

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca perubahan UUD 1945 yang terjadi di Indonesia, telah telah merubah banyak hal pada sistem ketatanegaraan. Salah satu sistem ketatanegaraan Indonesia yang berubah pasca amandemen UUD 1945 adalah mengenai format lembaga Negara. Sebelum amandemen UUD 1945, format lembaga negara Indonesia adalah dengan menggunakan sistem lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan tertinggi, yang kemudian lembaga tertinggi Negara membagi kekuasaannya kepada lembaga-lembaga dibawahnya. Akan tetapi, setelah perubahan UUD 1945 konsepsi lembaga tertinggi Negara dikembalikan kepada rakyat, yang dilakukan berdasarkan UUD 1945.¹

Format lembaga negara berdasarkan UUD 1945 kedudukan lembaga Negara berada kedudukannya saling sejajar dan saling mengimbangi (*checks and balances*). UUD 1945 (amandemen) telah mengamanatkan dibentuknya beberapa lembaga Negara dengan fungsi dan keewenangannya masing-masing yang berbeda satu sama lainnya, tetapi tetap dalam semangat *checks and balances*. Prof. Sri Soemantri menafsirkan lembaga Negara hasil amandemen adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MK, KY (8 lembaga Negara) yang didasarkan pada pembagian menjadi 3 fungsi/bidang yaitu, pertama perundang-

¹Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

undangan, kedua berkaitan dengan pengawasan dan ketiga bidang pengangkatan hakim agung.²

Lembaga-lembaga negara diatas dalam sistem ketatanegaraan disebut sebagai lembaga tinggi negara. Dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing, lembaga-lembaga negara tersebut menjalankan roda pemerintahan. Akan, tetapi dengan perjalanan waktu perkembangan negara yang demikian pesat, serta kebutuhan akan kesejahteraan dan perlindungan terhadap warga negara. Semakin meningkat, maka kehadiran lembaga-lembaga Negara seperti tersebut diatas dirasa kurang.

Kurangnya lembaga-lembaga negara pasca amandemen UUD 1945 dalam memenuhi kebutuhan akan kesejahteraan dan perlindungan warga negara, pada akhirnya memicu kelahiran lembaga-lembaga negara baru dengan berpayung hukum pada peraturan perundang-undangan dibawah UUD 1945. Lembaga-lembaga negara baru tersebut yang lahir karena Undang-undang cenderung berebentuk komisi atau lembaga yang mempunyai sifat independen.

Secara teoritik, lahirnya lembaga-lembaga negara baru tersebut sebagai akibat dari gelombang baru demokrasi yang terjadi disejumlah negara, khususnya yang mengalami proses transisi demokrasi dari otoritarian ke demokratis, muncul organ-organ kekuasaan baru, baik yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*), maupun yang sebatas sampiran negara (*state auxiliary agencies*). Kalaupun bukan merupakan bentuk kekalahan gagasan *trias politica*, terhadap perkembangan baru dan pergeseran pradigma pemerintahan, dari

²Sri Soemantri, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung. 1986, hlm 59.

presfektif *Hungtitionian*, kelahiran organ-organ kekuasaan baru, dapat dibaca sebagai sebuah bentuk penyesuaian diri negara, untuk mempertahankan stabilitas sistem dalam kerangka pengaturan *trias politica* untuk menuju suatu kondisi tertib politik.³

Indonesia, dapat dilihat bahwa pasca reformasi yang terjadi pada 1998 Indonesia memasuki masa transisi dari rezim otoritarian ke demokratis. Sejumlah persoalan bangsa terkait dengan kesejahteraan dan perlindungan warga negara bermuara pada penegakan hukum, yang mana pada rezim otoritarian orde baru persoalan tersebut seperti terkubur dalam-dalam tanpa pernah terkuak. Oleh karenanya, dalam masa transisi demokrasi yang sedang berjalan dewasa ini, seolah tidak mau kembali seperti pada rezim otoritarian, maka Indonesia pada masa transisi demokrasi sekarang ini banyak melahirkan lembaga dan komisi baru untuk membantu jalannya tertib pemerintahan disegala bidang.

