

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Negara merupakan gejala kehidupan umat manusia di sepanjang sejarah umat manusia. Konsep negara berkembang mulai dari bentuknya yang paling sederhana sampai ke yang paling kompleks di zaman sekarang. Sebagai bentuk organisasi kehidupan bersama dalam masyarakat, Negara selalu menjadi pusat perhatian dan objek kajian bersamaan dengan berkembangnya ilmu pengetahuan umat manusia. Banyak cabang ilmu pengetahuan yang menjadikan Negara sebagai objek kajiannya, Salah satunya adanya ilmu hukum.¹

Negara sebagai organisasi kekuasaan telah menempati posisi yang sentral dalam alam kehidupan kolektif manusia modern, Negara tidak hanya dipandang lagi sebagai sebuah entity yang absolut, dimana semua stakeholder pendukung adanya Negara harus tunduk secara mutlak terhadap penguasa Negara tanpa reserve (terkecuali).²

Berbicara mengenai Negara tentu tidak terlepas oleh Hukum. Negara Hukum menurut UUD 1945 adalah berdasarkan pada kedaulatan hukum. hukumlah yang berdaulat dan Negara sebagai subjek hukum. dalam penjelasan UUD 1945 dikatakan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT.Raja Grafindo Persada, 2009, hlm.9.

² I Gede Pantja A., Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, Refika Aditama, Januari 2009, hlm.1.

hukum bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka. jadi Negara tidak boleh melaksanakan aktivitasnya atas dasar kekuasaan belaka, melainkan berdasarkan Hukum,³ terlebih Hukum merupakan penjelmaan dari kemauan Negara, akan tetapi dalam proses selanjutnya Negara itu sendiri harus tunduk kepada hukum yang dibuatnya, yakni tunduk pada konstitusi atau peraturan perundang-undangan lainnya.⁴

Menurut Krabbe dikutip dari Muchtar Affandi, "Hukum itu sama sekali tidak bergantung kepada kehendak manusia. bahkan hukum merupakan suatu hal yang terlepas dari keinginan setiap orang, sebab hukum telah terdapat dalam kesadaran hukum setiap orang. kesadaran hukum ini tidaklah datang, apalagi dipaksakan dari luar, melainkan dirasakan orang dalam dirinya".⁵

Seiring dengan bergulirnya era reformasi, telah menimbulkan pergeseran kekuasaan secara signifikan dari pusat ke daerah. Pergeseran kekuasaan tersebut telah memberikan peran dan tanggungjawab yang besar kepada daerah untuk mengatur serta mengurus pemerintahan dan rumah tangganya sendiri menurut prakarsa dan inisiatif sendiri. Salah satu kewenangan yang dimiliki daerah dibawah konsep otonomi dan desentralisasi adalah kewenangan daerah dalam mengeluarkan peraturan daerah. Besarnya bandul pergeseran arus kekuasaan yang bergerak ke

³ C.S.T.Kansil & Christine.Kansil,*Hukum Tata Negara RI*, RinekaCipta, Jakarta 2008, hlm.86.

⁴ I Gede Pantja A, Suprin Na'a, Op.cit., *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, hlm.114.

⁵ Ibid, hlm.115.

daerah, sayangnya tidak diikuti dengan kesiapan daerah berupa sumber daya manusia dalam mengelola kewenangan yang besar tersebut.

Otonomi dipahami oleh masyarakat dan elit di daerah bukan sebagai wujud tanggungjawab, melainkan dipahami sebagai hak semata.⁶Akibatnya, diawal reformasi bergulir, terjadinya euphoria otonomi di daerah-daerah, dimana banyak daerah yang mengusulkan dilakukannya pemekaran dengan mengabaikan atau tanpa memperhitungkan aspek tanggungjawab dan potensi sumber daya alam sekaligus sumber daya manusia.

Secara konseptual, otonomi merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Titik berat otonomi di bawah rezim hukum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah pada peran dan tanggungjawab (kewajiban) disamping juga secara bersamaan adanya hak dan wewenang yang dimiliki oleh daerah.

Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah merupakan suatu yang perlu diperhatikan dan di perbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan perbedaan baik dari segi kewenangan dan juga pengawasannya. Adapun dasar hukum hubungan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah terdapat dalam ketentuan Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa

⁶ Soetandyo Wignyo Soebroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun, Institute for Local Development, Yayasan Tifa, Jakarta, 2005, Hlm. 137.*

”Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, atau antara Provinsi dan Kabupaten/Kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Penjelasan ayat tersebut dapat ditarik kesimpulan, negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya selama masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat dari adanya Negara Kesatuan. Di dalam negara kesatuan tidak mengenal bagian yang lepas atau sejajar dengan negara seperti halnya dalam negara federasi melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara dan tidak ada negara di dalam negara. Terlebih lagi dalam sebuah Negara Kesatuan di mana Pemerintah Pusat selalu memegang kendali berbagai kebijakan Pemerintahan. Sebagaimana yang dikatakan oleh C.F Strong, “di dalam Negara Kesatuan justru perlu ditekankan wewenang Pemerintah Pusat untuk mnyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonom, tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan

Pemerintah pusat, jadi kedaulatan ke dalam maupun keluar, sepenuhnya terletak pada pemerintahan Pusat”.⁷

Prinsip yang terkandung dalam Negara Kesatuan ialah bahwa Pemerintahan Pusat berwenang untuk campur tangan yang lebih mendalam terhadap persoalan-persoalan daerah.⁸ Pemerintahan Pusat bertanggungjawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh masyarakat (*asas equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (*asas uniformitas*) sebagai contoh anak yang tingkatan pendidikannya masih dasar harus mendapatkan pendidikan yang sama dengan anak yang tingkatan pendidikannya lebih tinggi, yang menjadi perbedaan disini bukan karena warna kulit, agama, dan suku akan tetapi bidang keilmuannya yang harus disesuaikan. Pembatasan atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum.⁹

Sistem pengawasan dalam konteks otonomi daerah, dalam pandangan Sir William O. Hart dan J.F. Garner, merupakan suatu “pengikat” kesatuan agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengancam kesatuan (Unitary);” *...if local autonomy is not produce a state*

⁷ Padmo Wahjono (Penghimpunan), “Masalah ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini”, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm.22.

⁸ Bagir Manan, *Beberapa Hal di Sekitar Otonomi Daerah Sebagai Sistem Penyelenggara Pemerintahan*, Majalah Padjadjaran Jilid V, (Bandung: Bina Cipta, 1974), hlm. 34-37.

⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2012), hlm. 106.

of affairs bordering on anarchy, it must sub-ordinated to national interest by means devised to keeps its actions within bounds".¹⁰ Pernyataan tersebut oleh Ni'matul Huda diberikan pemahaman, apabila "pengikat" tersebut ditarik begitu kuat maka kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus, apabila hal itu terjadi pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi "pembelenggu" desentralisasi. Untuk itu pengawasan perlu adanya batasan-batasan yang mencakup pejabat yang berwenang melakukan pengawasan dan juga tata cara penyelenggaraan pengawasan, agar pengawasan menjadi penghubung keharmonisan antara Pusat dan Daerah.

Di dalam perjalanan pemerintahan daerah, terdapat daerah-daerah yang mendapatkan keistimewaan dan kekhususan untuk menjalankan rumah tangganya sendiri salah satunya yaitu Aceh. Semenjak diterbitkan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Pemerintahan Aceh di berikan kewenangan yang istimewa, salah satu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan Aceh adalah penerapan nilai-nilai Syariat Islam kepada masyarakat Aceh berdasarkan *qanun* (hukum Islam). Ketentuan tentang *qanun* terdapat di dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yaitu (1). *Qanun* Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. (2). *Qanun* Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis

¹⁰ Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945. (Jakarta: Sinar Harapan, 1994), hlm. 181.

peraturandaerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh. Dari ketentuan kedua pasal di atas, terlihat bahwa maksud dari *qanun* dapat disamakan dengan peraturan daerah di provinsi lain di Indonesia, tetapi pada dasarnya pemahaman *qanun* yang disamakan dengan perda sesungguhnya tidaklah tepat. *Qanun* merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang diberlakukan di Aceh yang isinya harus berlandaskan pada Syariat Islam yang menjadi kekhususan dan ciri khas dari Aceh, hal ini berbeda dengan daerah lain yang aturan-aturan dalam perdanya tidak harus berlandaskan ajaran-ajaran Islam.¹¹ Aceh memiliki status sebagai daerah istimewa, pemberlakuan *Qanun* (hukum Islam) didasarkan pada prinsip *lex specialis derogate lex generalis* (aturan yang sifatnya khusus mengenyampingkan aturan yang sifatnya umum), dan secara yuridis-normatif berlandaskan pada seperangkat aturan hukum mulai dari UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 11 Tahun 2006. Walaupun statusnya daerah istimewa, qanun yang dihasilkan di Aceh juga tetap harus memiliki kesesuaian dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Salah satu yang bisa dijadikan contoh yaitu *Qanun* No. 11 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syi'ar Islam yang memiliki kesesuaian dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945.¹² Walaupun begitu dalam praktiknya qanun Aceh yang dihasilkan oleh

