

ANALISIS OTONOMI DAERAH DALAM MENGUATKAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA (STUDI TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 JUNCTO UNDANG-UNDANG NO 12 TAHUN 2008 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH)

Nuria Siswi Enggarani
Fakultas Hukum UMS Email:
nurinasaku@gmail.com

Abstract

This study aims to assess the regional autonomy in Indonesia in strengthening the republic of Indonesia based on Law No. 32/2004 and find a model that can strengthen the autonomy of the Unitary Republic of Indonesia. This research is normative law research that focused on the literature data. The approach used in this study is using the principles of law approach, systematic approach to legislation, research on the level of vertical synchronization, historical, as well as the hermeneutic approach using deductive research. data used in the study is from literature using primary and secondary materials. results of the study showed that affairs and supervision is the most important element in strengthening the framework of the Unitary State of the republic of Indonesia and is the basis for the implementation of special autonomy. Indicators used to determine that the Act No. 32/2004 can strengthen the republic of Indonesia or not is seen from the elements of affairs and supervision. If the writer sees affairs and the provisions of Law No. 32/2004 lead to the interpreted assumption that lead to strengthen federalism and lead to recentralization model of autonomy that strengthen the unity of the State is to change the system of wide and broaden autonomy become wide autonomy, focused and responsibility. division System of the affair is defined for both the provincial government and local municipality government but it focuses on the reference to the distribution of the central and regional affair. The concurrent affairs division is only constitutes on government affairs in order to strengthen the unitary state republic of Indonesia. Using principles of decentralization, de-concentration and co-administration are done justly. Supervision of the implementation of obligatory affair is deleted because supervision has been done by the governor as a government representative. Form of autonomy that can strengthen Indonesia is local autonomy in the form of broaden autonomy and specific Autonomy or asymmetric decentralization.

Keywords: *regional Autonomy, strengthening, unitary state of the republic Indonesia, Law No. 32/2004.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mengkaji otonomi daerah di Indonesia dalam menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UU No 32/2004 dan menemukan model otonomi daerah yang dapat menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif memfokuskan pada data kepustakaan. Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan asas-asas hukum, pendekatan sistematika peraturan perundang-undangan, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal, sejarah serta menggunakan pendekatan Hermeneutic dengan menggunakan penalaran deduktif. Data penelitian yang digunakan adalah data dari studi kepustakaan yang berupa bahan hukum primer dan sekunder. Hasil kajian menunjukkan bahwa, Urusan dan pengawasan merupakan elemen yang paling penting dalam rangka menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan merupakan dasar bagi diterapkannya otonomi luas. Indikator yang digunakan untuk mengetahui bahwa UU No 32/2004 dapat menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia atau tidak adalah dilihat dari elemen urusan dan pengawasan. Jika penulis melihat urusan dan pengawasan dalam ketentuan UU No 32/2004 menimbulkan asumsi penafsiran yang mengarah pada kecenderungan menguatkan kearah ke federalisme dan mengarah resentralisasi Model otonomi yang menguatkan Negara kesatuan terletak dengan mengubah system otonomi seluas-luasnya menjadi otonomi luas, focus dan bertanggung jawab. Sistem pembagian urusan diperincibaik bagi pemerintah daerah provinsi

dan pemerintah daerah kabupaten/kota tetapi focus sesuai dengan acuan dalam penyusunan system pembagian urusan pusat dan daerah. Pembagian urusan yang bersifat *concurrent* hanyaterletak padaurusan pemerintah dalam rangka menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penggunaan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dilakukan secara seimbang. Pengawasan terhadap pelaksanaan urusan wajib, dihapus karena pengawasan telah dilakukan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah. Bentuk otonomi yang dapat menguatkan Negara kesatuan republik indonesia adalah otonomi daerah dalam bentuk otonomi luas dan Otonomi Khusus atau desentralisasi asimetris.

