

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konsep negara kesatuan dapat dilihat dalam UUD 1945 Pasal 1 (1), berbunyi: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Bentuk negara kesatuan telah disepakati oleh para founding fathers, dalam sidang BPUPKI, salah satu founding fathers Muhammad Yamin memaparkan supaya merumuskan:” Negara kesatuan, cita-cita pelaksanaan unitarisme, perasaan unitarisme hanyalah dapat diwujudkan dengan Negara Kesatuan atau *eenheidsstaat*”¹⁸³ Dasar unitarisme, yaitu kesatuan Indonesia, tidak pecah-pecah, baik mengenai pemerintahannya maupun mengenai bangsanya maupun daerahnya.¹⁸⁴

Menurut CF. Strong negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan keluar,

¹⁸³ Muhammad Yamin, dalam Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara, Jakarta, 1995, hlm 185-188.

¹⁸⁴ Muhammad. Yamin, dalam Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara, Jakarta, 1998, hlm 136.

sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian yang menjadi hakekat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, selain dari badan legislatif pusat. Jadi adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat.¹⁸⁵

Negara kesatuan dapat pula dibentuk berupa negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam negara itu langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah tinggal melaksanakan apa yang diperintahkan oleh pemerintah pusat dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah swatantra. Dalam pembangunan negara dan bangsa Indonesia, berpedoman pada dua nilai dasar yang tertuang dalam UUD 1945. Nilai pertama adalah negara unitaris, negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan. Ini berarti Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara. Kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi diantara kesatuan-kesatuan pemerintahan. Nilai kedua adalah nilai desentralisasi teritorial yang pengejawantahannya berupa

otonomi daerah¹⁸⁶. Sehingga negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem desentralistik.

Susunan negara kesatuan dalam hubungannya dengan pembagian kekuasaan terdiri dari pembagian kekuasaan secara horizontal dan pembagian kekuasaan secara vertical. Pembagian kekuasaan secara horizontal menunjuk pada pembagian fungsi-fungsi antara organ-organ kenegaraan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertical menunjuk kepada bentuk susunan organisasi negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah.

Pembagian kekuasaan secara vertikal menghasilkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang dalam UUD 1945, diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) *jo* Pasal 18 lama dan penjelasannya. Prinsip desentralisasi dalam negara kesatuan menurut penjelasan pasal 18 lama; Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai Daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

¹⁸⁶Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Kewenangan Antara Kepala Daerah dan DPRD Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah*, dalam Artikel, Jakarta, 2002, hlm.1.

Pada Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya tidak didapati ketentuan atau keterangan yang secara tersurat menyatakan negara kesatuan dengan desentralisasi. Namun penjelasan Pasal 18 menunjukan secara tersirat negara kesatuan Indonesia menganut asas desentralisasi (yang ditunjukan dengan adanya daerah-daerah yang bersifat otonom dalam bentuk daerah otonom) dan menganut asas dekonsentrasi (yang ditunjukan dengan adanya wilayah administratif). Soehino mengemukakan berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya, Pemerintah diwajibkan melaksanakan asas dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan, yang diatur dalam UU organik.¹⁸⁷

Bahwa setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan system sentralisasi atau desentralisasi; desentralisasi akan didapat apabila “kewenangan” mengatur “penyelenggaraan pemerintahan” tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintahan pusat (*central government*), melainkan oleh “satuan-satuan pemerintahan” tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*), bersifat “otonom” (territorial ataupun fungsional); sehingga mendorong “penguatan” prinsip “negara kesatuan yang didesentralisasikan”¹⁸⁸ Kemudian Pasal 18 lama tersebut menjadi landasan bagi penyelenggaraan sistem desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Dari uraian diatas Pasal 18 UUD

¹⁸⁷ Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi daerah*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, BPFE, Yogyakarta, 1991, hlm 16.

¹⁸⁸ Arief Muljadi, *Prinsip-prinsip Negara Kesatuan dan Desentralisasi Dalam Negara Republik Indonesia*, PT Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010, hlm 31.