¹¹ Jum Anggraini, Kedudukan Qanun Dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya, *Jurnal Hukum*, No. 3 Vol, (18 Juli 2011), hlm. 326-327.

¹² Sirajuddin. M, *Pemberlakuan Syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam Pasca Reformasi*, (Yogyakarta: Teras, 2011), hlm. Xvii.

Pemerintah Daerah seringkali menyimpang dari jalur unsur-unsur pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*), maka pengawasan menjadi alat yang efektif untuk memantau pelaksanaan pembentukan *qanun* Aceh yang memegang status keistimewaan.

Seiring dengan pemberlakuan Otonomi Daerah, banyak Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia menghasilkan peraturan daerah (perda)/*Qanun* yang bertentangan dengan peraturan di atasnya atau peraturan yang sederajat. Alhasil, Menteri Dalam Negeri membatalkan sedikitnya 3.143 perda dalam periode 2000-2016, diantaranya ada 65 *qanun* berasal dari Aceh yang dibatalkan. Hal ini yang menyebabkan kualitas produk hukum pemerintahan daerah belum sepenuhnya sempurna atau mungkin kurang adanya sosialisasi antara Pusat dengan Daerah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, para pejabat di daerah, khususnya yang termasuk dalam perangkat daerah harus memahami substansi berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila hal-hal itu telah dikuasai, tidak akan terjadi keluarnya berbagai peraturan daerah yang bertentangan satu sama lain.

Dengan melihat latar belakang diatas penulis tertarik untuk menuangkannya dalam bentuk skripsi dengan judul: **“Pengawasan Pembentukan *Qanun* di Kabupaten Aceh Tengah Dihubungkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”**.

B. Identifikasi Masalah

1. Apakah proses pembuatan *qanun* di Kabupaten Aceh Tengah sudah sesuai peraturan perundang-undangan ?
2. Bagaimana mekanisme pelaksanaan pengawasan pemerintah pusat dalam pembentukan *Qanun* di Kabupaten Aceh Tengah ?
3. bagaimana konsekuensi hukum dari pengawasan pusat terhadap *qanun* ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji proses pembuatan *qanun* di Kabupaten Aceh Tengah apakah sudah sesuai peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji mekanisme pelaksanaan pengawasan pemerintah pusat dalam pembentukan *Qanun* di Kabupaten Aceh Tengah.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji konsekuensi hukum dari pengawasan pusat terhadap *qanun*.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik dari segi teoritis maupun segi praktis, sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penyusunan ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan juga wawasan bagi para pembaca khususnya terkait terhadap pengawasan pembentukan *Qanun*.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai informasi bagi masyarakat atau praktisi hukum dan instansi, terkait Pengawasan Pembentukan *Qanun*.

E. Kerangka Pemikiran

Pasal 1 ayat 2 dan 3 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 telah secara jelas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara berkedaulatan rakyat dan berdasarkan hukum (*rechstaat*). Hal ini berarti bahwa hukum merupakan penopang utama negara dan tidak ada yang lebih tinggi dari hukum atau yang kita kenal dengan istilah supremasi hukum. Supremasi hukum berarti bahwa tidak ada *arbitrary power*, kekuasaan yang sewenang-wenang. Baik rakyat (yang diperintah) maupun raja (yang memerintah) kedua-duanya tunduk pada hukum.¹³

Hal tersebut dalam konteks negara saat ini, termasuk kepada segala tindakan dan kebijakan yang dibuat pemerintah sebagai alat negara harus mengacu kepada hukum yang berlaku supaya terhindar dari perbuatan yang sewenang-wenang. Maka dari itu diperlukan legalitas atas segala tindakan penguasa sebagai tanda persetujuan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Hal yang sama juga berlaku kepada masyarakat sebagai salah satu