Kata kunci: *Otonomi daerah, penguatan, Negara Kesatuan republik Indonesia, UU No 32/2004.*

A. Pendahuluan

Konsep negara kesatuandapatdilihatdalam UUD 1945 Pasal 1 (1), berbunyi: "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Bentuk Negara kesatuantelahdisepakatiolehpara 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*" (Muh. Yamin, 1995:185-188). Dasar unitarisme, yaitu kesatuan Indonesia, tidak pecah-pecah, baik mengenai pemerintahannya maupun mengenai bangsanya maupun daerahnya. (Muh. Yamin, 1998:136).

Menurut CF. Strong Negara kesatuaniahlah 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 sistim desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan keluar, 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. (CF Strong dalam Miriam Budiardjo, 1977: 140)

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 "satu-satuan pemerintahan" tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*), bersifat "otonom" (territorial ataupun fungsional); sehingga mendorong "penguatan" prinsip "Negara kesatuan yang didesentralisasikan" (Arief Muljadi, 2010:31). Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya menjadi landasan bagi penyelenggaraan sistem desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya menghendaki aktualisasi Negara kesatuandengandesentralisasi yang proporsional (Astim Riyanto, 2006: 5). Soehino mengemukakan berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya, Pemerintah diwajibkan melaksanakan asas dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan, yang diatur dalam UU organik (Soehino, 1991:16).

Pasal 18 lamadiamandemen menjadi Pasal 18, 18A dan 18B UUDNRI 1945. Pascareformasipasal 18, 18A dan 18B UUDNRI 1945 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". Pasal 18(5) menyatakan bahwa: "Pemerintah 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".

System otonomi yang dianut UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaipengaturan 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) 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. 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. 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. 16 urusan wajib tersebut yang membedakan hanyalah skala. Sedangkan 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. Pengawasan terhadap pelaksanaan urusan mengarah kepada kecenderungan resentralisasi.

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 masih menimbulkan 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, Hakekat dari padasuatunegarakesatuan, baikpersatuan (union) maupun kesatuan (unity) 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" (Bonar Simorangkir et.al. dalam Ni'matul Huda, 2010: 55)

Penulis dalam penelitian ini hanya membahas UU No 32 Tahun 2004, tidak membahas UU No 12 Tahun 2008 dikarenakan tidak terkait dengan pokok-pokok yang penulis bahas dalam UU No 32 Tahun 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 Negara Kesatuan Republik Indonesia tetapi malah menguatkan kearah federalisme dan menguatkan ke arah resentralisasi. Berdasarkan latar belakang diatas maka permasalahan yang akan dikemukakan adalah: *pertama*, Apakah ketentuan

UU No 32/2004 menguatkan NKRI; *Kedua*, Bagaimanakah Model dan Bentuk otonomi daerah yang dapat menguatkan NKRI?

B. Metode Penelitian

Metode penelitiannya adalah penelitian hukum doktrinal, atau penelitian hukum normatif. Dan menggunakan logika deduktif digunakan untuk menarik kesimpulan dari hal yang bersifat umum menjadi kasus yang bersifat individual (Jhonny Ibrahim, 2006: 242). Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan asas-asas hukum, pendekatan sistematika peraturan perundang-undangan, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal, sejarah dan menggunakan pendekatan Hermeneutic. Data penelitian yang digunakan adalah data dari studi kepustakaan yang berupa bahan hukum primer dan sekunder.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Analisis Otonomi daerah menurut UU No 32/2004 yang menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Urusan dan pengawasan merupakan elemen yang paling penting dalam rangka menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan merupakan dasar bagi diterapkannya otonomi luas. Indikator yang digunakan untuk mengetahui bahwa UU No 32/2004 menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia atau tidak adalah dilihat dari elemen urusan dan pengawasan. Jika penulis melihat dalam UU No 32/2004 terdapat beberapa Pasal yang menimbulkan asumsi penafsiran yang mengarah pada kecenderungan tidak menguatkan Negara kesatuan, yaitu terdapat pada Pasal 2(1)(2) (3) (menguatkan kearah federalisme), Pasal 10 (1) dan 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).

Prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada negara kesatuan adalah: *pertama*, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi terjadi proses penyerahan

atau pelimpahan kewenangan. *Kedua*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah daerah sebagai subordinate pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal.

Berdasarkan konsepsi negara kesatuan, keberadaan atau peran pemerintah pusat tetap dibutuhkan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan pemerintahan secara menyeluruh. Pengawasan merupakan "pengikat" kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan. Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: Semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan pahan negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. (Bagir Manan, 2001: 83).

a) Penafsiran Urusan pada UU No 32/2004.

(1) Penafsiran Urusan menguatkan ke arah federalisme

Penafsiran Urusan menguatkan ke arah federalisme terdapat pada Pasal 2(1)(2) dan (3) dan Pasal 10(2). Dalam Pasal 2 (1) berbunyi: " Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah". Pasal 2 (2): "Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dari pasal 2 (1) dan (2) dapat ditafsirkan bahwa pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten kota mendapatkan kewenangan yang berupa hak mandiri (otonomi) untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing. Dalam hakekat negara kesatuan, 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. Adapun prinsip pada Negara Kesatuan, ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara, ialah Pemerintah Pusat (*central government*) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah.

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 kabupaten, 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 BPUPKI (Muh. Yamin, 1998: 25). 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 yang menjurus kearah menguatkan kearah federalisme juga terdapat dalam Pasal 10 Ayat (1). Prinsip *residu power* ditemukan dalam Pasal 10 Ayat (1) UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa "Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini (baca: UU No 32/2004) ditentukan menjadi urusan Pemerintah (pusat, pen.). Kemudian, dalam Pasal 10 Ayat (3) UU No 32/2004 ditegaskan, urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama.

Dalam menentukan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, berlaku teori residu, kewenangan daerah merupakan sisa dari semua kewenangan setelah dikurangi lima kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Dengan demikian berarti kewenangan yang dimiliki daerah tidak terhingga, sehingga setiap daerah dapat menyelenggarakan kewenangan sebanyak-banyaknya tergantung kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.

Menurut CF Strong pembagian kekuasaan dalam Negara Federal dapat dilakukan dengan dua cara, tergantung di mana letaknya "Reserve of Powers" atau "dana kekuasaan": (CF. Strong dalam rozali Abdullah, 2000: 82-83). *pertama*, Undang-Undang Dasar memperinci satu persatu kekuasaan pemerintah federal (misalkan kekuasaan untuk mengurus soal

hubungan luar negeri, mencetak uang dan sebagainya) sedangkan sisa kekuasaan yang tidak terinci diserahkan kepada Negara-negara bagian. Sisa kekuasaan ini dinamakan *reserve of powers* atau dana kekuasaan.;Kedua, Undang-Undang Dasar merinci satu persatu kekuasaan pemerintah negara-negara bagian, sedangkan dana kekuasaan diserahkan kepada pemerintah federal.

Apabila teori CF.Strong ini diterapkan pada sistem otonomi seluas-luasnya yang dianut UU NO 32/2004, dapat dikatakan otonomi yang dimiliki oleh daerah adalah suatu otonomi yang lebih sempurna karena dana kekuasaan (*reserve of powers*) terletak pada daerah. Hal ini terlihat dengan dirincinya dalam Undang-Undang, kewenangan yang dimiliki Pemerintah Pusat, meskipun demikian otonomi seluas-luasnya yang diberikan inkonsistensi dengan sisa kekuasaan untuk pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota yang diperinci satu-persatu sehingga dengan perincian urusan tersebut terdapat asumsi untuk membatasi sisa kekuasaan pemerintah daerah atau dalam negara federal membatasi kekuasaan negara bagian meskipun tidak tercantum dalam Undang-Undang Dasar.Model *reserve of power* atau dana kekuasaan yang dianut UU No 32/2004 merupakan cara pembagian kekuasaan dalam Negara federal.