Konsep Negara Indonesia yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD RI 1945), merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Namun dalam perjalanannya konsep Negara kesatuan yang menganut sistem pemerintahan yang sentralistik dalam masa Orde Lama sampai dengan masa Orde Baru, terus mendapatkan dorongan perubahan dari kalangan masyarakat ditingkat daerah. Sehingga sistem sentralistik ini dianggap tidak mampu untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat ditingkat daerah. Keinginan perubahan sistem kenegaraan ini, timbul dalam upaya

³Dikutipdarihttp://wahyudidjafar.files.wordpress.com/2010/01/komisinegara_antaralatahdan_keharusan-transisional2.pdf. Lihat juga dalam Lihat Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society*, (New Haven and London: Yale University Press, 1968).

pembangunan negara yang kokoh dengan memperhatikan kesejahteraan masyarakatnya sampai ketinggian daerah

Setelah berjalanya waktu muncul berbagai polemik dengan kebijakan pemerintah pusat yang tidak sesuai dengan beberapa daerah, pasca kemerdekaan Indonesia gejolak politik dan ekonomi yang terjadi di Aceh semakin memuncak setelah Indonesia melalui persiden pertamanya yaitu sang proklamator Ir Soekarno akan memberikan keistimewaan pada bangsa Aceh terutama perihal adat, agama dan pendidikan namun hal yang telah dijanjikan oleh persiden Ir Soekarno ternyata tidak di penuhi maka gejolak perlawanan masyarakat Aceh untuk memproklamirkan wilayah Aceh sebagai sebuah negara merdeka di bawah kepemimpinannya sebagai Wali Nanggroe.

Pada 1976 Gerakan Aceh Merdeka (GAM) diumumkan sebagai gerakan pendukung Hasan Tiro yang menuntut kemerdekaan Aceh. Gejolak ini terus berlanjut hingga menjadi konflik kemanusiaan yang panjang di Aceh, terutama ketika Soeharto mengumumkan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) untuk menumpas para pemberontak GAM di Aceh. Kejahatan kemanusiaan seperti pembunuhan, pelecehan seksual, penculikan, dan sebagainya menghantui kehidupan masyarakat Aceh yang dituduh sebagai anggota GAM. Gejolak ini terus berlangsung hingga era reformasi meskipun DOM telah di cabut.

Pembunuhan dan penculikan bahkan semakin melebar, tidak hanya masyarakat sipil yang dianggap sebagai anggota GAM yang menjadi korban, aktifis HAM dan kelompok cendekiawan ikut menjadi korban pembunuhan oleh militer. Gejolak sosial, politik dan ekonomi di Aceh sontak meredam ketika

Tsunami melanda Aceh tahun 2004. Tsunami menjadi momentum perubahan kondisi di Aceh. Kepemimpinan nasional Indonesia masa itu, SBY-JK yang baru menjabat, langsung melakukan konsolidasi pasca Tsunami untuk menyelesaikan konflik sosial-politik Aceh yang telah berlarut-larut. Dan hal itu terwujud dengan terlaksananya perjanjian kesepakatan damai antara GAM dan pemerintah RI yang di tandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki. Isi perjanjian Helsinki membahas tentang aturan-aturan baru dan hak-hak istimewa bagi Aceh dan GAM.

Sejak perjanjian damai yang dikenal dengan MoU Helsinki di tandatangani, gejolak sosial-politik yang bernuansa konflik fisik, berangsur-angsur meredam. Antusiasme perdamaian terlihat muncul dari masyarakat dan terutama dari pemerintah daerah yang menindak lanjuti perjanjian damai itu dengan merancang Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), yang merupakan salah satu butir MoU. Dalam Undang-undang ini ditentukan bahwa Aceh memiliki hak sepenuhnya untuk mengatur daerahnya, baik dari sisi politik, sosial, ekonomi, maupun budaya.

Suatu Fenomena menarik dalam dinamika sosial politik Aceh ini adalah kemunculan Wali Nanggroe (WN) dalam struktur pemerintahan Aceh. Wali Nanggroe telah muncul ketika GAM diproklamirkan oleh hasan Tiro, yang juga sekaligus mengumumkan dirinya sebagai petinggi GAM dan merupakan Wali Nanggroe, pemimpin Aceh. Menurut Hasan Tiro, ia meneruskan perjuangan keluarganya yang dimulai oleh Chik di Tiro yang diserahkan kekuasaan oleh kerajaan untuk memimpin masyarakat Aceh melawan penjajah. Menurutnya, Aceh tidak pernah tunduk kepada Belanda, sehingga tidak bisa diserahkan kepada

