlage dan pusat dipandang perlu membentuk mekanisme penyelesaian konflik termasuk transisi kewenangan.⁸⁶

Tarlton membedakan antara desentralisasi simetrik dan desentralisasi asimetrik. Pembeda utama kedua model tersebut terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem pemerintahan secara umum,

⁸⁵ Agus Sumule, dkk (editor), Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm, 275-336

⁸⁶ Ibid, hlm, 265.

pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetris ditandai oleh *“the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units”*. Adanya hubungan simetrik antar setiap negara bagian/daerah dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.⁸⁷

Sementara dalam pola asimetris satu atau lebih unit politik atau pemerintah lokal *“possessed of varying degrees of autonomy and power”*. Berbeda derajat otonomi kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya baik secara horizontal (antar daerah) maupun antar vertical (antar pusat). Khusus mengenai ini pola asimetris ini menurut Ni'matul Huda dalam kutipannya terhadap Tarlton menekankan, *In the model asymmetrica system each component unit would have about it unique feature or set of features which would separate in important ways, it interest from those of any other state the system considered as a whole*". Dalam hal ini Tartlon membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua jenis yakni *asymmetrical federation* ialah asimetri *de jure* dan *asimetri de facto* dan asimetri *de facto* yang ditandai dengan perbedaan pada tingkat otonomi. Istilah asimetri *de jure* mengacu pada kondisi dimana

⁸⁷ Agus Pramusinto, Desentralisasi dan Otonomi Asimetris: Sebuah Pembelajaran dari Negara Lain, Jurnal Revitalisasi Administrasi Negara: Reformasi Birokrasi dan eGovernance, hlm.100

terdapat penegasan praktik asimetrisme dalam konstitusi. Artinya dalam konstitusi yang sah sudah ditekankan bahwa terdapat unit-unit konstituen yang diperlakukan berbeda di bawah hukum yang sudah ditetapkan. Dalam federasi asimetri *de jure*, kebijakan dan penentuan perlakuan asimetri kepada masing-masing daerah ditentukan oleh beberapa syarat yang ditetapkan pusat. Adapun istilah federasi asimetri *de facto* mengacu pada perbedaan praktek nyata atau hubungan antar daerah yang muncul karena keadaan sosial, budaya dan ekonomi. Pada pengaplikasiannya federasi asimetris *de facto* tidak ada keterjaminan hukum standar yang relevan melainkan pada praktiknya sudah lazim dan diterima.⁸⁸

Desentralisasi asimetris tidak pernah ada tanpa peran DPR dalam membuat payung hukum yang menaunginya, DPR sebagai badan legislatif menurut John Locke berkewajiban; pertama, memerintah dengan UU yang telah diumumkan dan ditetapkan yang tidak boleh dirubah pada kasus khusus, mereka harus menerapkan aturan yang sama antara yang kaya dan miskin, bagi bangsawan maupun bagi petani, kedua, UU dirancang bukan demi tujuan akhir melainkan demi kesejahteraan rakyat umum, ketiga, mereka tidak diperbolehkan memungut pajak rakyat tanpa persetujuan rakyat yang bersangkutan atau oleh wakil rakyat yang diproses dengan layak dan wakil rakyat harus yang mereka pilih sendiri, keempat, pembuat UU

⁸⁸ Krismayanti Tasrin, dkk, *Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Bandung: Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara, 2012, h. 12.

tidak dapat memindahkan kekuasaannya kepada siapapun atau menguasakannya kecuali di tangan yang telah ditetapkan rakyat.⁸⁹ Desentralisasi asimetris di Indonesia diberlakukan lebih kepada hasil negosiasi antara pemerintahan nasional dengan kekuatan politik sub nasional yang merupakan kompensasi atas gerakan pemisahan diri yang umumnya menjadi tuntutan daerah atau sub nasional. Asimetris diberlakukan sebagai peredam gejolak separatisme semacam ini dapat ditemui di Aceh dan Papua di Indonesia, Quebec di Kanada, Basque di Spanyol, Moro di Philipina, Aland di Swedia dan lainnya.⁹⁰

Pertama, Keanekaragaman Wilayah/daerah. Desentralisasi asimetris merupakan bagian dari politik penyelenggaraan negara yang semula bersifat sentralistik dan seragam menuju kepada desentralisasi yang lebih menghargai keberagaman. Hal ini selaras dengan demokratisasi yang menjadi arus utama reformasi. Desentralisasi asimetris menerapkan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan dengan menghormati keberagaman daerah. Desentralisasi asimetris memberlakukan kewenangan khusus pada daerah-daerah tertentu karena dianggap dapat dijadikan alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

⁸⁹ John Locke, Kuasa Milik Rakyat; Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup dan maksud Tujuan Pemerintahan Sipil, (Yogyakarta: Kanisius, 2002), hlm, 113.

⁹⁰ Cornelis Lay, Dkk, (Tim Peneliti), Pengembangan Asymmetrical Decentralization Sebagai Model Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah di Indonesia, Laporan Akhir Penelitian Hibah Kompetensi tahun anggaran 2009, (Yogyakarta: LPPM UGM, 2009), hlm, 9

Desentralisasi asimetris diatur dalam perundang-undangan Pasal 18A UUD Tahun 1945. pasal tersebut menyatakan beberapa point, yaitu: 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 dan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Berdasarkan penjelasan Pasal 18A UUD 1945 tersebut dapat dipahami bahwa desentralisasi asimetris mencakup desentralisasi politik, ekonomi, fiskal, dan administrasi, namun tidak harus seragam untuk semua wilayah negara, dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah. Penerapan kebijakan desentralisasi asimetris merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan keistimewaan pada setiap daerah.⁹¹

Kedua, potensi/sumber daya. Melalui desentralisasi asimetris tersebut diharapkan dapat menggali potensi yang ada pada daerah dengan keistimewaan tertentu dan juga dapat dijadikan sebagai sarana dalam melakukan manajemen konflik pada daerah-daerah tertentu. Faiz Rahman bahkan tegas menyatakan bahwasanya dalam peraturan perundangundangan, pengaturan desentralisasi telah

⁹¹ Istanti, D. J., Febriani, A., & Ariani, N. (2021). Desentralisasi Asimetris dalam Resolusi Konflik Separatisme Aceh dan Papua. *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 7(2), hal 259

menggunakan desentralisasi asimetris. Menurut hal tersebut dikarenakan setiap daerah diberikan kesempatan untuk dapat berinovasi dalam mengembangkan potensinya melalui urusan-urusan pemerintahan konkuren. Dapat dilihat dari pengaturan urusan konkuren dalam lampiran UU No, 23 tahun 2014 yang amat beragam yang merupakan pelaksanaan dari otonomi daerah. Jelas, pada bagian tersebut porsi desentralisasi asimetris bukan dari segi politik dengan adanya struktur pemerintahan khusus melainkan hanya administrasi.⁹²

Ketiga, karakteristik budaya. Kondisi desentralisasi yang tidak ideal sekaligus mempunyai jarak dengan tujuan pembangunannya. Semisal bidang sosial dan budaya diharapkan dapat menghargai serta mengembangkan kebhinekaan serta budaya lokal. Padahal kekayaan sosial-budaya maupun sumber daya alam di Indonesia sangat melimpah dan perlu ditangani secara lebih inovatif dan spesialis. Meskipun demikian, dalam rangka inovasi dan spesialisasi pembangunan, telah terdapat beberapa praktik otonomi khusus dan istimewa pada beberapa daerah di Indonesia, diantaranya Aceh, Papua, DI Yogyakarta, dan DKI Jakarta.

Konsep itu disebut sebagai desentralisasi asimetris, dimana diterapkannya praktik desentralisasi yang berbeda daripada daerah-daerah di Indonesia pada umumnya. Pada sisi lain, daerah-daerah di

⁹² Failaq, M. R. F., & Madjid, M. A. S. (2023). Inovasi dan Rekonstruksi Undang-Undang Sektoral Daerah untuk Desentralisasi Asimetris. *Matra Pembaruan: Jurnal Inovasi Kebijakan*, 7(2), 75-86.