1945 dan penjelasannya menghendaki aktualisasi negara kesatuan dengan desentralisasi yang proporsional.¹⁸⁹

Pasal 18 lama yang diamandemen menjadi Pasal 18 UUD 1945 amandemen (2000) tersebut dalam perjalanannya diejawantahkan dalam berbagai uu organic mulai dari UU No 1/1945 Tentang Komite Nasional Daerah, UU No 22/1948 Tentang Pemerintah Daerah, UU No 1/1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU No 18/1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU No 5/1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, UU 22 /1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan yang terakhir UU No 12/2008 Tentang Perubahan Kedua UU No 32/2004 Tentang pemerintahan daerah.

Setelah Indonesia memasuki masa reformasi pada tahun 1998 , aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi muncul melalui sidang MPR Tahun 1998 yang dituangkan dalam Ketetapan MPR No XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk melaksanakan Ketetapan MPR tersebut, pemerintah telah mengesahkan UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Di dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, kembali ditetapkan oleh MPR Rekomendasi kebijakan-kebijakan operasional dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah melalui Ketetapan MPR

¹⁸⁹ Astim Riyanto, Disertasi, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Program PascaSarjana Universitas Padjadjaran, Bandung 2006, hlm 5.

No IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Salah satu pencapaian penting reformasi adalah koreksi total terhadap sistem sentralisasi Orde Baru menuju sistem desentralisasi yaitu dengan lahirnya undang-undang otonomi daerah pada era Presiden Habibie, yaitu UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999. Dua undang-undang tersebut merupakan koreksi total terhadap UU No. 5/1974. Secara Substansi perubahan dari UU No 5/1974 ke UU No 22/1999 merupakan perubahan yang sangat fundamental. Hubungan antara antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang semula *dependent* dan *subordinat* berubah menjadi *independent* dan *coordinate*. Perubahan drastis di dalam UU No 22/1999 adalah ketidadaan hubungan hierarki antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Otonomi yang seharusnya berjalan dalam bingkai negara kesatuan, yang mensyaratkan harmonisasi dalam hubungan pusat dan daerah cenderung dipahami dan ditafsirkan sebagai hubungan yang terpisah antara pusat dan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kecenderungan negatif tersebut memunculkan gerakan sentrifugal dan mendorong tumbuhnya etnosentrisme di kepolitikan elit setempat. Implementasi UU No 22 /1999 tersebut memunculkan asumsi negative bahwa desentralisasi berpotensi ke arah disintegrasi bangsa. Berdasarkan implementasi UU No 22/1999 yang mengancam eksistensi Negara kesatuan maka dilakukan revisi menjadi UU No. 32/2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang tersebut merupakan hasil kesepakatan bersama antara pemerintahan

Megawati Soekarnoputeri dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hasil pemilu 1999.

UU No. 32/2004 dibentuk dalam rangka menyempurnakan kelemahan dalam UU No 22/1999. Selain itu, UU tersebut juga dalam rangka menyesuaikan amandemen konstitusi. Dimana telah terjadi perubahan pasal yang mengatur pemerintahan daerah. Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen yang terdiri dari 1 ayat ditambah menjadi Pasal 18, 18A, dan 18B yang memberikan landasan konstitusional bagi pelaksanaan desentralisasi.

Pasca reformasi pasal 18, 18A dan 18B memberikan landasan konstitusional bagi pelaksanaan desentralisasi. Pada Pasal 18(2) menyatakan bahwa: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Prinsip ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Pasal 18(5) menyatakan bahwa: "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat". Pasal 18 amandemen juga menekankan pada pengakuan kekhususan dan keistimewaan satuan-satuan pemerintahan, sebagaimana disebutkan dalam pasal 18B UUD 1945 bahwa: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang".