- (2) Penafsiran Urusan menguatkan ke arah resentralisasi

Pasal 11(1) (menguatkan ke arah resentralisasi), Pasal 11(3) (menguatkan ke arah resentralisasi), Pasal 13(1) (menguatkan ke arah resentralisasi), Pasal 14(1) (menguatkan ke arah resentralisasi), Pasal 218 (1) (menguatkan ke arah resentralisasi).

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. 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, 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 inimirip dengan cara dalam sistem federal yang merincikan kekuasaan Negara bagian.

Pembagian urusan yang tercantum dalam Pasal 13 dan Pasal 14 UU No 32/2004 diatur lebih lanjut oleh PP No 38/2007 tentang Pembagian urusan, disebutkan pada pasal 2 (4) terdapat 31 bidang urusan pemerintahan, dimana urusan pemerintahan tersebut dibagi bersama antar tingkatan dan/ susunan pemerintahan, jika kita cermati maka urusan yang dibagi bersama tersebut sama dengan urusan wajib dan pilihan yang diberikan kepada propinsi dan kabupaten/kota sehingga menjadi menyebabkan tumpang tindih dalam melaksanakan urusan antara pemerintah pusat dengan propinsi dan kabupaten/kota, memang dalam PP No 38/2007 tersebut juga telah diuraikan bahwasanya pemerintah daerah propinsi dan kabupaten/kota

mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang dijalankan bersama (Pasal 2 (4)) berdasarkan 3 kriteria, yaitu eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Sehingga dapat kami simpulkan bahwa urusan yang yang dijalankan bersama juga menjadi urusan Pemerintah propinsi dan kabupaten/kota yang dipisah menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Jadi pembagian urusan untuk pemerintah propinsi dan kabupaten/kota sangat dibatasi oleh PP tersebut.

Menurut prinsip dalam negara kesatuan adalah bahwa urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sedemikian rupa, sampai pada urusan-urusan tertentu badan pemerintah yang satu tidak dibenarkan untuk mencampuri urusan-urusan badan pemerintahan yang lainnya. Jadi urusan-urusan dalam negara kesatuan merupakan satu kebulatan, oleh karena kekuasaan tertinggi atas urusan-urusan negara berada pada pemerintah pusat, pemerintah daerah hanya menjalankan urusan yang dilimpahkan sebagian oleh pemerintah pusat, sehingga dengan adanya urusan pemerintahan yang penanganannya dapat dilaksanakan bersama atau *concurrent* tidak sesuai dengan prinsip negara kesatuan.

Sedangkan pada Pasal 218 (1)a UU No 32/2004 juga terdapat asumsi tidak menguatkan ke arah resentralisasi 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. Dengan adanya pengawasan terhadap pelaksanaan urusan

pemerintahan terkandung asumsi bahwa pemerintah pusat terlalu mengekang dalam penyelenggaraan urusan baik wajib ataupun pilihan.

- (3) Penafsiran Pengawasan menurut UU No 32 Tahun 2004 dan PP No 79 Tahun 2005 dan Permendagri No 23 Tahun 2007.

Pengawasan dalam UU No 32/2004 disebutkan dalam Bab 12 tentang pembinaan dan pengawasan sedangkan sebagai peraturan pelaksana dari pengawasan dalam UU No 32/2004 adalah PP No 79/2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Pengawasan terkait dengan pelaksanaan urusan pemerintahan terdapat pada pasal 218 (1) a UU No 32/2004, dan pasal 20 PP No 79/2005, dimana pengawasan pelaksanaan urusan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dilakukan terhadap urusan wajib dan pilihan, dan urusan berkaitan dengan tugas pembantuan. Pengawasan seperti ini akan mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah, karena prinsip otonomi yang dianut adalah prinsip otonomi seluas-luasnya.