Indonesia, sekalipun tidak secara langsung berhasrat kepada federalisme, justru menginginkan otonomi khusus. Diantaranya Provinsi Bali dengan alasan budaya serta tuntutan pembagian bagi hasil pariwisata yang lebih besar serta beberapa daerah yang memiliki kontribusi besar di bidang sumber daya alam yang kaya dengan alasan ekonomi yakni Riau, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Tengah. Serta, terdapat kecemburuan kepada daerah seperti Aceh dan Papua yang bergejolak sementara diberikan untuk dapat menikmati otonomi khusus oleh pemerintah. Dengan pandangan dasar semua daerah memiliki budaya dan aspek religiusitas, maka daerah lain yang memiliki aspek geografis, ekonomi, dan administratif khusus dapat diberikan desentralisasi asimetris, sementara yang tidak memiliki kekhususan tersebut tidak diberikan.⁹³

3. Teori Pembagian Kekuasaan

Amandemen UUD Tahun 1945 mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma tentang konsep pemisahan kekuasaan. Pergeseran tersebut berkaitan pula dengan doktrin pembagian kekuasaan versus pemisahan kekuasaan, yang dulunya dianut pembagian kekuasaan secara vertical (*vertical distribution of power*),

⁹³ *Ibid*

sekarang dianut pemisahan kekuasaan secara horizontal (*horizontal separation of power*).⁹⁴

Agar tidak terjebak dalam dikotomi pemisahan kekuasaan, dan pembagian kekuasaan, maka akan sangat tepat kalau mempergunakan istilah yang dipergunakan oleh Arthur Mass mengenai *division of power*. Arthur Mass menggunakan istilah pembagian kekuasaan (*division of power*) yang terdiri dari *capital division of power* untuk pengertian yang bersifat horizontal dan *territorial division of power* untuk pengertian yang bersifat vertikal.⁹⁵ Pengertian yang pertama bersifat fungsional, sedangkan yang kedua bersifat kewilayahan atau kedaerahan. *Capital division of power*, yaitu pembagian antar lembaga-lembaga negara di tingkat pusat, sedangkan *territorial division of power*, dipergunakan untuk pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, yaitu hubungan antara pemerintah di tingkat pusat dengan pemerintahan di tingkat daerah.⁹⁶

Pembagian kekuasaan secara vertikal dalam Negara kesatuan (unitaris) dalam kepustakaan Hukum Tata Negara lebih dikenal sebagai “desentralisasi territorial” (*terrtoriale decentralisatie*).

⁹⁴ Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI: Jakarta, 2006, hlm. 45-46.

⁹⁵ Jimly Assiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI: Jakarta, 2006, hlm. 24-25

⁹⁶ Hanya saja, istilah *division of power* itu digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan antara federal dan negara bagian, atau yang menurut pengertian Arthus Mass yang terkait dengan pengertian *territorial division of powers*. Sedangkan, istilah *separation of powers* dipakai dalam konteks pembagian kekuasaan di tingkat pemerintahan federal, yaitu antara legislature, the executive, dan judiciary. Pembagian yang terakhir inilah yang disebut oleh Arthur Mass sebagai *capital division of power*.

Desentralisasi diartikan penyerahan tugas atau wewenang kepada pemerintah tingkat bawah (*decentralisatie overdracht van taken of bevoegdheden naar lagere overheden*).⁹⁷ Menurut Faisal Akbar Nasution, pembagian kekuasaan secara vertikal yang dibangun pemerintah pusat pada setiap daerah, bertujuan untuk menyederhanakan administrasi pemerintahan dalam rangka melayani kepentingan publik dari setiap warga masyarakat yang berdiam di daerah daerah. Dalam hal ini para petugas atau pejabat administrasi yang menjalankan tugas kedekonsentrasian ini tidak memiliki kewenangan yang mandiri seperti aparat pemerintah daerah yang memiliki otonomi, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai bagian dari administrasi pemerintah pusat. Kewenangan yang ada padanya ada merupakan kewenangan yang sifatnya melaksanakan tugas dalam ruang lingkup kewenangan yang pada pejabat otoritas pemegang kekuasaan pemerintah pusat.

Sedangkan pembagian kekuasaan secara horizontal dipandang dari segi politik, dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya dapat menimbulkan tirani. Pandangan ini dapat dibenarkan bila diingat dalam sejarah kekuasaan yang pernah ada dalam dunia ini, dimana kekuasaan yang berada pada satu orang atau satu pihak saja telah menimbulkan kecenderungan pihak yang berkuasa menjalankan kekuasaanya

⁹⁷ Philips M. Hadjon, "Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah" (Malang; Makalah, Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Unibraw.2001), hlm. 3

bersikap otoriter dan semena-mena, yang menyebabkan timbulnya penderitaan dikalangan rakyat yang diperintah. Untuk menghindari terjadinya penumpukan kekuasaan pada satu pusat kekuasaan saja, kiranya kekuasaan ini dapat dibagi berdasarkan pembagian kekuasaan secara horizontal (antara lembaga-lembaga negara tingkat pusat) dan pembagian kekuasaan secara vertikal yakni diantara tingkatan pemerintahan yang ada dari pemerintahan pusat kepada bagian dari pemerintahan yang menjadi bagian dari negara (pemerintahan lokal) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.⁹⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa mengenai istilah “pembagian” itu telah dipergunakan oleh Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 untuk pengertian pembagian dalam konteks pengertian yang bersifat vertikal atau *territorial division of power*. Pasal 18 ayat (1) tersebut berbunyi “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.”⁹⁹ Artinya, dalam wadah NKRI terdapat provinsi-provinsi yang merupakan daerah-daerah bagiannya, dan di tiap-tiap daerah provinsi terdapat pula kabupaten-kabupaten dan kota yang merupakan daerah-daerah bagian dari provinsi-provinsi tersebut.

⁹⁸ Faisal Akbar Nasution, *Pemerintahan Daerah dan Sumber-Sumber Pendapatan Daerah*, PT. Sofmedia, Jakarta, 2009, hlm. 49-50.

⁹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm 25.

B. Analisis Perbandingan Antara Bentuk Negara dan Konsekuensi Desentralisasi

Dalam kajian ilmu politik dan tata Negara, pilihan bentuk Negara didasari pada “consensus” atau kesepakatan oleh para pendiri Negara (*the Founding Fathers*) di awal berdirinya Negara itu. Di Indonesia, pilihan bentuk Negara kesatuan (*unity*) diambil oleh para pendiri Negara saat memproklamasikan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰⁰ Demikian pula halnya dengan Negara serikat atau federal seperti Amerika Serikat, pilihan bentuk Negara federal diambil oleh para pendiri Negara dan tercantum dalam konstitusinya.¹⁰¹ Itulah sebabnya desentralisasi sangat erat dipersepsikan sebagai pemindahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah regional atau daerah dengan tujuan semakin mendekatkan pemerintah dengan masyarakatnya.¹⁰²

Bentuk negara adalah merupakan batas antara peninjauan secara sosiologis dan peninjauan secara yuridis mengenai negara. Dapat dikatakan sebagai peninjauan sosiologis yaitu apabila negara dilihat sebagai keseluruhan tanpa melihat isi dan sebagainya, sedangkan bentuk negara apabila ditinjau secara yuridis yaitu ketika negara dilihat dari isi

¹⁰⁰ Pasal 1 ayat (1) UUD Tahun 1945: Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Pasal ini tidak pernah mengalami perubahan semenjak UUD Tahun 1945 diamandemen pertama kali pada tahun 1999.

¹⁰¹ Robert Sedler, ‘The Constitution and the American Federal System’, *Wayne Law Review*, 55.2 (2009). Dikutip dari: Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2011).

¹⁰² Watts, R. L. (2005). *Comparative Conclusion*. In A. Majeed;, R. L. Watts;, & D. M. Brown (Eds.), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries* (pp. 322-349): Montreal: McGill-Queen’s University Press.

dan komponen struktur yang ada didalamnya.¹⁰³ Mengenai bentuk suatu negara, seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintahan yang dianut. Apabila ditinjau dari susunan negara pada saat sekarang, dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu: Negara Kesatuan, Negara Federal dan Negara Konfederasi. Hanya saja, penulis hanya membahas negara kesatuan dan negara federal.

1. Bentuk Negara Kesatuan

Negara Kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada negara bagian. Pada negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, serta memiliki ciri-ciri yaitu : a). Kedaulatan tertinggi ada pada pemerintah pusat; b) Penyerahan suatu kekuasaan kepada suatu pemerintahan lokal hanya dapat dilaksanakan atas kuasa undang-undang yang dibuat.¹⁰⁴

Dalam Negara Kesatuan, asumsi dasarnya berbeda secara diametric dari Negara Federal. Formasi Negara Kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah, apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di wilayahnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka negara membentuk daerah-

¹⁰³ Ni'matul Huda, 2000, *Ilmu Negara, Modul Untuk Mata Kuliah Ilmu Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Periode 2000/2001*, Yogyakarta: FH UII, hlm. 74.