Sistem otonomi yang dianut UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengaturan lebih lanjut dari Pasal 18 amandemen adalah menganut asas otonomi seluas-luasnya baik di daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang diatur secara tersurat dalam Pasal 2 (2) (3) dan Pasal 3, sedangkan asas dekonsentrasi diatur dalam posisi peran gubernur sebagai wakil pemerintah (Pasal 37 (1) (2)). UU No.32 /2004 juga menganut paham pembagian urusan, dimana pembagian urusan dirinci menjadi urusan wajib dan urusan pilihan dan urusan tersebut sama untuk pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota (Pasal 13 dan Pasal 14). Sehingga titik tekan pada UU No 32/2004 ada pada urusan. Sedangkan otonomi khusus juga diakomodasi dalam pada Pasal 225 dan 226 yang pada intinya daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain yang berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri. Dalam penjelasan UU No 32/2004 huruf (b) juga tersurat bahwa setiap daerah diberikan kebebasan untuk menentukan isi dan jenis otonomi, dalam artian tidak selalu sama antara daerah satu dengan daerah lainnya.

Jika penulis melihat dalam UU No 32/2004 terdapat beberapa Pasal yang menimbulkan asumsi penafsiran yang mengarah pada kecenderungan tidak menguatkan Negara kesatuan, indikator menguatkan Negara kesatuan adalah pada kewenangan dan pengawasan, yaitu terdapat pada Pasal 2(3) (menguatkan kearah

federalisme), Pasal 10(2) (menguatkan kearah federalisme), Pasal 11(1) (menguatkan kearah resentralisasi), Pasal 11(3) (menguatkan kearah resentralisasi), Pasal 13(1) (menguatkan kearah resentralisasi), Pasal 14(1) (menguatkan kearah resentralisasi), Pasal 218 (1) (menguatkan kearah resentralisasi).

Dalam Pasal 2(3) berbunyi: “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah”. Sedangkan Pasal 10(2) berbunyi: “Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Baik dalam Pasal 2 (3) dan Pasal 10(2) terkait dengan kewenangan, pada intinya menyebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan penggunaan istilah “seluas-luasnya” istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah, dan otonomi seluas-luasnya pengertian intinya adalah kebebasan berprakarsa atau berinisiatif tidak diidentikan dengan jumlah urusan rumah tangga suatu daerah. Asas otonomi tersebut tidak sesuai

dengan faham yang dirumuskan M.Yamin dalam sidang BPUPKI¹⁹⁰ bahwa "negara rakyat indonesia menjalankan pembagian pekerjaan negara atas jalan desentralisasi atau dekonsentrasi yang tidak mengenal federalisme atau perpecahan negara". Sehingga dalam menjalankan pembagian kekuasaan tidak dengan jalan otonomi namun dengan jalan desentralisasi atau dekonsentrasi.

Pasal 11(1) berbunyi: "Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan". Pasal 11(3) berbunyi: "Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat 1, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Baik pada Pasal 11 (1) dan Pasal 11 (3) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi adalah urusan wajib dan urusan pilihan. Dalam penjelasan UU No 32/2004 yang terletak pada dasar pemikiran tentang pembagian urusan pemerintahan, urusan yang diselenggarakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi adalah urusan yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota. Dengan penanganan urusan yang

bersifat *concurrent* tersebut mengindikasikan bahwa pemerintah pusat masih menarik ulur kewenangan yang diserahkan ke daerah dalam bentuk urusan wajib dan urusan pilihan dan hal tersebut mengarah kepada kecenderungan resentralisasi.

Pada Pasal 13(1) berbunyi: "Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi.....", pasal 14(1) berbunyi: "Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota.....". Baik pada Pasal 13 (1) dan Pasal 14 (1) pada intinya urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah sama dan dirinci menjadi 16 urusan yaitu: perencanaan dan pengendalian pembangunan; perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang; penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; penyediaan sarana dan prasarana umum; penanganan bidang kesehatan; penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota; fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota; pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota; pelayanan kependudukan dan catatan sipil; pelayanan administrasi umum pemerintahan; pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. 16 urusan