Melalui PP No. 79 Tahun 2005 Pemerintah membuat ketentuan dan aturan mengenai pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah. Model pengawasan yang dianut dalam PP No. 79 Tahun 2005 meliputi berbagai macam, yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintah di daerah (Pasal 20 s/d Pasal 36); pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah (Pasal 37 s/d Pasal 42); dan pengawasan oleh DPRD, artinya DPRD sesuai fungsinya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintah daerah di dalam wilayah kerjanya sesuai peraturan perundang-undangan (Pasal 43 PP No. 79 Tahun 2005).

Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah mulai melakukan koreksi terhadap UU No.

22 Tahun 1999 dengan menerapkan empat model pengawasan terhadap produk hukum daerah. *pertama*, *executive preview*, yakni terhadap rancangan Peraturan Daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/ kota. *Kedua*, *executive review* (terbatas), yakni apabila hasil evaluasi Raperda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur/Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur/Bupati/Walikota bersama DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota tetap menetapkan Raperda tersebut menjadi Perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/ Walikota, Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan oleh Gubernur untuk kabupaten/kota membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tersebut. *Ketiga*, pengawasan represif, berupa pembatalan (*executive review*) terhadap semua Peraturan Daerah dilakukan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden. *Keempat*, pengawasan preventif, yakni terhadap rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD baru dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota. Di samping menerapkan empat model pengawasan oleh Pemerintah, UU No. 32 Tahun 2004 juga memberikan ruang kepada Pemerintah Daerah untuk mengajukan keberatan atas Peraturan Presiden yang membatalkan produk hukumnya melalui *judicial review* di Mahkamah Agung. (Nikmatul Huda, 2009: 84).

Dalam UU No 32/2004 pasal 185 dan 186 yaitu tentang pengawasan terhadap Rancangan Perda/APBD dan rancangan Peraturan tentang penjabaran APBD, dilakukan

suatu pengawasan preventif yang dilakukan oleh pemerintah pusat dimana rancangan peraturan daerah APBD Provinsi harus dikonsultasikan ke Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri, sedangkan evaluasi untuk rancangan perda kabupaten/kota disampaikan oleh gubernur.

Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah Agar fungsi pembinaan dan pengawasan tersebut dapat berjalan secara optimal, maka pemerintah pusat dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah jika ditemukan pelanggaran dan penyimpangan seperti: (a) penataan kembali suatu daerah otonom; (b) pembatalan pengangkatan pejabat; (c) penangguhan dan pembatalan suatu kebijakan daerah; dan (d) administratif dan/ finansial.

Pengawasan internal oleh Pemerintah baru tampak pengaturannya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya yaitu Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan tersebut, telah mengerucut di mana fungsi pengawasan internal yang dikordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri dilaksanakan oleh lembaga Inspektorat Jenderal Pusat, kemudian Inspektur Provinsi dan Inspektur Kabupaten/Kota untuk di daerah yang disebut dengan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Pengaturan pengawasan dalam dua ketentuan ini bersifat umum, yaitu pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah secara umum atau tidak spesifik tentang pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Hal ini terlihat pada konsiderans menimbang pada PP Nomor 79 Tahun 2005 yang merupakan penjabaran lebih lanjut Pasal 233 UU Nomor 32 Tahun 2004.