¹³ Djokosoetono, *Kuliah Ilmu Negara*, Penerbit In Hill Co, 2006, hlm.106.

unsur negara. Pada sudut pandang masyarakat, hukum adalah persetujuan diantara mereka dan oleh karena itu harus diaati ataupun dipatuhi. Oleh karena itu dalam segala tingkah laku dalam pergaulan hidup bermasyarakat harus memperhatikan hukum sebagai pedoman bermasyarakat demi terciptanya keteraturan dan ketertiban dalam praktik bernegara.

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum jelas cita-cita bangsa Indonesia yang sekaligus merupakan tujuan nasional bangsa Indonesia. Negara Indonesia adalah Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945, sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 alinea ke IV berbunyi “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Otje Salman mengatakan bahwa pembukaan alinea keempat menjelaskan tentang pancasila yang

terdiri dari lima sila. Pancasila secara substansional merupakan konsep yang luhur dan murni, luhur karena mencerminkan nilai-nilai bangsa yang diwariskan turun menurun dan Abstrak. Murni karena kedalaman substansi yang menyangkut beberapa aspek pokok, baik agamis, ekonomi, ketahanan, sosial, dan budaya yang memiliki corak partikuler. Dalam mewujudkan bangsa yang mewariskan nilai-nilai luhur yang telah diwariskan secara turun temurun tersebut, sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat telah memiliki aturan-aturan yang berlaku di masyarakat sebagai pedoman kehidupan bangsa dan bernegara. Aturan-aturan tersebut berupa peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk. Pancasila sebagai dasar filosofis negara kesatuan Republik Indonesia menjadi tonggak dan napas bagi pembentukan aturan-aturan hukum. Menurut Otje Salman dan Anton F. Susanto menyatakan bahwa: “memahami Pancasila berarti menunjuk konteks hitoris yang luas. Namun demikian ia tidak saja menghantarkannya ke belakang tentang sejarah ide, tetapi lebih jauh mengarah kepada apa yang harus dilakukan pada masa mendatang”.¹⁴

Penjelasan diatas jelas menyatakan bahwa Pancasila harus dijadikan dasar makna bagi kehidupan di masa yang akan datang dalam hal pembentukan dan penegakan hukum. Indonesia sebagai negara merdeka memiliki Undang-Undang Dasar sebagai langkah politik hukum setelah kemerdekaan pada Tahun 1945,“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta pengakuan

¹⁴ Otje Salman dan Anthon F.Susanto, *Teori hukum (mengingat,mengumpulkan dan membuka kembali)*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 161.

yang sama dihadapan hukum”,Pasal ini memberikan pengertian bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan kepastian hukum yang seadil-adilnya tidak memandang kaya atau miskin di hadapan hukum.hal ini membuktikan bahwa dalam suatu Negara Hukum tentu kekuasaan sangat penting dalam pemberlakuan hukum itu sendiri,secara singkat dalam slogan dapat dipahamai sebagai berikut “hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan,kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman”.¹⁵

Hubungan diantara Pusat dan Daerah telah dibicarakan sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia, dan otonomi daerah dianggap sebagai jembatan yang tepat untuk menghubungkan keduanya, karenanya masalah otonomi daerah telah diperhatikan oleh pendiri-pendiri bangsa. Hal ini karena masalah otonomi daerah adalah masalah yang sangat penting. Karena bila pengaturan daerah otonom yang tidak jelas maka akan mengakibatkan keretakan didalam tubuh persatuan negara Indonesia. Hubungan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang dikemudian hari, tepatnya tanggal 18 Agustus 2000 diamandemen oleh MPR dalam sidang tahunan MPR tahun 2000. Pasal 18 UUD 1945 mengatur tentang hubungan Pusat dengan Daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Pengertian otonomi menurut Syarif Saleh adalah : otonomi merupakan hak Daerah untuk mengatur dan memerintah daerahnya atas inisiatif dan kemauan sendiri. Sependapat dengan pendapat di atas, Wajong

¹⁵ Lili Rasjidi,Lisa Sonia Rasjidi,*Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*,PT.Citra Aditya Bakti,Bandung 2016,hlm.75.