Indonesia. Dan secara turun menurun, keluarga Tiro memimpin perlawanan terhadap penjajahan tersebut.⁴

Karena itu, Hasan Tiro merasa perlu meneruskan perjuangan leluhurnya dengan membangun kembali Aceh sebagai negara yang berdaulat dan mengumumkan dirinya sebagai Wali Nanggroe. Status ini terus disandang Hasan Tiro hingga ia wafat, pasca perjanjian damai RI dan GAM. Perjuangan kemudian dilanjutkan oleh pendukung dan orang-orang terdekat Hasan Tiro melalui perjuangan politik. Wali Nanggroe kemudian secara konstitusional tercantum dalam perjanjian dan Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh. Dalam MoU Helsinki poin 1.1.7 tercantum “Lembaga Wali Nanggroe akan dibentuk dengan segala perangkat upacara dan gelarnya.”⁵ Sementara dalam UUPA, BAB I pasal I ayat 17 tertulis “Lembaga Wali Nanggroe adalah lembaga kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat dan pelestarian kehidupan adat dan budaya.”⁶ Secara konstitusi, isi MoU dan UUPA merupakan amanat yang harus direalisasikan. Hal itu ditindak lanjuti oleh pemerintah provinsi Aceh dengan mengesahkan rancangan Qanun Aceh tentang Wali Nanggroe pada akhir tahun 2012.

Namun yang menjadi pembahasan penulis yaitu dalam dalam qanun intervensi seorang wali naggroe cukup kuat terhadap pemerintahan dengan, mengarah pada suatu lembaga formal dengan adanya pernyataan dalam paragraf enam qanun aceh yang menyatakan wali nanggroe beserta perangkat dan

⁴Tulisan Adli Abdullaha dalam <http://aceh.tribunnews.com/2012/11/26/kisah-wali-nanggroe>

⁵ Dokumen Resmi Memorandum of Understanding in Helsinki, perjanjian RI-GAM tahun 2005

lembaga adat harus memperkuat dan menyempurnakan kekurangan pemerintah formal hal tersebut berada dalam qanun nomor 8 tahun 2012 yang artinya memberikan celah bagi wali nanggroe dalam mengintervensi pemerintahan yang secara formal, hal tersebut menurut penulis bertentangan dengan pasal 1 ayat(17) yang berbunyi bahwa lembaga wali nanggroe adalah lembaga pemersatu masyarakat dan pelsestarian kebudanyaannya atau identitas masyarakat aceh

Berdasarkan uraian tersebut, penulis akan memfokuskan pada analisis kedudukan dan fungsi, karena ada status kelembagaan dan kewenangan lembaga wali nanggroe. Hal ini sangat penting dikaji mengingat kedudukan dan fungsi lembaga wali nanggroe menjadi pertanyaan lembaga tersebut untuk melaksanakan kedudukan dan fungsinya. Sehingga munculah gagasan penulis yang berjudul “KEDUDUKAN DAN FUNGSI LEMBAGA WALI NANGGROE DALAM SISTEM PEMERINTAHAN OTONOMI KHUSUS BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH”

B. Identifikasi Masaah

1. Bagaimana kedudukan,dan fungsi lembaga wali nanggroe dalam qanun Nomor 09 Tahun 20013, dikaitkan dengan undang –undang Nomor 11 tahun 2006
2. Hambatan-hambatan apa yang terjadi dalam menjalankan pemerintahan daerah khusus Aceh berdasarkan undang-undang nomor 11 tahun 2006 dalam sistem Negara kesatuan republik indonesia

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Kedudukan, dan fungsi lembaga wali nagroe Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang pemerintahan aceh
2. Untuk Mengetahui, kendala yang terjadi dalam menjalankan roda pemerintahan otonomi khusus di aceh

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini di harapkan dapat menjadi karya tulis ilmiah yang dapat ditelaah dan dipelajari lebih lanjut dalam rangka pengembangan ilmu hukum pada umumnya, baik oleh rekan-rekan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pasundan maupun oleh masyarakat luas .

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkkkan menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis di bidang Hukum Tata Negara khususnya yang berkaitan dengan kelembagaan daerah dengan otonomi khusus di negara Indonesia, kemudian untuk mengetahui ada tidaknya tumpang tindih atau kekurangan antara peraturan pemerintah pusat yang berlaku secara nasional, dengan peraturan yang berlaku secara khusus di pemerintahan daerah aceh.

E Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia merupakan negara hukum (*rechtstaat*) sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Amandemen ke-empat, teori Negara hukum apabila diterapkan secara konsekuen dan menjunjung tinggi sistem hukum yang

menjamin kepastian hukum (*recht zekerheids*) dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Pada dasarnya, suatu Negara yang berdasarkan atas hukum harus menjamin persamaan (*equality*) setiap individu, termasuk kemerdekaan individu untuk menggunakan hak asasinya. Hal ini merupakan *conditio sien qua non*, mengingat bahwa Negara hukum lahir sebagai perjuangan individu untuk melepaskan dirinya dari keterkaitan serta tindakan sewenang – wenang penguasa. Atas dasar itulah penguasa tidak boleh bertindak sewenang – wenang terhadap individu dan kekuasaannya pun harus dibatasi.⁷

Negara Indonesia bertujuan mencapai masyarakat adil dan makmur secara merata baik secara materiil maupun spritual, jadi Negara tidak hanya bertugas memelihara ketertiban saja, akan tetapi lebih luas dari pada hal tersebut. Sebab Negara berkewajiban pula untuk turut serta dalam semua sektor kehidupan dan penghidupan, telah ditetapkan sebagai tujuan Negara Indonesia sebagaimana yang dinyatakan dalam alinea ke-empat UUD 1945 Amandemen ke-empat, yaitu:

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan abadi dan keadilan sosial.”

Negara Indonesia adalah Negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan berkala (*machstaat*) berdasarkan Pancasila dan Undang - Undang Dasar 1945⁸ Negara hukum dapat dibedakan atas 2 (dua) ciri-ciri yaitu dilihat dari sisi hukum formal dan dilihat dari sisi hukum materiil. Teori

⁷ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983.hlm 3

⁸ ibid

Negara hukum menyatakan bahwa “hukum sebagai alat untuk memperbaharui (merekayasa) masyarakat.

Membahas otonomi daerah di Indonesia akan berkaitan dengan Konsep dan teori pemerintahan local (*local government*) dan bagaimana aplikasinya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia. Oleh karena *local government* merupakan bagian Negara maka konsep *local government* tidak dapat dilepaskan dari konsep-konsep tentang kedaulatan Negara dalam sistem *unitary* dan *Federal* serta sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Konsep *local government* berasal dari barat untuk itu, konsep ini harus dipahami sebagaimana orang barat memahaminya.

Bhenyamin Hoessein (2001:3) menjelaskan bahwa *Local Government* dapat mengandung tiga arti. Pertama, berarti pemerintahan local. Kedua, pemerintahan local yang dilakukan oleh pemerintahan local. Ketiga berarti, daerah otonom.⁹ Artinya secara administratif pelaksanaan pemerintahan dilakukan dengan cara membuat kebijakan desentralisasi, maka lahir satuan pemerintahan daerah yang bersifat otonom yaitu pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusannya berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat.¹⁰

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan, otonomi dalam pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada 2 ciri hakikat dari otonomi yakni *legal self sufficiency* dan

⁹ Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Jakarta:: grasindo, 2007

¹⁰ *ibid*

actual independence. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan dan otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Karena itu, otonomi lebih menitik beratkan pada aspirasi dari pada kondisi¹¹. Otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk “tidak” dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
- b. Otonomi adalah bentuk “pemerintahan sendiri” (*self-government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri.
- c. Pemerintah sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affair*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
- d. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil.¹²

Asas otonomi dan pelaksanaan desentralisasi dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tentang ini M. Yamin¹³ menulis, bahwa:

“susunan tata negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan itu pemerintahan pada bagian pusat sendiri dan pula membutuhkan pembagian kekuasaan itu antara pusat dengan

¹¹Inginbegini-inginbegitu.blogspot.com/2013/01/otonomi-daerah-dan-otonomikusus.html, “*Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*”, Diakses pada Hari Jumat Tanggal 11 september 2016 Pukul 22.15 WIB.

¹² Mhd. Shiddiq, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, Hlm: 168.

¹³ Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, Hlm:92.

daerah. Asas demokrasi dan desentralisasi tenaga pemerintahan ini berlawanan dengan asas hendak mengumpulkan segala-galanya pada pusat pemerintahan.”