wajib tersebut yang membedakan hanyalah skala. Dengan urusan yang dirinci dan sama untuk pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota menyebabkan inkonsistensi dengan pola otonomi yang dianut pada pasal 2 (3) yang menghendaki otonomi seluas-luasnya, sedangkan suatu urusan yang diperinci mengandung pola otonomi yang terbatas hanya pada 16 bidang urusan saja, dengan pola pembagian urusan tersebut berarti kewenangan hanya terbatas pada urusan-urusan yang sudah ditetapkan saja dalam peraturan-perundang-undangan, sehingga pemerintah daerah dalam hal ini tidak bisa mengembangkan kreativitas dan prakarsa penyelenggaraan otonomi daerah, selain itu menyebabkan dalam pelaksanaannya menjadi tumpang tindih dan tidak fokus, karena urusan yang diselenggarakan sama baik bagi pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota, kemudian dengan pembatasan pelaksanaan urusan tersebut menyebabkan kecenderungan ke arah resentralisasi meskipun perincian urusan ini mirip dengan cara-cara dalam sistem federal yang merinci kekuasaan Negara bagian.

Sedangkan pada Pasal 218 (1)a yang berbunyi: "Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi; pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah....." Pasal 218 (1) pada intinya pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah selain pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah pengawasan juga dilakukan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah.

Dari beberapa pasal diatas terutama pasal 2 (3) dan pasal 10 (2) UU No 32/2004 sebenarnya pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota sudah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya dengan asas otonominya, karena istilah otonomi berarti dapat melaksanakan pemerintahan sendiri, namun dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan daerah konsep otonomi seluas-luasnya dimaknai berbeda oleh daerah-daerah tertentu seperti munculnya UU No 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang sebelumnya provinsi Aceh juga sudah mendapat otonomi khusus (UU No 18/2001). UU No 11/2006 hasil dari MoU Helsinki memuat kewenangan Pemerintah Aceh yang sangat luas, apabila dibandingkan dengan kewenangan daerah-daerah di Indonesia pada umumnya. Hakekat dari pada suatu negara kesatuan, baik persatuan (union) maupun kesatuan (unity)¹⁹¹. L.J. Van Apeldoorn, mengatakan "...suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri"¹⁹².

Berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa lalu yang menitikberatkan pada sistem sentralistik dipandang sebagai sumber bagi munculnya ketidakadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, ketidakadilan dalam bidang politik, sosial-agama, ekonomi dan HAM, Pada era orde baru Aceh telah berperan sebagai "daerah modal" pembangunan dengan potensi Sumber Daya Alam yang sangat berlimpah diantaranya Gas bumi,

¹⁹¹Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, dalam Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, cetakan pertama FH UII Press, Juni 2010, Yogyakarta

¹⁹²Bonar Simorangkir et.al., *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, dalam Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, cetakan pertama FH UII Press, Juni 2010, Yogyakarta

Tambang Emas, Batubara, timah, besi yang menimbulkan konflik Aceh berkepanjangan dimana pemerintah pusat memperoleh keuntungan yang sangat besar dibandingkan dengan bagian Aceh (kurang dari 5%). Kondisi yang demikian ini memunculkan pergolakan masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang dimanifestasikan dalam berbagai bentuk reaksi yaitu keinginan untuk mendapatkan otonomi khusus. Respons Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat RI melahirkan salah satu solusi politik bagi penyelenggaraan persoalan Aceh, berupa UU No 18/2001 yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi DI Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Apabila hal tersebut tidak segera direspons pemerintah pusat, maka akan dapat mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ichlasul Amal mengatakan bahwa kemungkinan memberikan otonomi-otonomi kepada rakyat sesungguhnya mengandung dilemma, sebab antara otonomisasi dan konsep negara yang mempunyai peranan yang besar itu sangatlah kontradiktif. Tampaknya masalah yang sulit dirumuskan adalah sampai berapa besar dan bagaimana bentuk otonomi yang mampu membangkitkan kreativitas disatu pihak, tetapi pada pihak lain pemberian otonomi tersebut tidak mengakibatkan tingkah laku detrimental terhadap integrasi negara.¹⁹³, meskipun demikian desentralisasi atau otonomi daerah merupakan upaya untuk mencegah terjadinya kepincangan di dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah Negara

¹⁹³IchlasulAmal, "*Dinamika Kelompok Pedagang dan Pengusaha*" dalam Moh Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm 74.