menambah kan bahwa untuk dapat berjalannya otonomi dengan baik harus diberikan dengan keuangan sendiri.¹⁶ Adapun pengertian otonomi daerah Menurut Pasal 1 angka 6 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dari pengertian tentang daerah otonom ini, dapat dilihat bahwa daerah otonom itu mempunyai wewenang untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, karenanya Daerah dengan inisiatifnya sendiri dapat menyelenggarakan Pemerintahan Daerah dengan jalan membuat peraturan-peraturan daerah. Walaupun Daerah diberi wewenang untuk membuat peraturan daerahnya sendiri tanpa campur tangan dari Pusat, tetapi untuk menjaga keutuhan negara kesatuan Indonesia, maka pembuatan peraturan daerah itupun harus dalam kerangka negara kesatuan Indonesia, karenanya harus memenuhi beberapa syarat yaitu : tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut Bagir Manan, otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan, tetapi otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan, bukan hanya tatanan administrasi negara. Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.

¹⁶ Syarif Saleh, Wajong.J dalam Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm.11.

Bagir Manan menyimpulkan bahwa ada dua arahan dasar susunan ketatanegaraan di Indonesia yaitu : demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum.¹⁷

Konsep otonomi daerah yang dikemukakan Bagir Manan di atas adalah dalam rangka menjadikan Indonesia sebagai negara kesejahteraan. Untuk mencapai tujuan tersebut, diharapkan pemerintahan otonomi daerah di Indonesia diselenggarakan atas dasar demokratis, dengan diselenggarakannya sistem pemerintahan otonomi atas dasar permusyawaratan rakyat daerah bersangkutan melalui wakil-wakil mereka, sehingga memungkinkan perluasan partisipasi demokratis rakyat. Diharapkan satuan-satuan pemerintahan otonomi yang mandiri dan demokratis akan mendekatkan pemerintahan kepada rakyat sehingga berbagai kepentingan rakyat yang berbeda-beda dapat dilayani secara wajar. Jadi fungsi utama pemerintahan bukan sebagai pemberi ketertiban dan keamanan saja, tetapi juga sebagai penyelenggara kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

Dalam negara yang berbentuk kesatuan, Pemerintah Pusat bertanggung jawab untuk menjamin keutuhan negara kesatuan, karenanya harus dapat menjamin pelayanan yang sama atau keseragaman kepada seluruh rakyat (asas uniformitas), sehingga karena tanggung jawabnya ini penyelenggaraan Pemerintah Pusat cenderung bersifat sentralistik.¹⁸

¹⁷ Bagir Manan, *Dasar dan Dimensi Politik Otonomi dan UU No.22 tahun 1999*, Makalah tidak dipublikasikan, Bandung, Agustus, 1999, hlm.4.

¹⁸ Bagir Manan, *Op.cit.*, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, hlm. 17.

Menurut C.F. Strong, negara kesatuan ialah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam suatu badan legislatif nasional atau 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). C.F. Strong berkesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu : adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat dan tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat, dengan demikian bagi warga negaranya dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintahan saja. Menurutnya bila dibandingkan dengan federasi, maka negara kesatuan merupakan bentuk negara yang mempunyai ikatan serta integrasi yang paling kokoh.¹⁹ Sejalan dengan pendapat diatas, C.S.T. Kansil memberi definisi negara kesatuan sebagai berikut : suatu negara merdeka dan berdaulat, dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu Pemerintah Pusat yang mengatur seluruh daerah.²⁰

Bila dilihat dari kedua pendapat di atas tentang pengertian negara kesatuan, maka bentuk negara yang berlaku di Indonesia adalah bentuk negara kesatuan dengan memakai sistem desentralisasi, hal ini juga terdapat di dalam. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, “Desentralisasi adalah penyerahan urusan

¹⁹ C.F.Strong dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1996, hlm.141

²⁰ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm.71.

pemerintahan oleh Pemerintahan pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi". Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan berbeda dengan sistem sentralisasi. Pengertian dari sentralisasi adalah suatu pemusatan pada satu titik atau orang, karenanya dalam sistem sentralisasi, segala kewenangan pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah dipusatkan dalam satu tangan yaitu Pemerintah Pusat. Menurut E. Petersen dan E.G. Plowman, sentralisasi berarti konsentrasi. Dapat juga dipandang sebagai suatu kekuatan yang terarah kedalam, menarik hal-hal yang masuk dalam orbit pengaruh kesatu pusat yang sama.

Desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan rumah tangganya.²¹ Lebih jelasnya, Irawan Soejito mengatakan bahwa desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya ini dapat dilakukan dalam beberapa bentuk yaitu :²²

1. Desentralisasi teritorial yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atau otonomi.
2. Desentralisasi fungsional yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu.

²¹ Bagir Manan, Op.cit., *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, hlm. 16.

²² Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1981, hlm.29.

3. Desentralisasi administratif atau dekonsentrasi.

Negara kesatuan Indonesia terdiri dari berbagai Daerah dalam wilayah yang sangat luas, sehingga akan lebih baik bila memilih sistem desentralisasi untuk penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keuntungan memakai sistem desentralisasi menurut Josep Riwu Kaho adalah sebagai berikut :

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
2. Dalam menghadapi masalah yang mendesak serta membutuhkan tindakan cepat, Daerah tidak perlu menunggu intruksi dari Pemerintah Pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk, karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
4. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu.
5. Adanya desentralisasi territorial, memungkinkan untuk melaksanakan hal-hal yang baik untuk diterapkan diseluruh wilayah negara, sedangkan yang kurang baik, dapat dibatasi pada Daerah tertentu.
6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat.
7. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.

Untuk tetap meletakkan dasar dari pembangunan Daerah agar tetap dalam kerangka negara kesatuan, maka perlu diperhatikan dasar-dasar dari dimensi hubungan Pusat dan Daerah. Menurut Bagir Manan, paling tidak ada empat hal yang menentukan hubungan Pusat dan Daerah dalam otonomi, yaitu :²³

1. Hubungan kewenangan.
2. Hubungan keuangan.
3. Hubungan pengawasan.
4. Hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.

Hubungan yang terjadi di antara Pusat dan Daerah dalam era otonomi daerah ini diharapkan dapat terjalin dengan serasi dan harmonis, karena bila tidak akan timbul berbagai gejolak dari Daerah yang menuntut Pusat. Salah satu bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah adalah dalam bentuk pengawasan. Menurut Soehino, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan hubungan pengawasan, bukan merupakan hubungan antara bawahan dengan atasan atau hubungan menjalankan pemerintahan seperti halnya hubungan antara pemerintah di daerah yang bersifat administratif atau pemerintah wilayah dengan pusat.²⁴

Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.

²³ Bagir Manan, Op.cit., *Dasar dan Dimensi Politik Otonomi dan UU No.22 tahun 1999*, hlm.13-15.

²⁴ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di daerah*, Liberty, Yogya, 1995, hlm.147.

Istilah Bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dalam istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian.²⁵

Pengawasan menurut Bagir Manan merupakan pengikat kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan, tetapi pengawasan sebagai pengikat tidak juga dapat ditarik begitu kencang, karena akan menyebabkan kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus.²⁶ Dari kedua pendapat di atas, dapat ditarik pengertian bahwa pengawasan Pemerintah Pusat kepada Daerah dimaksudkan agar Pemerintah Daerah tidak keluar dari kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Fungsi pengawasan sendiri bukanlah untuk mengekang kebebasan Daerah sehingga mematikan langkah-langkah Daerah untuk berotonomi dengan luas, tetapi sebagai pengendali agar tindakan-tindakan Daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah terlihat dari diberikannya kebebasan kepada daerah otonom untuk menentukan nasibnya sendiri dengan cara menentukan urusan rumah tangga daerah, sedangkan dalam hubungan pengawasan dari Pemerintah Pusat terhadap Daerah juga terlihat adanya kemandirian satuan otonomi. Kebebasan berotonomi dan

²⁵ Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, *Aspek Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta: Rineka Cipta), 1994) hlm. 18.

²⁶ Bagir Manan, *Op.cit.*, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, hlm. 181

pengawasan merupakan sisi yang tak terpisahkan dalam negara kesatuan yang bersendikan otonomi.

Tanpa suatu pengawasan yang baik, tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat disalah gunakan dan tidak mencapai maksud dan tujuan yang diinginkan, karenanya pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah menurut Irawan Soejito dimaksudkan agar Daerah selalu melakukan tugas kewajibannya dengan sebaik-baiknya, sehingga terjaminlah kepentingan negara dan rakyat di Daerah.²⁷ Jadi yang dimaksudkan pengawasan Pusat terhadap Daerah adalah agar Daerah menjalankan kewajiban-kewajibannya dengan baik berdasarkan ketentuan-ketentuan yang telah diatur di dalam peraturan perundangan yang berlaku.

Pemerintah Pusat mempunyai hak untuk mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hak pengawasan ini merupakan hak plasset, yaitu hak yang diberikan pada atasan untuk mengawasi kerja bawahannya. Menurut Bagir Manan, pengertian dari hak plasset adalah : hak untuk mencegah atau mengukuhkan suatu keputusan agar mempunyai atau tidak mempunyai kekuatan mengikat oleh suatu badan pemerintahan yang berbeda dari badan yang membuat keputusan tersebut. Sekali pengesahan diberikan, keputusan itu mempunyai kekuatan yang mengikat dan tidak dapat ditarik kembali.²⁸

²⁷ Oppenheim dalam Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm.10.

²⁸ Bagir Manan, Op.cit., *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, hlm. 109.

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonomi yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan. Sedangkan pengawasan represif adalah wewenang pembatalan atau pengguhan.²⁹

Pengawasan preventif itu berbentuk memberi penegasan atau tidak memberi (menolak) pengesahan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah keputusan daerah ditetapkan, tetapi sebelum keputusan itu mulai berlaku. Dengan kata lain, satu keputusan daerah dalam arti luas, termasuk juga peraturan daerah, yang dikenakan pengawasan preventif hanya dapat mulai berlaku apabila keputusan itu telah lebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan. Bagi peraturan daerah, pengawasan preventif terhadap peraturan daerah tertentu, dilakukan sesudah peraturan-peraturan itu ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi sebelum Peraturan Daerah itu diundangkan.³⁰

²⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2001), hlm. 154.

³⁰ Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, (Jakarta: Bina Arkasa, 1983), hlm. 191.

Pengawasan represif dilaksanakan dalam bentuk (a) menanggukkan berlakunya suatu peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah; dan (b) membatalkan satu peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah.³¹

Asas Lex Specialis Derogate Lex Generalis adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa aturan yang sifatnya khusus (*lex specialis*) menegesampingkan aturan yang sifatnya umum (*lex generalis*). Asas ini yang digunakan disebagian daerah administratif yang memiliki kekhususan yang istimewa, di Indonesia ada empat daerah yang memiliki keistimewaan yaitu Aceh, Papua, Yogyakarta, dan Jakarta.

Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogate lex generalis*, yaitu :

1. Ketentuan-ketentuan yang disepakati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum tersebut.
2. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis*.
3. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum yang sama dengan *lex generalis*. Sebagai contoh Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dengan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan.

³¹ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2010), hlm. 59.

F. Metode Penelitian

Metode menurut Peter R. Senn merupakan suatu prosedur atau cara mengetahui sesuatu yang memiliki langkah-langkah yang sistematis.³² Adapun dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan atau penelitian data sekunder.³³ Langkah-langkah yang ditempuh peneliti adalah sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat Deskriptif Analitis. Spesifikasi penelitian dikriptif-analitis, yaitu menggambarkan masalah yang kemudian menganalisa permasalahan yang ada melalui data-data yang telah dikumpulkan kemudian diolah serta disusun dengan berlandaskan kepada teori-teori dan konsep-konsep yang digunakan.³⁴ Suatu penelitian deskriptif, dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu didalam memperkuat teori-teori lama, atau didalam kerangka menyusun teori-teori baru. Apabila pengetahuan tentang suatu masalah sudah cukup, maka sebaiknya dilakukan penelitian eksplanatoris

³² Peter R. Senn, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.46.

³³Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.24.