Gagasan atau ide perlunya organisasi negara, diawali dengan munculnya perbedaan kepentingan diantara individu-individu manusia dalam memenuhi kebutuhan hidup. Menurut plato :

“Negara muncul atau timbul karena adanya kebutuhan dan keinginan manusia yang beraneka macam, yang menyebabkan mereka harus berkejasama untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Sejalan dengan pemikiran tersebut, aristoteles sebagai salah satu murid plato, mengungkapkan bahwa munculnya negara itu merupakan sebuah keharusan atau berdasarkan kodrat. Manusia sebagai anggota keluarga menurut kodratnya tidak biasa dipisahkan dari negara. Manusia adalah mahluk sosial atau *zoon politicon*, maka dari itu tidak dapat dipisahkan dari masyarakat atau negara.”¹⁴

Dari pendapat kedua filsuf tersebut bahwa tujuan Negara haruslah menjamin dan memenuhi kebutuhan dari masyarakat, dalam padangan tersebut memberikan dua golongan masyarakat yaitu masyarakat yang menjalankan fungsi dari Negara dan masyarakat yang memiliki tujuan dari keberadaan adanya Negara tersebut.

Indonesia merupakan Negara hukum modern yang salah satu cirinya adalah corak Negara kesejahteraan yaitu *welfare state*, dalam arti melindungi kepentingan seluruh rakyat. Konsep ini merupakan landasan filosofis yuridis sebagaimana tercantum dalam pembukuan Undang-Undang Dasar 1945. alinea ke-empat yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang – Undang Dasar 1945. Suatu Negara tidak dapat dikatakan sebagai Negara hukum apabila

¹⁴ Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hal 2

Negara tersebut tidak dapat memberikan penghargaan dan jaminan perlindungan hukum terhadap suatu daerah di dalam Negara Indonesia. Di dalam Undang – Undang Dasar 1945 terdapat beberapa Pasal yang mengatur mengenai tentang pemerintahan daerah. Antara lain, isi Pasal 18 ayat (5) Undang – Undang Dasar 1945, menyebutkan “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah”

Dalam konteks Negara Kesatuan, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah di Indonesia mendasarkan diri pada tiga pola, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan *medebewind* (tugas pembantuan).¹⁵ Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan.¹⁶

Desentralisasi mengandung segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan keamanan, karena dilihat dari fungsi pemerintahan, desentralisasi menunjukkan:¹⁷

- a. Satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
- b. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien;
- c. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;

¹⁵ Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Konsorsium pembaruan Agraria bekerjasama dengan INSIST “Press”, 2000 Hal. 11

¹⁶ *ibid*

¹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta:PSH FH-UII, 2001 Hal. 174

d. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Hal-hal yang diatur dan diurus oleh pemerintah daerah ialah tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuannya daerah.¹⁸ Jadi desentralisasi adalah penyerahan wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada 9 institusi/lembaga/pejabat bawahannya sehingga yang disertai atau dilimpahi wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tersebut.¹⁹

Ada dua jenis desentralisasi, yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom) dan batas pengaturan termaksud adalah daerah; sedangkan desentralisasi fungsional yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu dan batas pengaturan termasuk dengan jenis fungsi itu sendiri, misalnya soal Pendidikan dan kebudayaan, pertanahan, kesehatan, dan lain-lain.²⁰

Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan

¹⁸ Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta:Rajawali Pers, 1991 Hal.14

¹⁹ Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati ...op.cit* Hal. 11

²⁰ *ibid*

kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan.²¹

Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.²²

Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah daerah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal.²³ Jadi *medebewind* merupakan kewajiban-kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ruang lingkup wewenangnya bercirikan tiga hal yaitu :

- a. Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah-daerah otonom untuk melaksanakannya.
- b. Dalam menyelenggarakan pelaksanaan itu, daerah otonom itu mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan mengharuskannya memberi kemungkinan untuk itu.
- c. Yang dapat diserahi urusan *medebewind* hanya daerah-daerah otonom saja, tidak mungkin alat-alat pemerintahan lain yang tersusun secara vertikal.

²¹ ibid

²² ibid

²³ ibid

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dapat dilacak dalam kerangka Konstitusi NKRI. Dalam UUD 1945 terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris (Kesatuan) diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai Kesatuan wilayah lain di dalam yang bersifat Negara artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara, tidak akan terbagi dalam Kesatuan–Kesatuan pemerintahan. Sementara itu nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi daerah. menimbulkan perubahan termasuk yang menjadi dasar pemerintahan daerah yaitu pasal 18 B UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

Ayat (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang di atur dengan undang-undang. Ayat (2) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisonlalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan republic Indonesia.yang diatur dalam undang-undang.