Penulis dalam penelitian ini hanya membahas UU No 32/2004, tidak membahas UU No 12/2008 dikarenakan tidak terkait dengan pokok-pokok yang penulis bahas dalam UU No 32/2004 yaitu tentang kewenangan dan pengawasan. Alasan perlunya UU No 32/2004 dibahas adalah karena beberapa pasal terkait dengan kewenangan dan pengawasan dalam UU No 32/2004 menurut pendapat penulis mengandung penafsiran yang mengarah pada kecenderungan tidak menguatkan ke arah resentralisasi maupun tidak menguatkan ke arah federalistik.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka permasalahan yang akan dikemukakan adalah:

1. Bagaimana ketentuan menurut UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur otonomi daerah dalam rangka penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia?
2. Apakah otonomi daerah menurut UU No 32/2004 menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia?
3. Bagaimanakah Model otonomi daerah yang dapat menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia?

C. Orisinalitas

Pada sub bahasan ini menggambarkan posisi disertasi ini dalam pengembangan HTN pada umumnya dan khususnya hukum otonomi daerah di Indonesia dan juga dalam rangka menghindari duplikasi dengan penelitian

atau disertasi lain. Dalam menggambarkan posisi disertasi ini, peneliti mengajukan hasil penelitian yang telah dilakukan Astim Riyanto, Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 UUD 1945.

| No | Nama dan Judul Disertasi | | |
|----|--------------------------|---|---|
| 1. | | Astim Riyanto. Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 UUD 1945. | Nuria Siswi Enggarani. Analisis Otonomi Daerah menurut UU No 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam menguatkan NKRI. |
| 2. | Persamaan | <ul style="list-style-type: none"> Menggunakan Konsep Negara kesatuan dalam mengkaji pengorganisasian negara pada penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah perubahan atas Pasal 18 UUD 1945 jo UU No 32/2004 | <ul style="list-style-type: none"> Menggunakan Konsep Negara kesatuan dalam menganalisis UU No 32/2004. |
| 3. | Perbedaan | <ul style="list-style-type: none"> Dalam penelitian ini mengungkap unsur-unsur materi muatan aktualisasi negara kesatuan dalam pengorganisasian negara pada penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah perubahan atas Pasal 18 UUD 1945 jo UU No 32/2004. | Penelitian dalam disertasi ini bersifat mengkritisi dengan menganalisis UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan cara mengkaji dua sistem yang sangat penting dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam UU No 32/2004 yaitu pembagian kewenangan dan pengawasan, bahkan akan memunculkan suatu model otonomi daerah dalam menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia. |

| | | | |
|----|-------|--|---|
| 4. | Hasil | <ul style="list-style-type: none"> Mengungkap aktualisasi negara kesatuan dalam pengorganisasian negara pada penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah perubahan atas Pasal 18 UUD 1945 jo UU No 32/2004. | <ul style="list-style-type: none"> Menemukan model otonomi yang menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia. |
|----|-------|--|---|

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengkaji otonomi daerah di Indonesia dalam menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Menganalisis otonomi daerah menurut UU No 32/2004 menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia atau tidak menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Menemukan model otonomi daerah yang dapat menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap konsep-konsep hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan desentralisasi dan otonomi daerah, demi menjamin keutuhan dan integrasi nasional.
2. Secara Praktis, penelitian diharapkan dapat bermanfaat untuk pemerintah Pusat maupun pemerintah Daerah dalam melaksanakan sistem

desentralisasi dan otonomi daerah dan membuat kebijakan yang berkaitan dengan system otonomi daerah, dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memperkuat persatuan dan kesatuan serta mewujudkan integrasi nasional.