³⁴ Martin Steinman dan Gerald Willen, *Metode Penulisan Skripsi dan Tesis*, Angkasa, Bandung, 1947, hlm. 97.

yang terutama dimaksudkan untuk menguji hipotesa-hipotesa tertentu.³⁵ Maka dalam penelitian tersebut akan menganalisa bagaimana bentuk pengawasan pemerintah pusat dalam pembentukan qanun.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan Yuridis Normatif, yakni penelitian difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif, sebagai konsekuensi pemilihan topik permasalahan hukum.³⁶ Metode pendekatan merupakan prosedur penelitian logika keilmuan hukum, maksudnya suatu prosedur pemecahan masalah yang merupakan data yang diperoleh dari pengamatan kepustakaan, data sekunder yang kemudian disusun, dijelaskan dan dianalisis dengan memberikan kesimpulan, yang isinya penelitian tentang Pengawasan pembentukan *qanun* di Kabupaten Aceh Tengah dihubungkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

3. Tahap Penelitian

Dalam pengumpulan data diusahakan sebanyak mungkin data yang dapat diperoleh atau dikumpulkan mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan penelitian ini, penulis

³⁵ Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 10.

³⁶ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyu Media, Malang, 2006, hlm. 295.

menggunakan data primer dan data sekunder dengan cara sebagai berikut:

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan ini untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat ataupun penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan.³⁷

Penulisan kepustakaan merupakan suatu penelitian yang dapat diperoleh dan akan digunakan dalam penelitian normatif yang sumber data sekunder yang meliputi bahan-bahan kepustakaan yang berupa dokumen, buku-buku, laporan-laporan, dan arsip data sekunder yang digunakan penelitian ini meliputi:

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu pelengkap dari bahan sekunder berupa Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang dan juga peraturan-peraturan lain yang berhubungan.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer yaitu buku-buku yang berisi teori-teori

³⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, Op.cit., *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, hlm. 98.

dan konsep serta pembahasan yang berhubungan, yang dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer.

- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa makalah, seminar, internet, surat kabar, jurnal hukum, dan lain sebagainya.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian ini dilakukan untuk mengumpulkan dan meneliti data mengenai pengawasan pembentukan *qanun* di Kabupaten Aceh Tengah dihubungkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan beberapa cara:

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

- 1) Inventarisasi, yaitu mengumpulkan buku-buku yang berkaitan dengan pengawasan pembentukan *qanun*.

- 2) Klasifikasi, yaitu dengan mengolah dan memilih data yang dikumpulkan ke dalam bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.
- 3) Sistematis, yaitu menyusun data-data diperoleh dan telah diklasifikasi menjadi uraian yang teratur dan sistematis.

b. Wawancara

Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan cara bertanya langsung kepada yang diwawancarai. Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi³⁸, sehingga mendapatkan informasi untuk melengkapi data sekunder.

5. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpul data yang digunakan adalah dilakukan dengan cara:

- a. Alat pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan berupa, inventaris bahan – bahan hukum (primer, sekunder, tersier), membuat catatan, serta alat tulis yang digunakan untuk membuat catatan-catatan kemudian alat elektronik (computer/laptop) untuk mengetik dan menyusun bahan-bahan yang telah diperoleh.

³⁸ Ronny Hanitjo Soemitro, Op.cit., *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, hlm. 51.

- b. Alat pengumpul data dalam penelitian lapangan berupa daftar pertanyaan, flasdisk, dan alat perekam yang digunakan dalam wawancara.

6. Analisis Data

Sesuai dengan metode pendekatan yang diterapkan, maka data yang diperoleh untuk ditulis diskripsi ini di analisis secara yuridis kualitatif. Menurut Soerjono Soekanto: Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.³⁹

Metode Yuridis Kualitatif menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa 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.⁴⁰

- a. Dengan memperhatikan peraturan peraturan perundang-undangan, maka penafsiran diharapkan sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat.
- b. Kepastian hukum, yaitu perundang-undangan yang diteliti telah dilaksanakan dengan didukung oleh penegak hukum dan pemerintah berwenang.

³⁹ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, CV Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 30.

⁴⁰ Ronny Hanitjo Soemitro, Op.cit., *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, hlm.98.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini berlokasi di tempat-tempat yang mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji oleh penulis, lokasi penelitian dibagi menjadi dua yaitu :

a. Penelitian kepustakaan berlokasi di:

1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas
Pasundan, Jln.Lengkong Dalam No. 11 Bandung.

2) Perpustakaan Universitas Padjajaran,
Jln.Dipatiukur No.32 Bandung.

3) Dinas Perpustakaan Dan Kearsipan Kota Bandung,
Jln. Seram No. 2.

b. Penelitian lapangan berlokasi di DPRD Kota Bandung Jln.
Sukabumi No. 30, Kacapiring, Batununggal, Kota
Bandung.