¹⁰⁴ Di Indonesia seperti UU Pemerintahan Daerah.

daerah atau wilayah - wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya.¹⁰⁵ Disini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaan. Kekuasaan daerah pada dasarnya adalah kekuasaan pusat yang disentralisasikan, dan selanjutnya terbentuklah daerah-daerah otonom. Jadi didalam negara kesatuan sangat jelas otonomi daerah adalah wujud dari kekuasaan.¹⁰⁶

Dalam Negara Kesatuan bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat sedangkan dalam Negara Federal bahwa kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu adalah bebas satu sama lain.¹⁰⁷ Pengertian dari Negara Kesatuan yang lain adalah yang disebut dengan Negara Kesatuan apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam Negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang.

Menurut L.J. Van Apel Doorn, suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat,

¹⁰⁵ Andi A. Mallarangeng & M. Ryaas Rasyid, *Otonomi dan Federalisme Dalam Buku Federalisme Untuk Indonesia*, Penerbit Kompas: Jakarta, 1999, hlm. 18.

¹⁰⁶ *Ibid* dhlm 19.

¹⁰⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2008, hlm, 269-271.

sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Serta provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri, dengan kata lain provinsi hanya sebagai alat pelaksana dari urusan penyelenggaraan pemerintahan pusat.¹⁰⁸

Pengertian di atas sejalan dengan Thorsten V Kalijarvi. Didasarkan pada letak kekuasaan tertinggi (kedaulatan) pemerintahan Negara, Thorsten V Kalijarvi lebih melihat pada Negara kesatuan sebagai Negara dengan sentralisasi kekuasaan. Thorsten merumuskan Negara kesatuan atau Negara dengan sentralisasi kekuasaan ialah Negara-negara dimana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian Negara itu. Pemerintah bagian-bagian Negara itu hanyalah bagian pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.¹⁰⁹ Ernst Utrecht memberikan batasan suatu Negara kesatuan adalah suatu Negara yang tidak terdiri atas beberapa daerah yang berstatus Negara bagian (*deelstaat*) dalam undang-undang dasar sendiri, biasanya juga dengan kepala Negara sendiri dan menteri-menteri sendiri, serta merdeka dan berdaulat.¹¹⁰

¹⁰⁸ Bonar Simorangkir, 2000, *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, hlm. 14.

¹⁰⁹ Thorsten V Kalijarvi dalam Fred Isjwara, 1974, *Pengantar Ilmu Politik*, Cet V, Bandung: Binacipta, hlm. 179

¹¹⁰ Ernst Utrecht, 1983, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cet V, Jakarta: PT Ichtiar Baru bekerja sama dengan Sinar Harapan, hlm. 342.

Jika dilihat pada negara yang menganut bentuk kesatuan, baik itu persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*), daeri segi susunan negaranya, hanya terdiri dari satu negara tunggal, bukan beberapa negara seperti federal. Abu Daud Busroh¹¹¹ menjelaskan bahwa negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara didalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam Negara Kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu Pemerintahan Pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan Pemerintahan. Pemerintahan Pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan

¹¹¹ Abu Daud Busroh, 1990, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 64-65.

dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah).¹¹²

Negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan, bahwa dengan kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijemakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut "wilayah" (*gebied*). Dengan kata lain, istilah "daerah" bermakna "bagian" atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih kecil sebagai suatu kesatuan wilayah pusat.¹¹³

Menurut Sri Soemantri, adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom. bukanlah semata-mata karena hal itu ditetapkan dalam konstitusi, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.¹¹⁴ Adanya slogan untuk menjaga kesatuan dan integritas negara, maka pemerintah pusat dapat dengan senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri

¹¹² Fahmi Amrusyi, 1987, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan, Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta: Media Sarana Press, hlm. 56.

¹¹³ J.Wajong, 1975, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Jambatan, hlm.24

¹¹⁴ Sri Soemantri M, 1984, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, hlm. 52

dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Konsep ini sama artinya pemerintah pusat telah menggunakan kekuasaan dengan sewenang-wenang (*abuse of power*). Dominasi yang dimaksud tersebut adalah tindakan Pemerintah Pusat atas urusan-urusan pemerintahan yang kelewat batas, telah mengakibatkan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam negara kesatuan menjadi tidak harmonis, bahkan dapat dikatakan berada pada titik yang mengkhawatirkan. Sehingga tidak dapat disalahkan apabila timbul gagasan untuk mengubah negara kesatuan menjadi negara federal.

Atas kondisi di atas, RDH Koesoemahatmadja mengingatkan bahwa pemerintah pusat Negara kesatuan dapat mencampuri urusan rumah tangga daerah asal termasuk kepentingan umum. Hal ini merupakan perbedaan prinsipil dengan pemerintah pusat dari sesuatu Negara serikat yang mempunyai hak campur tangan yang lebih terbatas terhadap urusan-urusan pemerintah daerah.¹¹⁵ RDH melanjutkan bahwa campur tangan dalam Negara kesatuan itu dapat merupakan: (1) tindakan pengawasan (*toezicht*), (2) tindakan penyelidikan dan pemeriksaan (*enquête*), (3) tindakan perbaikan (*correctie*), dan (4) tindakan pengadilan (*judicieel*).¹¹⁶

Sebaliknya, penguasa daerah atau pemerintah daerahpun mempunyai kewajiban memadukan kepentingan Negara atau

¹¹⁵ RDH Koesoemahatmadja, 1975, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Binacipta, hlm 100

¹¹⁶ *Ibid.*

kepentingan nasional dan kepentingan daerah atau kepentingan local. Ateng Syafrudin mengatakan bahwa penguasa daerah atau pemerintah daerah berkewajiban memadukan antara kepentingan nasional dengan kepentingan local, sehingga bukan saja merupakan perpaduan kepentingan yang harmonis, tetapi sangat bermanfaat bagi masyarakat di daerahnya, karena penguasa daerah lebih dekat, lebih mengetahui tentang keadaan dan kebutuhan rakyat daerah itu, tetapi dengan tetap mengingat agar tidak merugikan kepentingan nasional secara keseluruhan.¹¹⁷

Uraian di atas menunjukkan kecuali di Negara kesatuan yang dominion, esensi Negara kesatuan adalah Negara dengan kedaulatan tidak terbagi-bagi, baik ke dalam/intern maupun ke luar/ekstern. Menurut pembawaannya, Negara kesatuan merupakan Negara dengan sentralisasi kekuasaan, meskipun karena keadaan, perkembangan, kebutuhan atau karena bagian-bagian dari Negara itu mempunyai cirri tersendiri yang harus dipertahankan demi kepentingan yang lebih besar, dapat juga dengan desentralisasi. Negara kesatuan adalah Negara satu Negara atau Negara tunggal dan Negara satu system pemerintahan. Pemerintahan pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.

2. Bentuk Negara Federal

¹¹⁷ Ateng Syafrudin, 1973, *Pemerintah Daerah Di Beberapa Negara Eropa dan Perencanaan Pembangunan*, Bandung: PT Bandung Press, hlm. 100

Negara federal, dilihat dari asal-usulnya, kata "federal" berasal dari bahasa latin, *feodus* yang artinya liga. Liga negara-negara kota yang otonom pada waktu jaman yunani kuno dapat dipandang sebagai negara federal pemula. Model negara federal berangkat dari suatu asumsi dasar bahwa negara federal dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah independen, yang sejak semula sudah memiliki kedaulatan. Negara dan wilayah pendiri federal itu kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi dengan nama tertentu dalam lingkungan negara federal.¹¹⁸

Mengenai hubungan satuan federal dengan negara bagian sangat beraneka ragam. Tergantung sistem federal yang dijalankan, tetapi ada satu persamaan dasar pada semua negara federal. Hubungan antara satuan federal dengan negara bagian merupakan hubungan kenegaraan. Tidak hanya mengenai fungsi penyelenggaraan administrasi negara, hubungan itu meliputi juga di bidang kekuasaan kehakiman dan pembentukan undang-undang. Menurut Daniel Dhakidae setidaknya 44% negara di dunia hidup dalam sistem negara federasi. Pengertian federal dapat dibedakan atas tiga jenis sebagai berikut:¹¹⁹

- 1) Negara dengan sistem federal murni yang dianggap tegas merumuskan negaranya dalam konstitusinya sebagai negara federal sebanyak 18 negara.