2. Model dan Bentuk Otonomi Yang Menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam hal pembagian kewenangan dalam menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebagai berikut: *pertama*, Penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan secara seimbang; *Kedua*, Otonomi luas, focus dan bertanggung jawab; *Ketiga*, Otonomi satu tingkat (Kabupaten/Kota) Kedudukan provinsi sebagai wilayah administratif; *Keempat*, Penggunaan istilah pembagian urusan tetapi fokus (penekanan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan); *Kelima*, Sistem rumah tangga daerah menggunakan sistem residu; *Keenam*, Pola pembagian kewenangan general competence; *Ketujuh*, Urusan concurent tetap terletak pada pemerintah pusat (urusan pemerintah) dan Mempunyai hubungan tertentu. Point-point tersebut dapat kami uraikan sebagai berikut:

pertama; Penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan secara seimbang. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah penggunaan asas desentralisasi lebih tepat dibandingkan dengan asas otonomi, karena sifat penyelenggaraan otonomi daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah berupa penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat untuk menyelenggarakan sebagian urusan rumah tangga daerah, namun dalam rangka menyeimbangkan asas desentralisasi digunakan asas dekonsentrasi, penerapan asas dekonsentrasi berupa adanya kedudukan provinsi sebagai wilayah administratif, adanya instansi vertikal di daerah dan adanya kepala daerah dalam hal ini gubernur sebagai perangkat pusat di daerah dalam rangka melakukan pengawasan penyelenggaraan otonomi daerah dan dalam rangka menguatkan negara kesatuan, kemudian mekanisme pemilihan gubernur sebagai kepala daerah provinsi dilakukan penunjukan langsung dari pemerintah pusat. Selain itu juga menggunakan asas tugas pembantuan, yaitu berupa penugasan dalam menyelenggarakan suatu urusan dari pemerintah kepada pemerintah daerah provinsi dan atau dari pemerintah daerah provinsi kepada pemerintah daerah kabupaten/kota.

Kedua; bahwa arah revisi kedepan terkait dengan pembagian kewenangan yang paling esensial, yaitu terkait dengan system otonomi, dengan mengubah system otonomi seluas-luasnya menjadi otonomi luas, focus dan bertanggung jawab, penulis memberikan tambahan “focus” dengan pengertian bahwa dalam penanganannya kewenangan/urusan yang dilaksanakan atau yang menjadi kewenangan kabupaten/kota maupun yang menjadi urusan pemerintah daerah provinsi adalah focus. Fokus baik bagi pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai daerah otonom yang secara geografis lebih dekat dengan masyarakat untuk melakukan pelayanan dan fokus pemerintah daerah provinsi sebagai perangkat dekonsentrasi atau hanya sebagai wilayah administrasi.

Kedua; Dalam revisi pembagian kewenangan ini, yang menjalankan kewenangan otonomi daerah adalah hanya pemerintah daerah kabupaten/kota, jadi otonomi daerah hanya terletak pada kabupaten/kota, sehingga otonomi tidak bertingkat seperti selama ini karena pemerintah daerah kabupaten/kota lah yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat suatu daerah. Apabila titik berat otonomi diletakkan pada provinsi bukan tidak mungkin akan lebih mudah untuk memisahkan diri dari Negara kesatuan republik indonesia dibandingkan dengan titik berat otonomi terletak pada pemerintah kabupaten/kota, sehingga dalam hal ini provinsi tidak perlu diberikan otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, tetapi provinsi diberikan kedudukan sebagai wilayah administrasi atau sebagai perangkat dekonsentrasi. Dalam realitasnya daerah provinsi memang telah terbagi habis dalam kabupaten/kota yang masing-masing memiliki kewenangan otonomi yang mengharuskan mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Kabupaten/kota memiliki daerah tersendiri yang jelas wilayah administrasinya

Ketiga: Penggunaan istilah urusan ataupun kewenangan tidak masalah yang penting focus, meskipun pengertian kewenangan lebih mengindikasikan kepada (1) hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu (2) kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, sehingga

dengan kewenangan pemerintah daerah otonom lebih fleksibel dalam bertindak menyelenggarakan kewenangan yang telah didelegasikan, sedangkan apabila penggunaan kata urusan, pemerintah daerah hanya menjalankan urusan-urusan yang telah ditentukan saja, sehingga tidak bisa fleksibel untuk bertindak, namun menggunakan kata baik kewenangan maupun urusan yang terpenting adalah tetap fokus.