Pasca perjanjian damai RI dan GAM. Perjuangan kemudian dilanjutkan oleh pendukung dan orang-orang terdekat Hasan Tiro melalui perjuangan politik. Wali Nanggroe kemudian secara konstitusional tercantum dalam perjanjian dan Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh. Dalam MoU Helsinki poin 1.1.7 tercantum “Lembaga Wali Nanggroe akan dibentuk dengan segala perangkat upacara dan gelarnya.” Kemunculan lembaga ini dikawatirkan memicu tarik menarik kepentingan antara pemerintah atau tumpang tindihnya lembaga tersebut dan kecenderungan pemebentukan lembaga tersebut dikhawatirkan menimbulkan masalah dikemudian hari, terutama terkait dengan terjadi tumpang tindih

kewenangan anatar lembag itu sendiri. Di samping itu, untuk menunjang kegiatan dari masing-masing lembaga tersebut pastinya akan muncul "*high cost*". (biaya tinggi) Otomatis beban anggaran negara akan semakin besar.

F. Metode Penelitian

Agar dapat mengetahui dan membahas suatu permasalahan diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah. Metode yang digunakan oleh peneliti adalah sebagai berikut :

1. Sepesifikasi penelitian

'Penelitian yang bersifat deskriptif analitis yaitu penggambaran, penelaahan dan menganalisaan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku dalam hukum tata negara yang dalam hal ini adalah undang-undang no 11 tahun 2006 tentang pemerintahan otonomi khusus aceh menggunakan teori-toeri hukum tata negara yang relevan dengan objek penelitian.

Metode ini akan memeberikan gambaran yang sistematis, factual serta akurat tentang fakta-fakta serta sifat objek penelitian''. Peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif – analistis karena dalam penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran untuk menganalisis terhadap kedudukan dan fungsi lembaga wali nanggroe di provinsi aceh

2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini metode yang digunakan adalah metode yuridis normatif. Johnny Ibrahim memberikan pengertian tentang yuridis normatif,

yaitu²⁴ : “Suatu metode pendekatan yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah – kaidah atau norma – norma positif”

Dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian untuk menganalisis pada peraturan yang ada sebagai norma hukum positif dan praktek khususnya perihal. Menurut Ronny Hanitijo Soemito, mengatakan bahwa :²⁵“Penelitian yuridis normatif tersebut menggunakan data sekunder atau data kepustakaan yang diperoleh dari bahan – bahan hukum primer dan sekunder”.

3. Tahapan Penelitian

Adapun tahapan penelitian yang dikutip dalam lingkup penelitian ini adalah

Penelitian Kepustakaan Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji penelitian kepustakaan yaitu:²⁶

“Penelitian terhadap data skunder, yang dengan teratur dan sistematis menyelenggarakan pengumpulan dan pengolahan bahan pustaka untuk disajikan dalam bentuk layanan yang bersifat edukatif, informatif dan rekreatif kepada masyarakat”

Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data skunder yang maksudnya untuk memberikan data yang dibutuhkan bagi penelitian, melalui literatur kepustakaan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau buku-buku mengenai ilmu yang terkait dalam penelitian ini atau pendapat para ahli yang ada korelasinya dengan objek penelitian.

²⁴ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi dan Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2006, hlm.295

²⁵ Ronny Hanitijo Soemito, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Cet IV Ghalia Indonesia , 1990, hlm .11.

²⁶ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Metode Penelitian Hukum, Rieneka Cipta, Jkarta, 2000, Hlm 13*

Sebelum melakukan penelitian, terlebih dahulu ditetapkan tujuan penelitian, kemudian melakukan perumusan masalah dari berbagai teori dan konsep yang ada, untuk mendapatkan data primer, data sekunder dan data tersier sebagaimana yang dimaksud diatas, dalam penelitian ini dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan, (*Library Reseach*)

Penelitian kepustakaan adalah penelitian terhadap data sekunder, karena dimaksudkan untuk mengumpulkan data sekunder.²⁷ Dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder yang diperlukan dalam penelitian ini, dimana di dalam data sekunder terdiri dari 3 (tiga) bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier sebagai tersebut :

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang sifatnya mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas meliputi:
 - a) Undang-undang Dasar 1945.
 - b) MoU HELSINKI 15 Agustus 2005
 - c) Undang-undang No. 11 Tahun 2006 Otonomi Khusus Aceh
 - d) Qanun / Perda Nomor 08 Tahun 2008 Tentang Lembaga Wali Nanggroe
- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan hukum primer²⁸, dimana bahan hukum sekunder berupa literatur-literatur hasil karya sarjana. Literatur tersebut antara lain:
 - a) Buku-buku tentang penelitian hukum normatif.

²⁷ibid

²⁸ibid, hlm. 14.

- b) Buku-buku tentang hukum pemerintahan daerah
 - c) Buku-buku tentang hukum tatanegara
 - d) Website-website
- 3) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahwa hukum sekunder. Contohnya kamus (hukum, Inggris, dan Indonesia), ensiklopedia dan lain-lain²⁹. Yang penulis pakai berupa:
- a) Kamus Hukum.
 - b) Kamus Besar Bahasa Indonesia.³⁰
 - c) Majalah
 - d) Koran

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini akan diteliti mengenai data primer dan data sekunder. Dengan demikian ada dua kegiatan utama yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi kepustakaan (*library reseach*). Studi kepustakaan meliputi kegiatan :

- a. Inventarisi, yaitu mengumpulkan buku-buku yang berkaitan dengan pemerintahan daerah
- b. Klasifikasi, yaitu dengan cara mengolah dan memilih data yang dikumpulkan tadi ke dalam bahan hukum primer, sekunder, tersier.
- c. Sistematis, yaitu menyusun data-data yang diperoleh dan telah diklasifikasi menjadi uraian yang teratur dan sistematis.

²⁹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, CV Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 15.

³⁰*Ibid.*

d. Penelusuran bahan melalui internet.

5. Alat Pengumpul Data

Alat adalah sarana yang dipergunakan. Alat pengumpul data yang digunakan sangat bergantung pada teknik pengumpulan data yang di laksanakan pada saat penelitian.³¹

- a. Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian kepustakaan adalah dengan membaca, mempelajari dan mencatat hal-hal yang penting dari buku-buku kepustakaan, dokumen-dokumen serta instrumen hukum yang ada hubungannya dengan pemerintahan daerah
- b. Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian lapangan adalah berupa daftar pertanyaan tidak terstruktur (*non directive interview*) menggunakan alat perekam suara (*tape recorder*), alat perekam data internet menggunakan *flashdisk* atau *flashdrive*.

6. Analisis Data

Analisis data menurut Otje Salman S dan Athon F Susanto yaitu:

“Analisis yang dianggap sebagai analisis hukum apabila analisis yang logis (berada dalam logika sistem hukum) dan menggunakan term yang dikenal dalam keilmuan hukum”.³²

Analisis data dalam penelitian ini, data sekunder hasil penelitian kepustakaan dan data primer hasil penelitian lapangan dianalisis dengan menggunakan metode yuridis-kualitatif. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, bahwa³³:

³¹Elli Ruslina dkk, *Panduan Penyusunan Penulisan Hukum (Tugas Hukum) S1*, Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Bandung, 2004, hlm. 118.

³²Otje Salman S dan Anthon F. Susanto, *Op.cit*, hlm. 13.

³³Ronny Hanitijo Soemitro, *Op.cit*, hlm. 98.

“Analisis data secara yuridis-kualitatif adalah cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analitis yaitu yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh, tanpa menggunakan rumus matematika”.

Analisis untuk data kualitatif dilakukan dengan cara pemilihan pasal-pasal yang berisi kaidah hukum yang mengatur tentang sistem peradilan umum dalam mengadili perkara tilang akibat telat membayar pajak kendaraan bermotor, sistematisasi, sinkronisasi serta kepastian hukum bagi para hakim, polisi dan terdakwa.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini berlokasi di tempat yang mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji oleh peneliti, adapun lokasi penelitian yaitu :

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jalan Lengkong Dalam No. 17 Bandung.
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jalan Dipatiukur No. 35 Bandung.
- c. *Perpustakaan Hukum* Fakultas Hukum UNPAD, Jalan Dipati Ukur No. 35 Bandung .
- d. Perpustakaan Asrama Aceh Teku Umar Jl. Cicendo, Pasir Kaliki, Cicendo, Kota Bandung, Jawa Barat 40191