¹¹⁸ Ni'Matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 32-33

¹¹⁹ Syahda Guruh LS, 2000, *Menimbang Otonomi vs Federal*, Bandung: Remaja Rosda Karya, hlm. 83., (Lihat juga Ni'matul Huda, *Hukum ...*, *Op.Cit.*, hlm. 34-35.)

- 2) Negara dengan bentuk federal arrangement, yang tidak memaklumkan diri sebagai federal, tetapi di dalam sistem pemerintahannya otonomi yang begitu kuat sehingga jauh lebih dekat pada sistem federal sebanyak 17 negara. Contoh: *united kingdom of great Britain dan Ireland*, yang terdiri dari 4 negara dan *Self Governing Island*.
- 3) Bentuk negara dan pemerintahan yang tersebut sebagai *associated state*. Negaranya sudah jadi, tetapi untuk hidup sendiri-sendiri dianggap sulit. Karena itu, kemudian mereka membantu asosiasi dengan negara induk yang disebut sebagai negara dengan wewenang federatif sebanyak 23 negara. Contoh, Monaco yang menggantungkan diri pada Prancis yang memegang *federative power*.

Hans Kelsen mengatakan, tatanan hukum negara federal terdiri atas norma-norma pusat yang berlaku bagi seluruh daerah bagian-bagian dari teritorialnya dan "negara-negara komponennya" (negara bagian). Norma-norma umum pusat (hukum federal) dibuat oleh legislatif pusat, badan legislatif "federasi", sedangkan norma-norma umum daerah dibuat oleh organ-organ legislatif daerah, badan legislatif dari negara-negara bagian.¹²⁰ Ada dua makna dari teori Hans Kelsen, Pertama: Ini menandakan bahwa, dalam negara federal kompetensi legislatif dari negara dibagi menjadi dua yaitu; a)

¹²⁰ Hans Kelsen, Terjemahan Raisul Muttaqiem, 2006, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusamedia, hlm. 443

wewenang pusat; b) sejumlah wewenang daerah. Terlihat adanya kesamaan antara struktur negara federal dengan negara kesatuan, yaitu sama-sama dibagi menjadi daerah-daerah otonom. Kedua: Terlihat tinggi derajat sentralisasi dari negara federal, ketika semakin luas kompetensi dari organ-organ pusat (kompetensi federal) maka otomatis akan semakin sempit kompetensi organ-organ daerah (kompetensi negara-negara bagian).¹²¹ Didalam negara federal, bukan hanya kompetensi legislatif yang dibagi di antara negara federal dan negara bagian, melainkan juga kompetensi yudikatif dan administratif. Di samping pengadilan federal ada pengadilan negara bagian, serta disamping ada organ administratif federal, ada organ negara bagian.¹²²

Mahkamah Agung dalam negara federal tidak hanya berkompeten dalam penyelesaian konflik-konflik tertentu untuk menghukum kejahatan-kejahatan tertentu dari orang-orang perseorangan, akan tetapi juga berkompeten untuk memutus konflik-konflik dalam negara bagian. Di puncak administrasi federal ada suatu pemerintahan federal dengan kekuasaan eksekutif yang dapat diterapkan tidak hanya dalam bentuk pelaksanaan sanksi-sanksi terhadap individu-individu, akan tetapi juga terhadap negara-negara bagian tersebut, kapan saja mereka yakni organ-organnya

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Bayu Krisnapati, 2012, *Desentralisasi Asimetris Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Tesis Pogram Pascasarjana FH Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, hlm. 41

melanggar konstitusi federal, yang secara bersamaan merupakan konstitusi dari seluruh bagian negara federal.¹²³

Mengenai sifat negara federal sempurna dan tidak sempurna, dapat dilihat dari sudut wewenang dalam memutus persoalan kompetensi antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian, dalam hal ini ada dua badan berwenang untuk menjalankannya, yaitu mahkamah agung federal dan dewan perwakilan rakyat federal.¹²⁴ Miriam menambahkan, dapat dibedakan sifat federal sempurna dan tidak atau kurang sempurna, dengan cara mengkonstruksikan menjadi dua bagian:¹²⁵

- a) kalau kewenangan itu terletak pada mahkamah agung federal, maka negara federal semacam itu dianggap lebih sempurna sifat federalnya. Contoh; (Amerika Serikat, Australia).
- b) kalau wewenang itu terletak pada dewan perwakilan rakyat federal, maka negara federal semacam itu dianggap kurang sempurna sifat federalnya. Contoh; (Swiss).

Negara federalistik, unit-unit politik memiliki otonomi secara utuh. Terutama menyangkut kewenangan eksekutif, legislatif dan bahkan menyangkut kewenangan yudikatif. Di dalam sistem ini diakui pula mekanisme berbagai kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan negara bagian, dan antara pemerintah negara bagian

¹²³ Hans Kelsen, Terjemahan Raisul Muttaqiem, *Op.Cit.*, hlm. 452

¹²⁴ Miriam Budiardjo, 2001, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-22, Jakarta: Pustaka Utama, hlm. 147

¹²⁵ *Ibid.*

dengan pemerintah daerahnya. Struktur dalam pemerintahan federal tidaklah bertingkat seperti halnya dalam negara kesatuan, karena pada hakekatnya negara bagian sama dengan pemerintahan daerah (*same among it*).¹²⁶

Dilihat dari segi kedaulatan, ada perbedaan mencolok antara pemerintah federal dengan sistem pemerintahan unitaristik, *pertama*, dalam pemerintahan federal kedaulatan dari unit-unit politik yang terpisah-pisah dan kemudian sepakat untuk membentuk sebuah pemerintahan bersama. *Kedua*, dalam pemerintahan yang unitaristik kedaulatan langsung bersumber dari seluruh penduduk dalam negara tersebut.¹²⁷ Perbedaan lain, hubungan antara kekuasaan federal dengan negara bagian bersifat ketatanegaraan. Sedangkan dalam kekuasaan kesatuan mengenai hubungan pusat dan daerah di bidang ekonomi bersifat administratif.¹²⁸

3. Bentuk Negara Konfederasi

Negara konfederasi adalah negara yang memiliki konstitusi sendiri-sendiri, tetapi bersepakat untuk bergabung dalam perhimpunan longgar yang didirikan bersama-sama dengan nama konfederasi. Dalam konfederasi kedaulatan terletak di Negara-

¹²⁶ Syaukani, Man Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan PUSKAP, hlm. 4-5.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet-IV, Yogyakarta: PSH FH UII, hlm. 34-35.

negara bagian. Keputusan pemerintah federal mengikat warga negara, tetapi keputusan pemerintah konfederasi tidak.¹²⁹

Bentuk negara konfederasi merupakan gabungan negara-negara yang telah berdaulat dengan mempergunakan satu-satunya perangkat yang dimiliki, yaitu kongres. Artinya, negara-negara dalam konfederasi itu tetapi memiliki kedaulatan dan konstitusinya sendiri-sendiri (tidak ada pelimpahan wewenang), namun pemerintahan yang berdaulat di tiap negara itu bersepakat untuk duduk satu meja. memikirkan segala sesuatu kemungkinan kerja sama dalam forum yang dinamakan kongres tersebut.¹³⁰

4. Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Berkenaan dengan bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, tetapi di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan perkataan lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang

¹²⁹ Jimly Asshiddiqie *Op.Cit.*

¹³⁰ *Ibid.*

dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.¹³¹

Mengenai teori-teori negara ditujukan buat bangsa Indonesia, Supomo memberikan tinjauannya sebagai berikut:¹³²

- 1) Ada satu pikiran yang menyatakan, bahwa negara itu sendiri atas dasar teori perseorangan, teori individualistis, sebagai diajarkan oleh Thomas Hobbes dan John Locke (abad ke-17), Jean Jacques Rousseau (abad ke-18), Herbert Spencer (abad ke-19), H.J. Laski (abad ke-20). Menurut aliran pikiran ini, negara ialah masyarakat hukum (*legal society*) yang disusun atas kontrak antara seluruh seseorang dalam masyarakat itu (*contract social*). Susunan hukum negara yang berdasar individualisme terdapat di Eropa Barat dan Amerika.
- 2) Aliran pikiran lain tentang negara ialah teori golongan dari negara (*class theory*) sebagai diajarkan oleh Marx, Engels dan Lenin. Negara dianggap sebagai alat dari suatu golongan (sesuatu *klasse*) untuk menindas *klasse* lain. Negara ialah alatnya golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi yang paling kuat untuk menindas golongan-golongan lain, yang mempunyai golongan yang lembek. Negara kapitalis, ialah perkakas *bourgeoisie* untuk menindas kaum buruh, oleh karena itu Marxis menganjurkan revolusi politik dari kaum

¹³¹ Jimly Asshidiqie, *Op.Cit.*, hlm. 79

¹³² Muhammad Yamin, 1959, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Cet. Pertama, Jakarta: Yayasan Prapantja, hlm. 110-111

buruh untuk merebut kekuasaan negara kaum buruh dapat menindas kaum bourgeoisie.

- 3) Aliran pikiran lain lagi dari pengertian negara lain, teori yang dapat ditanamkan teori integralistik yang di ajarkan oleh Spinoza, Adam Muller, Hegel dan lain-lain (abad 18 dan 19). Menurut pikiran ini negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Negara ialah suatu susunan yang intergraal, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Yang terpenting dalam negara berdasarkan aliran pikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya. Negara tidak mernihak kepada suatu golongan yang paling kuat, atau yang paling besar, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, akan tetapi negara menjamin keselamatan hidup bangsa seluruhnya sebagai persatuan yang tak dapat dipisah-pisahkan. Sekarang tuan-tuan akan membangun Negara Indonesia atas aliran pikiran mana?

Supomo memberikan pilihan terhadap bentuk negara kesatuan bagi Indonesia, mula-mula Supomo menjabarkan aliran-aliran pikiran tentang negara kemudian disesuaikan kandungan nilainya yang kira-kira paling baik bagi bangsa Indonesia. Kesesuaian itu didasarkan

pada riwayat hukum (*Rechtsgeschichte*) dan lembaga sosial (*sosiale structuur*) yang ada dalam suatu negara, dalam hal ini tentunya negara Indonesia. Setelah Soepomo mempertimbangkan, kemudian terbentuklah (*Staatsidee*) negara kesatuan bagi Indonesia. Negara kesatuan tersebut di sandingkan dengan pelengkap atau unsur-unsur yang mempengaruhinya, yaitu hubungan negara dengan agama, bentuk pemerintahan, dan hubungan negara dan kehidupan ekonomi.¹³³

Konsep negara hukum Eropa Kontinental dan konsep negara hukum Anglo Saxon didasarkan pada paham liberal individualistis, maka konsep Negara Hukum Indonesia didasarkan pada pandangan hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Kemudian, negara yang bagaimana yang diinginkan oleh bangsa Indonesia? Jawabannya ditemukan dalam pembukaan UUD Tahun 1945 alinea 2, yaitu: "... *negara Indoensia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.*" Dan apabila kalimat tadi dihubungkan dengan tujuan negara yang terdapat dalam alinea ke-4 yang berbunyi: "... *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melalcsanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial*". Maka dapat ditarik kesimpulan bahwa negara yang

¹³³ Marsillam Simanjuntak, 1994, *Pandangan Negara Integralistik*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, hlm. 83-84.

ingin dibentuk (pada waktu itu) oleh bangsa Indonesia ialah "negara kesejahteraan".¹³⁴

Setelah diketahui negara yang bagaimana yang diinginkan dan bagaimana terbentuknya negara Indonesia, maka sampailah pada masalah, apakah hakikat negara menurut pandangan bangsa Indonesia? Menurut Padmo Wahjono, negara adalah "kehidupan berkelompok bangsa Indonesia yang atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa, didorong oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas".¹³⁵ Inilah hakikat dibentuknya negara Indonesia berdasarkan Pancasila, kemudian rumusan hukum bangsa Indonesia berdasarkan konsep yang tertuang dalam UUD Tahun 1945.¹³⁶

Istilah Negara Kesatuan Republik Indonesia cenderung dipahami sebagai konsepsi atau cita negara (*staatsidee*) yang bersi "*fat totalitarian*" ataupun otoritarian yang mengabaikan pluralisme dan menafikan otonomi individu rakyat yang dijamin hak-hak asasinya dalam UUD Tahun 1945.¹³⁷ Oleh karena itu, untuk tidak menimbulkan salah pengertian, istilah persatuan harus dikembalikan kepada Pancasila sila ke-3, yaitu "Persatuan Indonesia". Persatuan adalah istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah

¹³⁴ Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia; Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: UI Press, hlm. 116.

¹³⁵ Padmo Wahyono, 1991, *Membudayakan UUD 1945*, Jakarta: Ind-Hild Co, hlm. 34.

¹³⁶ Azhary, *Op.Cit.*, hlm. 117

¹³⁷ Bayu Krisnapati, *Op.Cit.*, hlm. 47

istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Dalam UUD Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan Negara Indonesia ialah Negara yang berbentuk Republik. Negara kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, sedangkan republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam kerangka UUD Tahun 1945.

Dalam isi kerangka UUD Tahun 1945, secara eksplisit disebutkan bahwa negara Indonesia berbentuk negara kesatuan yang didalamnya banyak keanekaragaman wilayah yang bersatu. Mengenai dasar wilayah tertuang dalam Pasal 25A ayat (1) UUD TAHUN 1945 yang berisi, "*Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang*".¹³⁸

Secara gariblang pula UUD Tahun 1945 menyatakan, bahwa konsep serta bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dirubah dan diganggu gugat. Meskipun masyarakat serta wilayah (daerah-daerah) yang cenderung berbeda-beda, namun harus dalam satu bangunan bentuk negara kesatuan. Hal ini, tertuang dalam Pasal 37 ayat (5) UUD Tahun 1945 yang menyatakan. "*Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan*".

¹³⁸ Ni'Matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 40

Menurut pandangan Afan Gaffar dkk,¹³⁹ pilihan negara kesatuan sebagai bentuk negara merupakan pilihan yang tepat ketimbang federalisme. Mengapa demikian? Dari hasil kajian yang dilakukan oleh kalangan ilmuwan politik; format pemerintahan negara yang federalistik memerlukan persyaratan tertentu untuk mewujudkan dalam kehidupan sebuah negara. Pemilihan sebuah bentuk negara akan sangat erat kaitannya dengan struktur sosial dan etnisitas masyarakat yang ada dalam masyarakat tersebut. Sebuah negara yang sangat tinggi tingkat homogenitasnya tidak sulit untuk menerapkan federalisme, terutama yang menyangkut derajat pembilahan sosialnya. Sebaliknya dalam masyarakat yang tinggi tingkat fragmentasi sosial, maka diperlukan sebuah pemerintahan nasional yang kuat. Selain itu, format politik dalam sebuah negara juga ikut menentukan terhadap pilihan atas bentuk negara, yaitu menyangkut derajat demokrasi dari negara tersebut.

Negara kesatuan harus diartikan sebagai “unity”, yakni kesatuan yang tidak menghilangkan keragaman dari unsur-unsur yang menyatu itu. Konsepsi kesatuan di mana di dalamnya terdapat perbedaan-perbedaan. Pengakuan terhadap perbedaan dan keragaman itu, baik yang bersifat lahiriah (situasi dan kondisi masing-masing daerah yang berbeda-beda) maupun batiniah (keragaman pemikiran anak-anak bangsa dalam turut memikirkan

¹³⁹ Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, Op.Cit., hlm. 3

nasib bangsanya), hanya mungkin terwujud bila pemerintahan mendatang menganut sepenuhnya asas-asas konstitusionalisme.¹⁴⁰ Untuk itulah, bentuk negara yang dipilih oleh Indonesia adalah negara kesatuan yang berlandaskan pada otonomi daerah (desentralisasi).

C. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Secara etimologi otonomi berasal dari bahasa Yunani, kata *oto* (*autos* = sendiri) dan *nomoi* (*nomos* = undang-undang/ aturan) yang berarti mengatur sendiri, wilayah atau bagian negara atau kelompok yang memerintah sendiri.¹⁴¹ Menurut *Encyclopaedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian asli adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada dua ciri hakikat dari otonomi, yaitu *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi daerah otonom adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur oleh *own laws*.¹⁴² Dalam literature Belanda, otonomi berarti “pemerintahan sendiri” (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven

¹⁴⁰ Adnan Buyung Nasution, 2007, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, Jakarta: Kata Hasta Pustaka, hlm. 131

¹⁴¹ Nomensen Sinamo, 2010, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Jakarta, Jala Permata Aksara, hlm. 34.

¹⁴² *Encyclopedia of Social science dalam Sarundajang*, 1993, *Arus Balik Kekuasaan dari Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 33

dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).¹⁴³ Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan tidak lain berarti otonomi, yaitu hak untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Di Indonesia, Istilah otonomi dapat dijumpai dalam Pasal 18 ayat (5) UUD Tahun 1945 bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Sementara kalau dalam undang-undang, pengertian otonomi dapat dilihat pada Pasal 1 angka 6 UU Pemda yang menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian otonomi banyak dikemukakan oleh para ahli, seperti Van der Pot menyatakan bahwa pada pokoknya otonomi itu berarti peraturan dan pemerintahan dari urusan sendiri, yang dalam Undang-Undang Dasar (Belanda) dinamakan “rumah tangga sendiri”. Dan C.J. Fransen, merumuskan otonomi sebagai hak untuk

¹⁴³ *Ibid.*, hlm. 34

mengatur urusan-urusan daerah atau setempat dan juga menyesuaikan peraturan-peraturan yang sudah dibikin dengannya.¹⁴⁴

Scrieke menyatakan bahwa "*outonomie*" adalah "*Eigen Meesterschap*", "*Zelfstandigheid*" bukan "*onafhankelijke Heid*". Sedangkan Logemann menyatakan bahwa otonomi berarti memberi kesempatan kepadanya mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya untuk mengurus kepentingan umum (penduduk). Kekuasaan bertindak merdeka (*vrij Beweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri itulah yang disebut otonomi. Pemerintahan itu oleh Van Vollen Hoven dinamakan "*Eigenmeesterschap*".¹⁴⁵ Otonomi bermakna "memerintah sendiri" yang dalam wacana administrasi publik daerah yang memerintah sendiri dinamakan daerah otonom yang sering disebut dengan *local self government*.¹⁴⁶ Otonomi juga diartikan sebagai sesuatu yang bermakna kebebasan atau kemandirian (*Zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*Onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang

¹⁴⁴ Victor M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta 1994, hlm. 60

¹⁴⁵ Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undang Pemerintah Daerah*, Alumini, Bandung, 1975, hlm.30

¹⁴⁶ Riant Nugroho, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Revolusi (Kajian dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Elek Media Komputindo, Jakarta, hlm. 46

harus dipertanggungjawabkan.¹⁴⁷ Dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan, dalam otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstandigheid*) bukan *onafhankelijkeheid*.¹⁴⁸

Otonomi bukanlah sebuah proses pemerdekaan daerah yang dalam arti kemerdekaan (kedaulatan yang terpisah), atau otonomi tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh secara absolute dari suatu daerah (*absolute onafhankelijkeheid*) kerana otonomi adalah suatu proses untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk bias berkembang sesuai dengan potensi yang mereka miliki.

Dengan demikian, otonomi harus bermakna sebagai jalan untuk mengoptimalisasi segala potensi lokal, baik alam, lingkungan maupun kebudayaan. Dan optimalisasi bukanlah eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri, dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung, 1985, hlm.5

¹⁴⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 26

¹⁴⁹ Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hal. 154-155

Istilah Otonomi Daerah dan Desentralisasi sebenarnya mempunyai pengertian yang berbeda. Istilah otonomi lebih cenderung berada dalam aspek politik kekuasaan negara (*political aspect*), sedangkan desentralisasi, lebih cenderung berada dalam aspek politik administrasi negara (*administrative aspect*). Sebaliknya jika dilihat dari *sharing of power* (pembagian kekuasaan) kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat, dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pula pada pembicaraan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang daerah, demikian pula sebaliknya.¹⁵⁰

Otonomi daerah adalah pelimpahan sebagian besar urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurusnya berdasarkan kemampuan daerah. Dengan konsep tersebut terjadi pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota¹⁵¹ Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas asas dasar prakarsa, kreativitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan

¹⁵⁰ Bayu Surianingrat, Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa (Jilid I), (Jakarta: Dewaruci Press, 1981), hlm. 24

¹⁵¹ Aminuddin Ilmar, Ruang Lingkup Tata Pemerintahan, Pernadamedia Group, Jakarta, 2016, hlm.3

memajukan daerahnya.¹⁵² Di sini masyarakat tidak saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui pemberdayaan masyarakat, melainkan yang utama adalah berupaya untuk memperbaiki nasibnya sendiri.

Dari beberapa pengertian yang disampaikan oleh beberapa ahli, maka pada hakikatnya otonomi daerah adalah:¹⁵³

- a) Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan Pemerintah yang diserahkan kepada Daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah: penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan Pemerintah;
- b) Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.
- c) Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;

¹⁵² Wijaya, H. A. W, Percantohan Otonomi Daerah di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, , 1998, hal. 36

¹⁵³ Sarundajang, *Op.Cit.*, hlm. 34-35

d) Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation to its laws and affairs* dari daerah lainnya, baik secara vertikal maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur, sejahtera.

2. Prinsip Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah agar dapat memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat

sesuai cita-cita negara yang termaktub dalam pembukaan UUD Tahun 1945.¹⁵⁴

Penyelenggaraan otonomi daerah dengan prinsip otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:¹⁵⁵

- a) Prinsip Otonomi Luas yaitu kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Selain itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah;
- b) Prinsip Otonomi Nyata yaitu suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing;

¹⁵⁴ HAW. Widjaja, 2007, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 133

¹⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 7-8

- c) Prinsip Otonomi Bertanggung Jawab yaitu otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹⁵⁶

3. Tujuan Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur, mengelola urusan dan kepentingan masyarakat daerah itu sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah dibuat dan diberlakukan. Otonomi daerah diadakan untuk kepentingan daerah itu sendiri. Secara konseptual, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia di dasarkan pada 3 (tiga) tujuan utama, yaitu:¹⁵⁷

- a) Politik bahwa hal yang ingin diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah;
- b) Administratif bahwa Perwujudan yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah, termasuk sumber daya

¹⁵⁶ Abdullah dan Rozali, 2007, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: PT Raja Grasindo, hlm. 5

¹⁵⁷ Ani Sri Rahayu, 2018, *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 22

keuangan, serta pembaharuan manajemen birokrasi di pemerintah daerah;

- c) Ekonomi bahwa tujuan ekonomi yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah realisasi dari peningkatan indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Tujuan pemberian otonomi daerah dari pemerintah pusat adalah:¹⁵⁸

- a) untuk meningkatkan pelayanan publik agar semakin baik,
- b) Pengembangan kehidupan demokrasi,
- c) Peradilan nasional,
- d) Wilayah regional adil,
- e) Pemeliharaan hubungan harmonis antara pusat dan daerah serta antar daerah di integritas urusan Republik,
- f) Mendorong pemberdayaan masyarakat,
- g) Peningkatan inisiatif dan kreativitas daerah, peningkatan partisipasi masyarakat dalam Pembangunan, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Deddy Supriady Bratakusmah dan Dadang Solihin, menyatakan bahwa tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat,

¹⁵⁸ *Ibid.*

pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian pada hakikatnya, tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.¹⁵⁹ Selain itu, otonomi daerah mengandung beberapa tujuan, yaitu:¹⁶⁰

- a) Pembagian dan pembatasan kekuasaan, salah satu persoalan pokok dalam Negara hukum yang demokrasi adalah bagaimana satu pihak menjamin dan melindungi hak-hak pribadi rakyat dari kemungkinan terjadinya hal-hal yang sewenang-wenang.
- b) Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas pemerintahan, adalah terlalu sulit bahkan tidak mungkin untuk meletakkan dan mengharapakan pemerintahan pusat dapat menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya terhadap segala persoalan apabila hal tersebut bersifat ke daerahan yang beraneka ragam coraknya
- c) Pembangunan-pembangunan adalah suatu proses mobilisasi faktor-faktor sosial, ekonomi, politik, maupun budaya untuk mencapai dan menciptakan prikehidupan sejahtera.

¹⁵⁹ Deddy Supriady Bratakusmah dan Dadang Solihin, 2004, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka, hlm. 32

¹⁶⁰ *Ibid.*

- d) Dengan adanya pemerintah daerah, maka daerah berhak mengatur dan mengurus urusan dan kepentingan rumah tangga dan daerahnya, partisipasi rakyat dapat di bangkitkan dan pembangunan benar-benar diarahkan kepada kepentingan nyata daerah yang bersangkutan, karena merekalah yang paling meengetahui kepentingan dan kebutuhannya.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa tujuan Otonomi Daerah adalah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah, dengan tujuan untuk:

- a) Meningkatkan pelayanan umum. Dengan adanya Otonomi Daerah diharapkan adanya peningkatan pelayanan umum secara maksimal dari lembaga pemerintah masing-masing daerah,
- b) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Setelah pelayanan maksimal dan memadai, diharapkan kesejahteraan masyarakat dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada suatu Daerah Otonom bisa lebih baik dan meningkat. Tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut menunjukkan bagaimana Daerah Otonom bisa menggunakan hak dan wewenangnya secara tepat, bijak dan sesuai dengan yang diharapkan,

c) Meningkatkan daya saing daerah. Dengan menerapkan Otonomi Daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah dan harus memperhatikan bentuk keanekaragaman suatu daerah serta kekhususan atau keistimewaan daerah tertentu serta tetap mengacu terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pada hakikatnya otonomi daerah diarahkan pada upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemberdayaan daerah secara optimal. Pemberdayaan daerah itu dapat diartikan secara luas, yang dampaknya diharapkan dapat terwujud dalam bentuk pemerataan pembangunan yang berkeadilan, peningkatan lapangan kerja, peningkatan pendapatan perkapita masyarakat, terdistribusikannya jumlah penduduk secara merata, dan adanya optimalisasi pemanfaatan sumber daya yang ada, sehingga tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD Tahun 1945 dapat tercapai.¹⁶¹

Dari berbagai penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa tujuan dari adanya otonomi daerah diharapkan bisa meningkatkan pemberdayaan, kesejahteraan masyarakat dan dapat menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, untuk mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

d. Faktor Yang Mempengaruhi Otonomi Daerah

¹⁶¹ Riyadi Deddy Supriyadi Bratakusumah, 2004, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 346

Daerah agar dapat menjadi daerah otonom yang dapat menjalankan otonomi dengan baik, menurut Yosef Riwu Kaho harus diperhatikan beberapa faktor:¹⁶²

- a) Manusia pelaksananya harus baik,
- b) Keuangan harus cukup,
- c) Peralatan harus cukup baik,
- d) Organisasi dan manajemen harus baik.

Sementara itu, menurut Yusnani dkk, faktor yang mempengaruhi terlaksananya otonomi daerah adalah:¹⁶³

- a) Faktor Manusia yaitu manusia sebagai subjek penggerak dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia haruslah baik dalam arti moral, kualitas, serta kapasitasnya karena faktor manusia mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari Kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah diselenggarakan.
- b) Faktor keuangan yaitu uang sebagai tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri dari daerah otonom adalah terletak pada kemampuan *self supporting*-nya dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah;

¹⁶² Sry Kusriyah, *Op.Cit.*, hlm. 29

¹⁶³ Yusnani Hasyimzoem, dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Rajawali, hlm. 17-18

- c) Faktor Peralatan yaitu sebagai pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya serta praktis dalam penggunaannya;
- d) Faktor Organisasi dan Manajemen bahwa Tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik, efisien, dan efektif.

Pembukaan UUD Tahun 1945 dituangkan bahwa cita-cita nasional bangsa dan negara Indonesia adalah kesejahteraan sosial. Dengan adanya otonomi daerah yang mandiri dan bertanggungjawab, diharapkan dapat mewujudkan cita-cita bangsa tersebut dengan mengoptimalkan faktor-faktor terlaksananya otonomi daerah.

D. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Berdasarkan Desentralisasi

Sebelumnya telah dipahami bahwa desentralisasi sebagai devolusi oleh pemerintah pusat (yaitu, negara) yang memiliki fungsi khusus dengan semua atribut administratif, politik dan ekonomi kepada pemerintah lokal (yaitu, kotamadya) yang demokratis dan mandiri dari pusat dalam batas-batas wilayah geografis dan fungsional yang sah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa dengan desentralisasi dibentuk wilayah – wilayah sub nasional dengan batas wilayah geografis yang jelas dan menjalankan

fungsi-fungsi tertentu. Fungsi-fungsi tertentu ini di Indonesia lebih dikenal dengan sebutan urusan pemerintahan.¹⁶⁴

Urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintah yang menjadi kewenangan presiden dimana dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian-kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan di Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.¹⁶⁵ Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, diantaranya:¹⁶⁶ a) Politik luar negeri; b) Pertahanan; c) Keamanan; d) Yustisi; e) Moneter dan Fiskal Nasional; dan, e) Agama.

Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 18

¹⁶⁵ Lihat Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁶⁶ Lihat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang Sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar, diantaranya:¹⁶⁷ a) pendidikan; b) kesehatan; c) pekerjaan umum dan penataan ruang; d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan, f) sosial.

Sedangkan, urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, terdiri dari:¹⁶⁸

- a) tenaga kerja;
- b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c) pangan;
- d) pertanahan;
- e) lingkungan hidup;
- f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g) pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i) perhubungan;
- j) komunikasi dan informatika;
- k) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l) penanaman modal;
- m) kepemudaan dan olah raga;
- n) statistik;

¹⁶⁷ Lihat Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁶⁸ Lihat Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- o) persandian;
- p) kebudayaan;
- q) perpustakaan; dan
- r) kearsipan.

Selanjutnya, urusan Pemerintahan Pilihan terdiri dari:¹⁶⁹

- a) kelautan dan perikanan;
- b) pariwisata;
- c) pertanian;
- d) kehutanan;
- e) energi dan sumber daya mineral;
- f) perdagangan;
- g) perindustrian; dan
- h) transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip-prinsip berikut:¹⁷⁰

- a) Akuntabilitas adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan;

¹⁶⁹ Lihat Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁷⁰ Lihat Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan penjelasan pasalnya

- b) Efisiensi adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh;
- c) Eksternalitas adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan; dan
- d) Kepentingan strategis nasional adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan yang bersifat konkuren menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dapat diselenggarakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, dapat pula dilaksanakan dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah berdasarkan asas Dekonsentrasi; atau dengan cara menugasi Daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum, terdiri dari:¹⁷¹

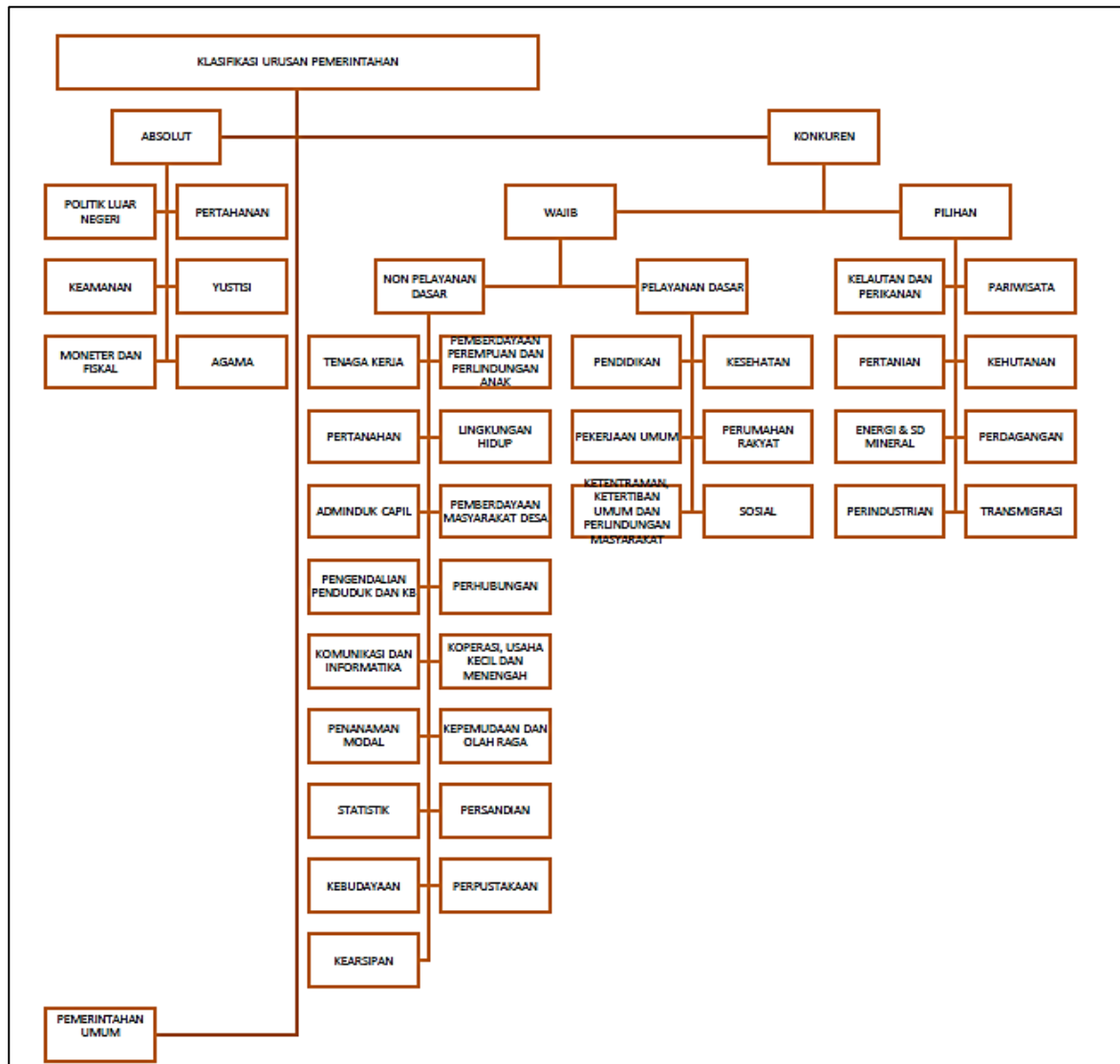
- a) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c) pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e) koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

¹⁷¹ Lihat Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

f) pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila;
dan

g) pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal

Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing dibantu oleh instansi vertikal. Secara sederhana dapat kami rangkum sebagai berikut:



Gambar 1. Pembagian Urusan Pemerintahan

Sumber: UU 23 Tahun 2014

E. Kerangka Pikir

Kerangka pemikiran adalah suatu diagram yang menjelaskan secara garis besar alur logika berjalannya sebuah penelitian. Kerangka pemikiran dibuat berdasarkan pertanyaan penelitian (*research question*), dan merepresentasikan suatu himpunan dari beberapa konsep serta hubungan

diantara konsep-konsep tersebut.¹⁷² Komponen utama pada kerangka pemikiran yang dikembangkan Gregor Polancic, adalah *Independent Variables* (variabel bebas), *Dependent Variables* (variabel terikat), *Levels* (indikator dari variabel bebas yang akan diobservasi), *Measures* (indikator dari variabel terikat yang akan diobservasi).¹⁷³

Variabel bebas dalam alur pemikiran penelitian ini disesuaikan dengan tiga rumusan masalah;

1. Pada rumusan masalah pertama, variabel bebasnya adalah pentingnya desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Indikatornya ada 2 (dua) yaitu: (i) menghormati keistimewaan/kekhususan daerah, dan (ii) mencegah disintegrasi wilayah.
2. Pada rumusan masalah kedua, variabel bebasnya adalah bentuk pengaturan desentralisasi asimetris di Indonesia. Indikatornya ada 6 (enam) yaitu: (i) Desentralisasi asimetris di DKI Jakarta; (ii) Desentralisasi asimetris di Daerah Istimewa Yogyakarta; (iii) Desentralisasi asimetris di Pemerintahan Aceh; (iv) Desentralisasi asimetris di Papua; (v) perbedaan desentralisasi asimetris di Jakarta, Yogya, Aceh dan Papua; dan (vi) perbandingan desentralisasi simetris dan asimetris.

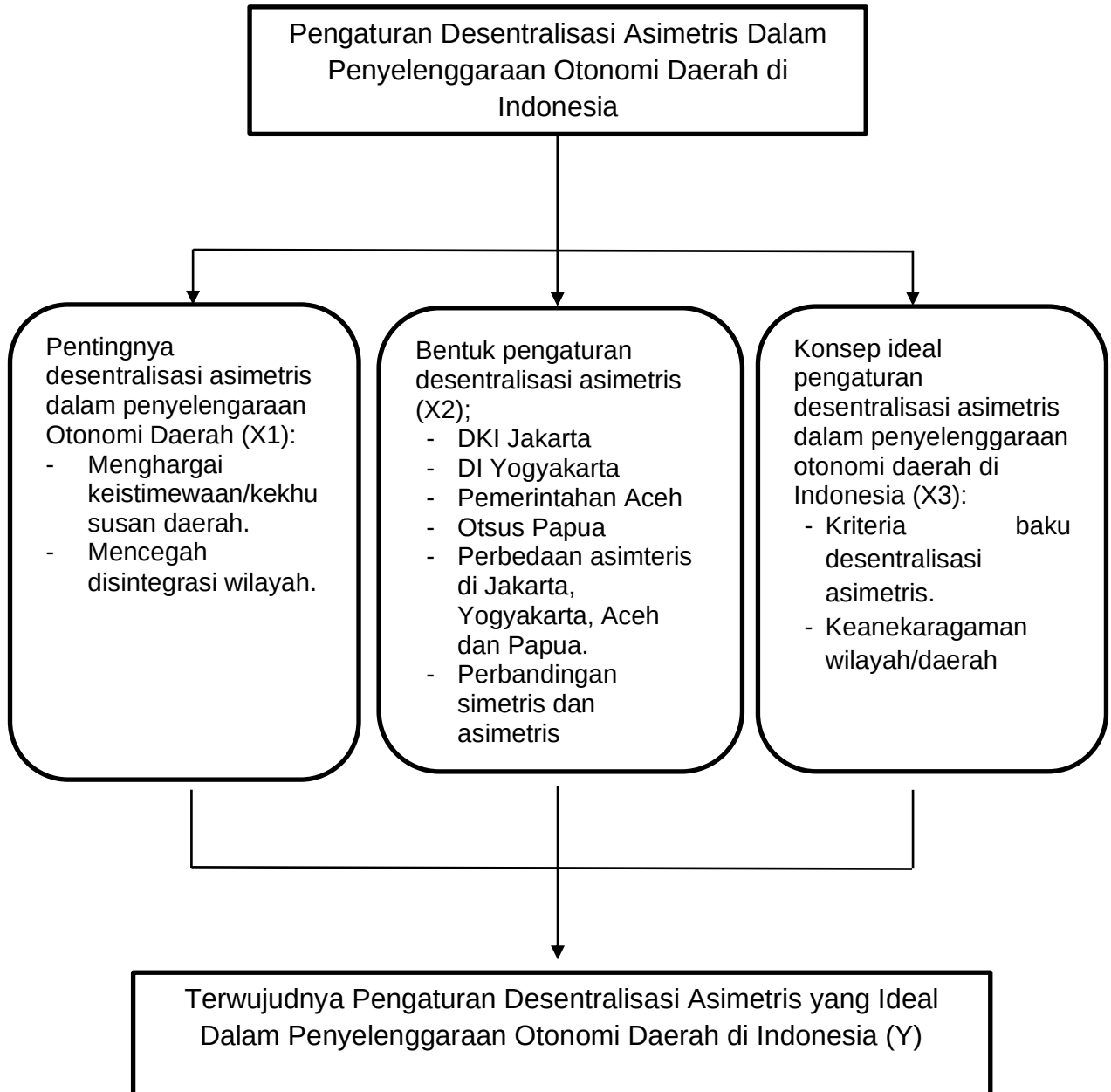
¹⁷² Gregor Polancic, "[Empirical Research Method Poster](#)", 2007. (Lihat juga Andik Prakasa,dkk., *Pengaruh Desain Kemasan Terhadap Kepuasan Pelanggan UMKN Sakukata.co Salatiga*, Jurnal Ilmiah Komputer Grafis, Vol. 14, No. 1, Juli 2021, hlm. 95-108

¹⁷³ *Ibid.*

3. Pada rumusan masalah ketiga, variabel bebasnya adalah konsep ideal pengaturan desentralisasi asimetris. Indikatornya ada 2 (dua) yaitu; (i) kriteria baku asimetris dalam UU Pemda; dan (ii) keanekaragaman wilayah/daerah.

Kerangka pikir penelitian berdasarkan deskripsi di atas dapat ditampilkan dalam bagan berikut:

F. Bagan Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

1. Pengaturan adalah pengaturan desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia.
2. Desentralisasi asimetris adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom yang mana daerah tersebut diberikan kewenangan-kewenangan khusus atau istimewa yang tidak diberikan kepada daerah-daerah lain.
3. Pentingnya desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia adalah untuk menghormati keistimewaan atau kekhususan suatu daerah yang tidak ditemukan pada daerah lainnya yang simetris.
4. Menghargai keistimewaan/kekhususan daerah adalah cara negara menghormati keistimewaan/kekhususan suatu daerah melalui desentralisasi asimetris.
5. Mencegah disintegrasi wilayah adalah penerapan desentralisasi asimetris di daerah tertentu untuk mencegah disintegrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.
6. Bentuk pengaturan adalah bentuk pengaturan desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia.
7. DKI Jakarta adalah desentralisasi asimetris pada Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.
8. D.I.Yogyakarta adalah desentralisasi asimetris pada Daerah Istimewa Yogyakarta.