Keempat: Sistem rumah tangga daerah (teori sisa) dengan urusan pusat ditentukan terlebih dahulu sisanya menjadi kewenangan kabupaten/kota, dimana kewenangan kabupaten/kota adalah terkait dengan pelayanan publik dasar. Kebaikan sistem ini terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat.

Jika melihat pendapat Ramlan Surbakti, tentang “Parameter yang rinci sehubungan dengan “System Pembagian Kekuasaan/ Urusan” Pemerintah pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota, (Ramlan Surbakti dalam Arief Muljadi, 2010: 41) dapat menjadi acuan dalam penyusunan system pembagian urusan pusat dan daerah, dengan pengertian bahwa “apa saja” Urusan Pemerintah Pusat senantiasa dilaksanakan di wilayah dan untuk kepentingan masyarakat Daerah/wilayah, propinsi/propinsi senantiasa dilaksanakan di area/wilayah dan untuk kepentingan masyarakat daerah otonom kabupaten/kota dan desa dalam daerah propinsi/provinsi yang bersangkutan.

Kelima: Dengan melihat konsep pembagian urusan Ramlan surbakti, dalam hal ini penulis berpendapat sama dengan pendapat Ramlan Surbakti bahwa terdapat urusan-urusan yang menjadi urusan pemerintah, urusan pemerintah provinsi dan urusan pemerintah kabupaten/kota.

a) Urusan pemerintah adalah: Membuat aturan main dalam bentuk norma, standar dan prosedur untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan; Menegakkan aturan main dalam bentuk monitoring, evaluasi dan supervisi agar urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan dalam koridor norma, standar, prosedur yang dibuat pemerintah; Melakukan fasilitasi dalam bentuk pemberdayaan (*capacity building*) agar daerah mampu melaksanakan otonominya dalam

- norma, standar dan prosedur yang dibuat pemerintah; dan Melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang berdampak nasional (lintas Provinsi) dan internasional.
- b) Urusan Pemerintah Wilayah Provinsi: Koordinasi, pembinaan, pengawasan dan monitoring terhadap urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang ditetapkan pemerintah. Melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang berdampak regional/lintas kabupaten/kota dan urusan pemerintah lainnya sesuai dengan kebijakan pemerintah.
 - c) Urusan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota: Urusan kabupaten/kota, mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dalam skala kabupaten/kota sesuai norma, standar dan prosedur yang ditetapkan pemerintah dan urusan-urusan tertentu yang focus menyangkut pelayanan dasar dan pelayanan masyarakat.

Pembagian urusan yang bersifat *concurrent* tetap digunakan namun terkait dengan urusan yang menjadi urusan pemerintah, tidak *concurrent* pada semua bidang urusan baik pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota seperti UU No 32/2004. *concurrent* yang terletak pada urusan pemerintah tersebut dalam rangka memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keenam: Dalam rangka menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu mempunyai hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan pemerintah daerah lainnya yaitu sama seperti dalam UU No 32/2004 yaitu hubungan kewenangan, keuangan, pelayanan umum, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Dalam hal pengawasan arah revisi kedepan adalah sebagai berikut: *pertama*, Pengawasan represif dan pengawasan prefentif tetap diperlukan dalam rangka menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia; *Kedua*, Adanya konsistensi otonomi luas yang dianut dengan pemberian kewenangan ataupun urusan dalam hal ini dengan dihilangkannya pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah

yang dilakukan oleh aparat intern pemerintah seperti yang sekarang tercantum dalam Pasal 218 ayat 1 huruf a, karena pengawasan telah dilakukan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah (Pasal 38 ayat 1 huruf a); *Ketiga*, Mengefektifkan dan mengoptimalkan tugas gubernur selaku wakil pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan yang berupa (koordinasi, pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. (Pasal 38 UU No. 32/2004); *Keempat*, Penguatan peran gubernur sebagai wakil pusat di daerah dalam memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, Dimana presiden membutuhkan instrument yang dapat menjalankan peran sebagai *intermediaries, enabling and synergizing institution* untuk penguatan kapasitas dan optimalitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Tentang Pemberlakuan otonomi daerah yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lain, Hans Kelsen mengemukakan pendapatnya bahwa desentralisasi merupakan salah satu bentuk organisasi negara atau tatanan hukum negara. Tatanan Hukum desentralisasi menunjukkan adanya berbagai kaidah hukum yang berlaku sah pada wilayah yang berbeda. Ada kaidah yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara (*central norm*) dan ada kaidah berlaku sah dalam wilayah yang berbeda disebut kaidah desentral atau kaidah lokal (*decentral or local norm*) Hans Kelsen, 1973: 66). Lebih jauh Hans Kelsen menjelaskan bahwa pemberlakuan beberapa peraturan perundang-undangan mengenai otonomi daerah sebagai tatanan hukum *desentralistik* yang dikaitkan dengan wilayah (*territorial*) sebagai tempat berlakunya kaidah hukum secara sah sebagai konsepsi statis dari desentralisasi.

Bentuk otonomi yang dapat menguatkan Negara kesatuan republik indonesia adalah otonomi daerah dalam bentuk otonomi luas dan Otonomi Khusus atau desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris tersebut dilakukan untuk memperkuat integrasi nasional sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menempatkan hukum dan demokrasi sebagai pilar utamanya, untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, dengan tetap menjaga nilai-nilai keberanekaragaman daerah, baik dalam bentuk keistimewaan ataupun kekhususan.

d. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Model otonomi yang menguatkan Negara kesatuan terletak pada sistem pembagian urusan dan pengawasan. Model otonomi yang menguatkan Negara kesatuan terletak pada pembagian kewenangan dengan mengubah system otonomi seluas-luasnya menjadi otonomi luas, focus dan bertanggung jawab.
2. Bentuk otonomi yang dapat menguatkan Negara kesatuan republik indonesia adalah otonomi daerah dalam bentuk otonomi luas dan Otonomi Khusus atau desentralisasi asimetris.

daftar Pustaka

- Arief Muljadi, 2010. *prinsip-prinsip Negara Kesatuan dan desentralisasi dalam Negara republik Indonesia*, Jakarta, PT Prestasi Pustakarya.
- Andrik Purwasito, 1993. *Komunikasi multicultural*, UMS Pers.
- Astim Riyanto, 2006. Disertasi, Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Program PascaSarjana Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Bagir Manan, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi daerah*, Yogyakarta, PSH FH UII.
- Hans Kelsen, 1973. *general Theory of Law and State*, New York Russell & Russell.
- Jhonny Ibrahim, 2006. *Teori dan Metodologi penelitian Hukum Normatif*, Malang. Banyumedia Publishing.
- Miriam Budiardjo, 1977. *dasar-dasar Ilmu politik*, Jakarta, Gramedia.
- Ni'matul Huda, 2010. *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta, cetakan pertama FH UII Press.
- _____. *Hubungan pengawasan produk Hukum daerah antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam Negara Kesatuan republik Indonesia*, Jurnal Hukum No Edisi Khusus vol 16 Oktober 2009
- Rozali Abdullah, 2006. *pelaksanaan Otonomi luas dan isu federalisme sebagai suatu alternative*, Jakarta Raja Grafindo Persada.
- 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.
- 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.
- Soehino, 1991. *Hukum Tata Negara perkembangan Otonomi daerah*, Edisi Pertama, Yogyakarta, Cetakan Pertama, BPFE.
- Perundang-undangan
- UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- UU No 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- UU No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh
- UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.
- PP No 79/2005 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan daerah.
- PP No 38/2007 tentang Pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota