

Disertasi

**IMPLEMENTASI PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT  
TERHADAP PEMBATASAN MASA JABATAN  
KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA DI ACEH**



Diajukan untuk memenuhi persyaratan  
dalam rangka memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum

**EZA AULIA**  
**NIM 1730112011**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG  
2024**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**DISERTASI**  
Untuk Ujian Terbuka

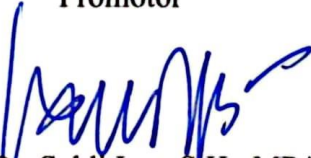
**JUDUL**

**IMPLEMENTASI PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT TERHADAP  
PEMBATASAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH  
KABUPATEN/KOTA DI ACEH**

Penyusun :



Nama : Eza Aulia  
NIM : 1730112011

**Menyetujui,**  
Promotor



Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA  
NIP. 196808201995121001

Kopromotor



Dr. Yuslm, S.H., M.H  
NIP. 195707061983031008

**Mengetahui,**  
Ketua Program Studi Ilmu Hukum



Prof. Dr. Kurnia Warman, S.H., M.Hum  
NIP. 197106301998021002

**ABSTRAK**  
**IMPLEMENTASI PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT TERHADAP**  
**PEMBATASAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA**  
**DI ACEH**

(Eza Aulia, 1730112011, 496, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas  
Hukum Universitas Andalas, 2024)

Prinsip kedaulatan rakyat merupakan prinsip yang melahirkan norma-norma pada keseluruhan ketentuan yang ada dalam *hirarchi* peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, di mana segala penormaan ketentuan perundang-undangan yang ada, ditentukan oleh para wakil rakyat bertindak mewakili aspirasi rakyat pada lembaga legislatif. Adapun model pembatasan kekuasaan terkait periode dan jabatan kepala daerah Kabupaten/Kota di Aceh yang menjadi pilihan dari pembuat UU berdasarkan ketentuan Pasal 65 ayat (2) UUPA Jo Pasal 24 huruf r dan huruf s, angka 3, 4 dan 5 Qanun Pilkada Aceh adalah “*just one re-election*” atau seseorang dibatasi untuk menjabat pada jabatan yang sama maksimal 2 (dua) periode jabatan atau 10 (sepuluh) tahun masa jabatan, frasa “jabatan yang sama” diartikan baik untuk daerah yang sama maupun untuk daerah yang berbeda. Penormaan yang demikian melanggar hak politik masyarakat yang ada di daerah dan menyebabkan disorientasi pada jabatan politik dan bertentangan dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk menganalisis; (1) Implementasi prinsip kedaulatan rakyat pada penormaan pembatasan periode jabatan kepala daerah Kabupaten kota di Aceh, (2) Indikator pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat terhadap pembatasan masa jabatan kepala daerah ditingkat kabupaten/kota di Aceh dan (3) Model pembatasan masa jabatan yang ideal berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan bentuk preskriptif dan menggunakan beberapa pendekatan yang meliputi pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan sejarah dan pendekatan perbandingan. Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa; (1) Prinsip kedaulatan rakyat diterapkan melalui *open legal policy* oleh pembuat UU yang menentukan model pembatasan masa jabatan kepala daerah Kabupaten/Kota di Aceh menekankan pembatasan pada konteks hak politik yang sama untuk semua jabatan eksekutif pada semua tingkatan, (2) Penerapan pembatasan masa jabatan yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, harus memenuhi beberapa indikator, yaitu; indikator yang harus dipenuhi yaitu indikator kesesuaian atas kehendak rakyat, menghindari penyalahgunaan kewenangan, kesinambungan program kerja, jaminan atas kemakmuran dan kesejahteraan, serta indikator regenerasi, (3) Secara ideal pembatasan masa jabatan yang dilakukan harus mengakomodir aspek teritorial yang mengikat jabatan secara kewenangan, pengaruh yang ditimbulkan, serta legitimasi dari jabatan.

**Kata Kunci:** Pembatasan, Masa Jabatan, Kedaulatan Rakyat, Aceh

## ABSTRACT

### IMPLEMENTATION OF THE PEOPLE'S SOVEREIGNTY PRINCIPLES OF LIMITATIONS OF TERM OF OFFICE OF DISTRICT/CITY HEADS IN ACEH

(Eza Aulia, 1730112011, 496, Doctor of Law Study Program Faculty of Law Andalas University, 2024)

People's sovereignty is a principle that gives birth to the norms in all existing provisions in the hierarchy of laws and regulations in Indonesia based on Article 1 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, where all the norms of existing statutory provisions are determined by the representatives the people act to represent the aspirations of the people in the legislature. The model for limiting powers related to the period and position of the district/city regional head in Aceh which is the choice of lawmakers based on the provisions of Article 65 paragraph (2) UUPA Jo Article 24 letter r and letter s, numbers 3, 4 and 5 of the Aceh Regional Election Qanun is "just one re-election" or a person is limited to serving in the same position for a maximum of 2 (two) terms of office or 10 (ten) years of office, the phrase "same position" is defined both for the same region and for different regions. Such normalization violates the political rights of the people in the region and causes disorientation in political positions and is contrary to the principles of popular sovereignty and democracy. Therefore this study aims to analyze; (1) The Implementation of the principle of people's sovereignty in the norming of the limitation of the term of office of district/city regional heads in Aceh,, (2) Indicators of the implementation of the principle of people's sovereignty on term limits for regional head at the district/city level in Aceh and (3) Model of ideal term limits based on the principle of popular sovereignty. This research is normative legal research with a prescriptive form and uses several approaches which include statutory approaches, conceptual approaches, historical approaches, and comparative approaches. Based on the research results it was found that; (1) The principle of popular sovereignty is applied through open legal policy by the law makers who determine The model for limited term of office for district/city regional heads in Aceh emphasizes restrictions in the context of equal political rights for all executive positions at all levels, (2) Application of term of office limitations by the principle of popular sovereignty, must meet several indicators, that is; the indicators that must be met are indicators of conformity to the will of the people, avoiding abuse of authority, continuity of work programs, guarantees for prosperity and welfare, as well as indicators of regeneration, (3) Ideally the term of office restrictions carried out must accommodate territorial aspects that bind positions with authority, influence, as well as the legitimacy of the position.

Keywords: Limitation, Term of Office, People's Sovereignty, Aceh

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*Alhamdulillahirabbil 'alamiin.* Segala puji dan bentuk rasa syukur kepada Allah SWT, Dzat yang kepada-Nya hamba bergantung. Atas segala kucuran nikmat dan karunia sehingga dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini sebagai salah satu syarat dalam penyelesaian Pendidikan Program Doktor (S3) Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas. Shalawat dan Salam kepada Rasulullah Muhammad SAW yang dengan perjuangan beliau telah mengatarkan manusia dari masa Jahiliyah ke era Madaniah yang penuh dengan kemajuan pengetahuan dan teknologi.

Dengan telah selesainya penyusunan disertasi ini, tiada balasan yang dapat diberikan selain kata terima kasih dari hati yang paling dalam atas berbagai bantuan, semangat, dorongan, masukan maupun saran kepada berbagai pihak yang secara langsung maupun tidak langsung telah berkontribusi dalam penyelesaian disertasi ini. Semoga Allah melipat gandakan balasan atas kebaikan tersebut. Dan semoga disertasi ini dapat membawa banyak kebaikan dan menjadi ilmu yang bermanfaat.

Terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada dewan promotor, kepada Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.PA. selaku Promotor yang telah memberikan arah dalam penelitian yang dilakukan. Kepada Dr. Yuslim. S.H., M.H. selaku Co-Promotor yang telah memberikan bimbingan, masukan dan saran guna kesempurnaan suatu penelitian disertasi. Semoga bimbingan, arahan dan bantuan yang telah diberikan dapat menjadi amal shaleh di sisi Allah SWT.

Terima kasih yang tidak terhingga atas kasih sayang dari kedua orang tua yang telah melahirkan, mendidik dan membesarkan serta doa dari Ibunda Zannaria, S.H, dan Ayahanda Prof. Dr. Eddy Purnama, S.H., M.Hum. Semoga keduanya selalu dalam limpahan rahmat, karunia dan lindungan dari Allah SWT. Teristimewa kepada istri tercinta Namira Melianda, S.H, yang telah dengan penuh kesabaran dan pengorbanan memberikan dorong, motifasi serta doa dalam penyelesaian disertasi ini, serta kepada kedua putri terkasih Naira Philein Sophia

dan Nadine Philia Eudaimonia yang telah menjadi penyemangat dalam melalui segala bentuk kesulitan pada penyusunan disertasi ini.

Terima kasih pula kepada Ibu dan Ayah Mertua, Ibu Nurbaini Usman dan Bapak Armansyah yang telah banyak memberikan semangat kepada penulis serta adik-adik, Ria Purnama, Nabila Humaira, Ziyad Arrafi, Rini, Tria Lidadari juga bang Sahlan dan bg Hendra yang sudah cukup membantu penulis memberikan bantuan secara langsung ataupun tidak langsung, semoga Allah membalas amal kebaikan kalian semua.

Ucapan terimakasih dan penghargaan sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada pihak-pihak yang telah berkontribusi dalam penyelesaian studi ini baik secara langsung maupun tidak langsung, yaitu:

1. Rektor Universitas Andalas, Bapak Dr. Efa Yonnedi, SE., MPPM, Akt, beserta jajarannya yang telah bersedia memberikan izin dan kesempatan bagi penulis untuk melanjutkan pendidikan dan penyelesaian disertasi ini.
2. Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Bapak Dr. H. Ferdi, SH., MH sebagai Dekan, Dr. Nani Mulyati, SH., MCL sebagai Wakil Dekan I, Dr. Khairul Fahmi, SH., MH sebagai Wakil Dekan II. Terimakasih atas segala bantuan dan kontribusinya dalam penyelesaian studi ini.
3. Ketua Program Doktor S3 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas Bapak Prof. Dr. Kurnia Warman, SH., M.Hum. dan Sekretaris Bapak Dr. Charles Simabura, S.H., M.H. Terimakasih atas segala bantuan dan kontribusinya dengan selesainya disertasi ini.
4. Guru besar dan dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas yang bertindak dan pernah bertindak sebagai penguji baik dalam seminar proposal, seminar hasil, ujian tertutup dan ujian terbuka, yakni: Prof. Dr. Yuliandri, SH., MH Prof. Dr. Zainul Daulay, S.H., M.H. Prof. Dr. Kurnia Warman, SH., M.Hum. Dr. Ferdi, S.H., M.H. Dr. Khairani, S.H., M.H. Dr. Khairul Fahmi, S.H. M.H. Dr. Dian Bakti Setiawan, S.H., M.H. Dr. Nani Mulyati, S.H., M.H. terimakasih atas semua saran dan masukan guna perbaikan disertasi ini.
5. Penguji eksternal Yang Mulia Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum., yang telah melakukan pengujian terhadap disertasi pada ujian

tertutup dan terbuka serta memberikan masukan-masukan yang bermanfaat dalam perbaikan disertasi ini. Terimakasih untuk semua saran dan masukan dalam perbaikan disertasi ini.

6. Rektor Universitas Teuku Umar Bapak Prof. Dr. Drs. Ishak Hasan, M. Si., Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Bapak Basri, S.H., M.H., Ketua Prodi Ilmu Hukum UTU Bapak Dr. Nouvan Moulia, Lc., M.A., Sekretaris Prodi Ilmu Hukum UTU Ibu Dara Quthni Effida, S.H., M.H., serta rekan-rekan sejawat para dosen Prodi Ilmu Hukum UTU bang Apri, bang Chandra, bang Adam, bang Rahmat, Jefry, Phoenna, Ikhwan, Nahyan, Pak Irsadi, Bu Nila, Putri, Ilka. Terimakasih telah menjadi alarm pengingat.
7. Rekan-rekan seangkatan dan seperjuangan Angkatan 2017 Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas, diantaranya Bang Adek, Uni Fifi, Dito, Bang Lucky, Uni Leni, Uci, Himawan, Pak Zainal, Da Ben, Pak Hamler, Pak Musriadi, Pak Chairul, Harry. Terimakasih untuk kalian semua.
8. Rekan-rekan pengacara, jurnalis dan staf paralegal yang tergabung dalam Kantor Hukum Independen, diantaranya; Bang Aci, Bang Nanda, Yadi, Fadli, Renold, Bagus, Bayu, Oskar, Azam, Yola, Ike, serta teman-teman yang telah menemani selama tinggal di Padang, diantaranya; Boy, Arfan, Nanda, Ridho, Alam dan Abe. Terimakasih atas kebersamaan dan pertemanan yang baik.

Akhir kata, penulis sangat menyadari bahwa disertasi yang telah disusun ini masih jauh dari kesempurnaan suatu karya ilmiah, namun penulis telah berupaya semaksimal mungkin dengan segala daya dan upaya yang penulis miliki agar karya ini dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di dalam rumpun ilmu hukum dan dapat pula memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada tanah lahir penulis yaitu Provinsi Aceh, serta untuk kemajuan bangsa dan negara.

Wassalam

Padang,

Penulis

## DAFTAR ISI

<b>Halaman Judul</b> .....	i
<b>Pernyataan Keaslian Penelitian</b> .....	ii
<b>Halaman Pengesahan</b> .....	iii
<b>Kata Pengantar</b> .....	iv
<b>Daftar Isi</b> .....	vii
<b>Abstrak</b> .....	xii
<i>Abstract</i> .....	xiii
<b>Daftar Singkatan</b> .....	xiv
<b>Daftar Tabel</b> .....	xvii
<b>Daftar Bagan</b> .....	xviii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. LATAR BELAKANG .....	1
B. IDENTIFIKASI MASALAH .....	21
C. TUJUAN PENELITIAN .....	22
D. KEGUNAAN PENELITIAN .....	23
E. KEASLIAN PENELITIAN .....	23
F. KERANGKA PEMIKIRAN .....	26
1. Kerangka Teoritis .....	26
a. Teori Kedaulatan Rakyat .....	27
b. Teori Demokrasi .....	43
c. Teori Pembatasan Kekuasaan .....	57
d. Teori Desentralisasi Asimetris .....	66
2. Kerangka Konseptual .....	79
a. Prinsip Kedaulatan Rakyat .....	79
b. Pembatasan Masa Jabatan .....	83



c. Jabatan .....	85
d. Kepala Daerah Kabupaten/Kota .....	87
e. Otonomi Khusus Aceh .....	88
G. METODE PENELITIAN .....	92
1. Jenis Dan Pendekatan Penelitian .....	93
2. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data .....	94
3. Analisis Data .....	95
<b>BAB II PERKEMBANGAN OTONOMI KHUSUS ACEH DAN KONSEPSI PEMBATASAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH SERTA IMPLEMENTASI PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT DI INDONESIA</b>	
A. Konsepsi Otonomi Daerah dan Desentralisasi .....	98
1. Pengertian Otonomi Daerah dan Desentralisasi .....	98
2. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan .....	128
3. Model Otonomi Daerah di Beberapa Negara .....	136
B. Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia .....	158
1. Masa Penjajahan Belanda .....	159
2. Masa Penjajahan Jepang .....	165
3. Otonomi Daerah Pada Masa Orde Lama .....	166
4. Otonomi Daerah Pada Masa Orde Baru .....	168
5. Otonomi Daerah Pada Masa Reformasi .....	170
C. Desentralisasi Asimetris Di Indonesia .....	172
1. Paradigma Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris di Indonesia ....	172
2. Konsepsi Desentralisasi Asimetris Berdasarkan UUPA .....	181
D. Konsepsi Pembatasan Kekuasaan dan jabatan Politik .....	192
1. Pengertian Kekuasaan dan Jabatan .....	192
2. Pembatasan Masa Jabatan Politik Berdasarkan Konstitusi .....	216

3. Model Pembatasan Jabatan politik.....	226
E. Model Pembatasan Jabatan Kepala Daerah di Beberapa Negara .....	236
1. Model Pembatasan Jabatan Kepala Daerah di Filipina.....	237
2. Model Pembatasan Jabatan Kepala Daerah Korea Selatan.....	240
3. Konsepsi Pembatasan Masa jabatan Kepala Daerah Pada Negara Filipina dan Korea Selatan .....	243
F. Tinjauan Umum Tentang Kepala Daerah .....	247
1. Kedudukan Kepala Daerah .....	247
2. Fungsi, Tugas dan Kewenangan Kepala Daerah.....	252
3. Tata Cara Pengisian Jabatan Kepala Daerah.....	258
G. Konsepsi Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat di Indonesia .....	268
1. Demokrasi Indonesia.....	268
2. Kedaulatan Rakyat di Indonesia.....	281

**BAB III MODEL PEMBATASAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA DI ACEH DALAM TINJAUAN PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT**

A. Ketentuan Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Di Aceh .....	303
1. Pengaturan Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan Perundang-Undangan Nasional.....	308
2. Pengaturan pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan Ketentuan Kekhususan Aceh .....	321
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengaturan Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah .....	333
4. Sinkronisasi Pengaturan Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota di Aceh .....	341
B. Ketentuan Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota di Aceh Dalam Tinjauan Prinsip Kedaulatan rakyat.....	345
1. Konsepsi Kedaulatan Rakyat Terhadap Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang 1945 .....	345

2. Konsepsi Kedaulatan Rakyat Terhadap Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota di Aceh Berdasarkan Ketentuan Perundang-Undangan.....	356
C. Implikasi Penerapan Ketentuan Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Di Aceh .....	365
 <b>BAB IV INDIKATOR PELAKSANAAN PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT TERHADAP PEMBATASAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA DI ACEH</b>	
A. Prinsip Pokok Landasan Kedaulatan Rakyat .....	371
1. Prinsip Kebebasan.....	374
2. Prinsip Kesamaan Atau Kesetaraan .....	378
3. Prinsip Suara Mayoritas .....	379
4. Prinsip Pertanggungjawaban.....	382
5. Prinsip Teritorial .....	386
B. Indikator Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Prinsip Kedaulatan Rakyat .....	396
1. Kesesuaian Atas Kehendak Rakyat.....	397
2. Menghindari Penyalahgunaan Kewenangan .....	402
3. Kesenambungan Program Kerja .....	406
4. Menjamin Kemakmuran dan Kesejahteraan .....	410
5. Regenerasi .....	416
C. Indikator Pembatasan Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan Prinsip Kedaulatan Rakyat.....	423
1. Kewenangan Jabatan.....	425
2. Pengaruh Jabatan.....	429
3. Tata Cara Pengisian Jabatan (Legitimasi).....	434
 <b>BAB V GAGASAN MODEL PEMBATASAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA DI ACEH BERDASARKAN PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT</b>	
A. Konsepsi Ideal Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota DI Aceh.....	439
B. Pilihan Model Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Di Aceh Berdasarkan Prinsip Kedaulatan Rakyat .....	462
 <b>BAB VI PENUTUP</b>	
A. KESIMPULAN .....	474

B. SARAN.....	477
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>480</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Hal tersebut menjadi dasar bahwa Negara Republik Indonesia merupakan negara yang menganut kedaulatan rakyat. Maksud dari kedaulatan rakyat adalah bahwa kekuasaan yang tertinggi dalam suatu negara dianggap berada ditangan rakyat negara itu sendiri. Kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat dan untuk kepentingan seluruh rakyat.<sup>173</sup> Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut dengan negara demokrasi yang secara simbol sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat “*government of the people, by the people, and for the people*”.<sup>174</sup>

Prinsip kedaulatan rakyat memandang bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, sehingga dalam melaksanakan segala urusan berkenaan dengan tugasnya pemerintah harus berpegang pada kehendak rakyat yang lazimnya disebut dengan demokrasi. Arend Lijphart menjelaskan demokrasi sebagai berikut “*democracy may be definet not only government by the people but also, in President Abraham Linclon’s famous formulation, as government for*

---

<sup>173</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 113-114

<sup>174</sup> Pidato Presiden Abraham Lincoln pada upacara peresmian pemakaman tentara di Gettysburg, 19 November 1863. Dikutip dalam Richard A. Epstein, “*Direct Democracy: Government of the People, by the People, and for the People*”, Harvard Journal of Law and Public Policy, 2011, hlm. 1

*the people that is, government in accordance with the people's preferences*” (demokrasi dapat didefinisikan bukan hanya pemerintahan oleh rakyat, tetapi juga dalam perumusan terkenal Presiden Abraham Lincoln, sebagai pemerintahan bagi rakyat yaitu, pemerintahan sesuai dengan kehendak rakyat).<sup>175</sup>

Lebih luas dari pada itu, C.F. Strong mengartikan kedaulatan “.....*is the power to make laws and enforce them by all the means of coercion it cares to employ. This Power is called sovereignty*” (adalah kekuatan untuk membuat undang-undang dan menegakkannya dengan segala cara paksaan yang dilakukan, kekuatan ini disebut dengan kedaulatan).<sup>176</sup>

Secara ringkas dapat diartikan bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan untuk membentuk hukum sekaligus dengan pelaksanaannya, sehingga dalam konteks negara yang menganut kedaulatan rakyat, menyangkut segala hal yang bersifat fundamental dalam pembentukan dan pelaksanaan hukum selanjutnya menitikberatkan pada kehendak rakyat dengan mekanisme yang demokratis.

Sebagaimana diutarakan oleh Strong “*A system of government in which the majority of the grown members of political community participate through method of representation which secure that the government is ultimately responsible for its actions to that majority. In other words, the contemporary constitutional state must based on a system democratic representative which guarantees the sovereignty of the people*” (suatu sistem pemerintahan di mana mayoritas anggota masyarakat dari komunitas politik berpartisipasi melalui metode perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya bertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas

---

<sup>175</sup> Arend Lijphart, *Democracies, Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1984, hlm. 1

<sup>176</sup> C. F. Strong, *A History of Modern Political Constitution*, G. P. Putnam's Sons, New York, 1963, hlm. 7

tersebut. Dengan kata lain, negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat).<sup>177</sup>

Implementasi dari mekanisme yang demokratis dalam menampung segala kehendak rakyat adalah melalui pemilihan umum. Sehingga segala sesuatu hal ditentukan sendiri oleh rakyat baik dalam memilih para wakil yang menyalurkan aspirasinya di parlemen maupun di lembaga eksekutif dengan berbagai konsep keterwakilan.

Mencermati alur kekuasaan yang dibangun atas dasar kehendak rakyat merupakan suatu sistem yang didasari oleh suatu kontrak sosial, sebagaimana yang dikemukakan oleh Jean Jaques Rousseau bahwa kedaulatan itu lahir akibat adanya pernyataan kehendak oleh rakyat, melalui 2 (dua) cara :<sup>178</sup>

1. Perjanjian bersama antar anggota-anggota masyarakat untuk saling menjaga hak-haknya yang disebut dengan “*volunte generale*”.
2. Perjanjian antara anggota masyarakat dengan sekelompok orang untuk menjaga agar perjanjian dilaksanakan oleh para anggota masyarakat yang disebut dengan “*volunte de tous*”.

Konsep negara yang dibangun dengan pondasi dan pilar-pilar yang bersandarkan pada kehendak rakyat, melahirkan tujuan negara yang memprioritaskan pemenuhan terhadap hak-hak rakyat. Dengan prioritas tujuan negara yang demikian maka negara telah difungsikan sebagai suatu organisasi yang bertugas memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya atau lebih dikenal dengan istilah “*welfare state*” atau negara kesejahteraan. Atas gambaran tersebut secara jelas telah tergambar maksud dari Pasal 1 ayat (2)

---

<sup>177</sup> *Ibid*, hlm. 13

<sup>178</sup> Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusa Media, Bandung, 2007, hlm. 10

UUD NRI 1945 dan tujuan dari Negara Republik Indonesia yang tertuang pada alinea ke IV pembukaan UUD 1945.<sup>179</sup>

Terkait tujuan Negara Republik Indonesia yang secara konstitusional dituangkan dalam alinea ke IV pembukaan UUD NRI 1945, dalam mencapai tujuan negara tersebut diterapkan suatu sistem desentralisasi kekuasaan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Di mana secara yuridis dapat dilihat pada norma yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, berbunyi: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Kemudian pelaksanaan pemerintahan daerah tersebut secara lanjut dijalankan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, berbunyi: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Pelaksanaan desentralisasi selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 18A ayat (1) yang mengatur “hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Selain daripada itu UUD NRI 1945 juga mengakomodir satuan-satuan

---

<sup>179</sup> Alinea ke IV Pembukaan UUD 1945, menjabarkan tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia, berbunyi “Kemudian daripada 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,...



pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, menyatakan “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Atas dasar Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, dapat diketahui bahwa sistem desentralisasi yang dianut oleh negara Indonesia dalam mewujudkan tujuan negara sesuai dengan UUD NRI 1945 adalah menganut sistem desentralisasi kekuasaan yang bersifat asimetris.

Saldi Isra, Bertus de Villers dan Zainal arifin menjelaskan “*Asymmetry in Indonesia has been pursued by necessity rather than by a grand philosophy. It has enabled Indonesia to cater for the unique circumstances of the respective regions, to retain national unity and to involve local communities in matters that affect their daily lives*”.<sup>180</sup> (Asimetris di Indonesia didasarkan oleh suatu kebutuhan bukan oleh suatu teori besar. Hal tersebut memungkinkan Indonesia untuk memenuhi keberagaman/keunikan dari masing-masing daerah untuk mempertahankan persatuan nasional dan untuk melibatkan komunitas lokal dalam hal-hal yang mempengaruhi kehidupannya).

Penerapan terhadap norma yang termuat dalam Pasal 18 UUD 1945 melahirkan penerapan asas desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Desentralisasi adalah “...*the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations*”.<sup>181</sup> (pemindahan perencanaan pengambilan keputusan, atau wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi yang berada di daerah, unit administrasi lokal, organisasi semi otonom dan parastatal).

---

<sup>180</sup> Saldi Isra, Bertus de Villers, Zainal Arifin, *Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia*, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues In Europe (JEMIE) Vol 18, No 2, 2019, hlm. 45

<sup>181</sup> Rondinelli dan Chema, dalam Riant Nugroho D, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia*, Alex Media Komputindo, Jakarta, 2000, hlm. 41-42

Ni'matul Huda menjelaskan desentralisasi merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan yang melimpahkan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat pada daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>182</sup>

Dengan adanya desentralisasi maka lahirlah otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Otonomi secara yuridis adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI.<sup>183</sup>

Penny Chalid menjelaskan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>184</sup>

Secara menyeluruh, pemerintahan baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia menerapkan asas otonomi dan tugas pembantuan dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.<sup>185</sup> Namun, terdapat daerah yang memiliki kekhususan tersendiri yang berbeda dengan daerah lainnya, sesuai dengan norma yang diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Daerah yang dimaksud adalah DIY Yogyakarta, DKI Jakarta, Provinsi Papua dan Daerah Aceh. Daerah-daerah tersebut memiliki kekhususan yang diatur dengan undang-undang tersendiri dan dalam konteks kekhususan yang berbeda-beda pula.

---

<sup>182</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta 2005, hlm. 307

<sup>183</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>184</sup> Pheni Chalid, *Otonomi Daerah, Masalah, Pemberdayaan dan Konflik, Kemitraan*, Jakarta, 2005, hlm. 15

<sup>185</sup> Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, berbunyi : "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".

Melihat sejarah singkat terkait otonomi dan kekhususan Provinsi Aceh, secara garis besar apabila dirunut jauh kebelakang diketahui bahwa kehidupan sosiologis masyarakat Aceh sangat terkait dengan perkembangan ekonomi, politik, pendidikan dan sosial budaya. Dengan masuknya agama islam ke Aceh pada abad ke 13, Sultan Aceh Ali Mughayat Syah (1507-1522) merupakan sultan pertama yang memeluk agama islam, yang kemudian digantikan oleh anaknya Sultan Salahuddin (1522-1530)<sup>186</sup>, telah berhasil membangun dan menerapkan aspek-aspek kepemimpinan dalam sistem pemerintahan yang bersifat monarki.

Taqwadin menjelaskan sistem pemerintahan monarki yang berkelanjutan, dapat dimaknai sebagai kesinambungan perwalian sistem pemerintahan (turun temurun).<sup>187</sup> Kemudian pada masa Iskandar Muda, di bidang pemerintahan Iskandar Muda telah berhasil membentuk unit-unit pemerintahan.<sup>188</sup> Berdasarkan tradisi Aceh, Iskandar Muda membagi wilayah Aceh kepada beberapa wilayah administrasi yang dinamakan *Uleebalang* dan *Mukim*.<sup>189</sup>

Iskandar Muda berhasil mengintegrasikan seluruh kawasan yang berada dalam penguasaan kerajaan Aceh seperti daerah Peurelak, Pasee, Pidie, Teunom, Daya dan daerah-daerah lainnya yang telah berdiri dengan Kesultanan Aceh yang dinamakan *Nanggroe* di mana tiap kawasan dipimpin oleh *Uleebalang*. *Uleebalang* merupakan bawahan utama sultan yang dianugerahi beberapa *mukim* dengan pengelolaan yang bersifat feodal, di

---

<sup>186</sup> K.F.H. Van Langen, *Susunan Pemerintahan Aceh Masa Kesultanan*, Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh, Banda Aceh, 2002, hlm. 7

<sup>187</sup> Taqwadin Husin, *Kapita Selekta Hukum Adat Aceh Dan Qanun Wali Nanggroe*, Bandar Publishing, Banda Aceh, 2013, hlm. 28

<sup>188</sup> K.F.H. Van Langen, *Susunan...*, *Op.cit.*, hlm. 11

<sup>189</sup> Denys Lombard, *Kerajaan Aceh Zaman Sulthan Iskandar Muda (1607-1636)*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 88

mana pola seperti ini banyak ditemui di Aceh Besar dan di negeri-negeri taklukan Aceh yang penting.<sup>190</sup>

Pada masa Sulthanah Zakiatuddin Inayat Syah, dilakukan reformasi pembagian wilayah menjadi 3 (tiga) federasi dan kawasan otonom. Wujud dari federasi dinamakan *Sagoe* yang dikepalai oleh *Panglima Sagoe*. Adapun pembagian *Sagoe* yang dimaksud adalah *Sagoe XXII Mukim* yang dikepalai oleh *Panglima Sagoe* bergelar *Sri Muda Perkasa Panglima Polem Wazirul Azmi*, *Sagoe XXV Mukim* yang dikepalai oleh *Panglima Sagoe* bergelar *Sri Setia Ulama Kadli Malikul Alam* dan *Sagoe XXVI Mukim* yang dikepalai Oleh *Panglima Sagoe* bergelar *Sri Imeum Muda Panglima Wazirul Uzza*.

Dapat dijelaskan bahwa dalam setiap federasi *Sagoe* terdapat *Gampong*, di mana setiap *Gampong* memiliki *Meunasah*, kemudian gampong-gampong yang dimaksud membentuk mukim yang di dalamnya didirikan satu masjid untuk melakukan shalat jumat berdasarkan mazhad Imam Syafiie.<sup>191</sup> Dijelaskan pula bahwa setiap kawasan selain dari 3 (tiga) federasi yang dijelaskan sebelumnya mempunyai hak otonom yang luas.<sup>192</sup>

Terkait dengan kepemimpinan *Uleebalang* pada masa Sulthan Iskandar Muda ataupun *Panglima Sagoe* pada masa Sulthanah Zakiatuddin Inayat Syah sebagai perpanjangan tangan sulthan (kepala daerah) untuk mengatur wilayah teritorial secara otonom berdasarkan hukum adat Aceh jabatan tersebut dijabat berdasarkan tradisi monarki yang dilanjutkan secara turun temurun dan tidak terdapat pembatasan masa jabatan kecuali mandat atau

---

<sup>190</sup> *Ibid.*,

<sup>191</sup> *Ibid.*,

<sup>192</sup> M. Nur El Ibrahimy, *Kisah Kembalinya Tgk. Mohammad Daud Beureueh Kepangkuan Republik Indonesia*, Penerbit M. Nur El Ibrahimy, Jakarta, 1980, hlm. 41-42

tanggungjawab dalam memimpin suatu wilayah teritorial dicabut oleh Sulthan karena alasan tertentu.

Seiring berjalannya waktu, perubahan kepemimpinan dari sistem kesultanan, kepada sistem negara nasional, dilihat dari aspek sosiologis politik berdampak penggiringan kepada sistem demokrasi melalui pilihan rakyat, walaupun pada masa itu penerapan sistem tersebut sarat dengan nilai politik sentralisasi.<sup>193</sup> Pada perkembangan selanjutnya sistem sentralisasi ini memberikan suatu keistimewaan kepada Aceh.

Pemberian keistimewaan dengan sebutan “Daerah Istimewa Aceh” diberikan berdasarkan Keputusan Perdana Menteri No.1/Misi/1959 yang diberlakukan pada tanggal 25 Mei 1959, adapun yang menjadi perhatian utama terkait keistimewaan adalah di bidang agama, peradatan dan pendidikan.<sup>194</sup> Kemudian keistimewaan Aceh dikuatkan dengan disahkannya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.<sup>195</sup> Selanjutnya terjadi kekecewaan yang amat mendalam bagi rakyat Aceh ketika Aceh digabung ke dalam Daerah Otonom Provinsi Sumatera Utara melalui Perpu No. 5 Tahun 1950 yang kemudian dirubah ke dalam Undang-Undang Darurat No. 16 Tahun 1955. Namun pada masa ini 3 (tiga) keistimewaan yang diberikan kepada Provinsi Aceh tidak dapat dijalankan secara maksimal.

---

<sup>193</sup> Taqwadin Husin, *Kapita...*, *Op.cit*, hlm. 29

<sup>194</sup> Husni, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, PPS UNPAD, Bandung, 2004, hlm. 256

<sup>195</sup> Pasal 88 ayat (1) Huruf a Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, berbunyi: “Daerah tingkat I dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957, serta Daerah Istimewa Aceh berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. 1/Misi/1959 adalah provinsi termaksud pada Pasal 2 ayat (1) sub a undang-undang ini.

Harapan yang besar bagi Aceh untuk kembali mendapatkan keistimewaannya, terwujud dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 24 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara. Kemudian pada masa selanjutnya melalui TAP MPR Nomor IV/MPR/2000 merekomendasikan agar secepatnya menerbitkan undang-undang otonomi khusus bagi Aceh, sehingga disahkan Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh menjadi Nanggroe Aceh Darussalam.

Pada masa keberlakuan UU No. 18 Tahun 2001 kewenangan khusus yang dimiliki Aceh adalah dalam bidang pelaksanaan syariat islam, diakui peran *Wali Nanggroe* dan *Tuha Nanggroe* sebagai penyelenggara adat, budaya dan pemersatu masyarakat, kemudian Aceh mendapatkan dana perimbangan keuangan dan penetapan qanun sebagai perda. Perjalanan selanjutnya terkait kekhususan Aceh disahkan pula Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Berbeda dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh menjadi Nanggroe Aceh Darussalam, Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh tidak menyebutkan secara tegas letak titik berat otonomi yang dimiliki Aceh, namun pada bagian penjelasan umum Undang-Undang No. 11 tahun 2006, dijelaskan bahwa pemberian otonomi seluas-luasnya kepada masyarakat Aceh dalam mengelola pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip *good governance* yaitu transparan, akuntabel, profesional, efisien dan efektif

dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Aceh. Selain itu terkait dengan kewenangan khusus yang dimiliki Aceh dapat ditemukan dalam norma yang diatur pada Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No 11 Tahun 2006.<sup>196</sup>

Mengamati kekhususan yang dimiliki oleh Aceh, hal ini tidaklah terlepas dari sejarah panjang konflik dan kekerasan yang terjadi di Bumi Serambi Mekkah tersebut, yang tentunya sangat melelahkan baik secara moril maupun secara materiil. Dimulai dengan pemberontakan Abu Daud Beureueh 1953 hingga Hasan Tiro 1976. Dalam menyelesaikan konflik yang berkepanjangan ini, pemerintah Pusat Menerapkan serangkaian kebijakan desentralisasi, berupa pemberian status keistimewaan dalam bidang ekonomi, sosial budaya, dan pemberlakuan syariat Islam yang juga belum mampu menyelesaikan konflik Aceh.<sup>197</sup>

Cara dan pendekatan penyelesaian konflik Aceh dilakukan dengan bervariasi menurut pemerintahan masing-masing, seperti rezim pemerintahan Orde Baru yang lebih mengedepankan pendekatan militer, masa pemerintahan Habibie di awal reformasi yang menggunakan pendekatan kesejahteraan, masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid menggunakan pendekatan dialog dalam upaya resolusi konflik, kemudian masa Pemerintahan Megawati menggunakan upaya mediasi untuk menghentikan

---

<sup>196</sup> Pasal 7 ayat Undang-Undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, berbunyi: (1). Pemerintahan Aceh dan Kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah. (2). Kewenangan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

<sup>197</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Bandung, 2014, hlm. 223

tindak kekerasan, dan baru setelah masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla, pasca terjadinya musibah Tsunami di Aceh pada tahun 2004, konflik Aceh terselesaikan dengan damai, dengan ditandatanganinya *Memorandum of Understanding* (MoU) Helsinki.

Nota kesepahaman akan perdamaian antara Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang tertuang dalam MoU Helsinki tersebut dikemudian hari melahirkan Undang-undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), di mana dengan berlandaskan pada undang-undang tersebut, Aceh diberikan suatu bentuk otonomi khusus yang bersifat asimetris oleh Pemerintah Pusat. Hal tersebut menjadi awal perubahan yang sangat besar dalam berbagai aspek baik sosial, ekonomi, hukum, politik dan pembangunan di Aceh.

Sebagaimana diketahui sebelumnya perlawanan Aceh dalam menuntut kesejahteraan merupakan perlawanan bersenjata yang banyak merenggut korban bagi kedua belah pihak baik RI maupun GAM dan juga masyarakat sipil. Namun perdamaian melalui UUPA, mengubah strategi GAM dengan membubarkan sayap militer dan membentuk sayap politik, di mana salah satu kekhususan yang dimiliki oleh UUPA adalah Aceh dapat membentuk partai politik lokal dan dibolehkannya calon independen sebagai peserta pilkada.

Berkenaan dengan pelaksanaan pilkada, Provinsi Aceh merupakan suatu provinsi yang terbagi atas 23 (dua puluh tiga) kabupaten/kota, di mana pada tahun 2017 sebanyak 20 (dua puluh) kabupaten/kota telah melaksana pilkada serentak antara lain Kota Banda Aceh, Lhokseumawe, Langsa, Sabang, Aceh Besar, Aceh Utara, Aceh Timur, Aceh Jaya, Bener Meriah, Pidie, Simeulue,



Aceh Singkil Bireun, Aceh Barat Daya, Aceh Tenggara, Gayo Lues, Aceh Barat, Nagan Raya, Aceh Tengah, Aceh Tamiang dan pada tahun 2018 pilkada serentak dilakukan oleh 3 kabupaten/kota yaitu Kota Subulussalam, Aceh Selatan, Pidie Jaya. Pelaksanaan pilkada pada tingkat kabupaten/kota di Aceh tersebut dijalankan sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur pada Qanun Aceh 12 tahun 2016 dan UUPA sebagai suatu undang-undang yang memuat kekhususan terhadap provinsi Aceh (*lex specialis*). UUPA yang merupakan kekhususan Aceh adalah acuan di mana diselenggarakannya segala hal ikhwal berkenaan dengan berbagai urusan terkait dijalankannya roda pemerintahan di Aceh.

Pengaturan di dalam UUPA memuat suatu norma yang membatasi masa jabatan Kepala Daerah di Aceh, sebagaimana tertuang dalam Pasal 65 ayat (2) UUPA, berbunyi: “Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/wakil Bupati, dan wakil walikota memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan”. Norma pada pasal tersebut adalah membatasi masa jabatan seorang kepala daerah di Aceh.

Kemudian norma terkait pembatasan masa jabatan kepala daerah tersebut dijabarkan secara lebih detil dalam Pasal 24 huruf r Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, berbunyi: “Pasangan Bakal Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

r. belum pernah menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan

Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan yang sama untuk calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota”.

Selanjutnya secara lebih terperinci diatur dalam Pasal 24 huruf s, angka 3, 4, 5 Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, berbunyi: “belum pernah menjabat sebagai: 3. Bupati untuk calon Wakil Bupati dan Calon Wakil Walikota, 4. Walikota untuk Calon Wakil Walikota dan Calon Wakil Bupati, 5. Bupati untuk Calon Walikota dan Walikota untuk Calon Bupati yang sudah pernah menjabat dua periode jabatan”.

Pasal 26 ayat (3) huruf a, b, c Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, berbunyi:” 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 24 huruf r meliputi: a. telah dua kali berturut-turut pada jabatan yang sama, b. telah dua kali dalam jabatan yang sama tidak berturut-turut; dan c. 2 (dua) kali dalam jabatan yang sama di daerah yang sama atau daerah yang berbeda”.

Pada tataran ketentuan nasional, terkait pembatasan masa jabatan secara spesifik diatur dalam berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf n Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 (UU Pilkada), berbunyi: “(2) Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi

persyaratan sebagai berikut: n. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota”.

Dari 3 (tiga) ketentuan peraturan perundang-undangan terkait dengan pembatasan masa jabatan kepala daerah dapat dilihat bahwa terdapat keseragaman model pembatasan (uniformitas) dan berbanding lurus dengan model pembatasan masa jabatan Presiden berdasarkan Pasal ketentuan Pasal 7 UUD NRI tahun 1945 yang menyebutkan: “Presiden dan wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Sehingga dapat diketahui bahwa model pembatasan masa jabatan eksekutif diterapkan secara uniformitas semua jenjang tingkat pemerintahan.

Berkaca dari sudut pandang historis, pembatasan kekuasaan eksekutif di lakukan pertama kali di Indonesia adalah pada masa reformasi, dengan semangat perubahan ke arah yang dicita-citakan, telah dilakukan 4 (empat) kali amandemen terhadap UUD 1945. Pembatasan kekuasaan eksekutif di lakukan pada amandemen pertama.<sup>198</sup> Hal tersebut adalah dampak dari sejarah kelam ketatanegaraan bangsa selama 32 (tiga puluh dua) tahun kekuasaan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang melahirkan kekuasaan korup dengan budaya kolusi dan tingkat nepotisme yang tinggi.

---

<sup>198</sup> Pasal 7 UUD 1945, berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”.

Pemikiran dari Lord Acton yang menyatakan “*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*”<sup>199</sup> menjadi dalil yang kuat untuk membatasi kekuasaan eksekutif, selain sejarah kelam ketatanegaraan bangsa Indonesia. Hal tersebut bertujuan agar suatu rezim pemerintahan tidak dapat memelihara dan mengelola kekuasaan yang dimilikinya hingga melahirkan suatu kekuasaan pemerintahan yang bersifat absolut.

Tujuan dari pemikiran pembatasan kekuasaan eksekutif tersebut adalah tepat untuk wilayah dan keterwakilan yang sama, namun apabila konteksnya dilihat dari kerangka otonomi khusus Aceh dan prinsip kedaulatan rakyat, mengingat frasa dari Pasal 65 ayat (2) UUPA jo Pasal 26 ayat (3) huruf c Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016, bukan hanya membatasi periode jabatan selama 2 (dua) periode namun juga membatasi jabatan untuk wilayah dan keterwakilan yang berbeda di wilayah lainnya setelah dua periode masa jabatan, akan mencederai nilai-nilai kedaulatan rakyat.

Setelah kurang lebih 17 (tujuh belas tahun) otonomi khusus Aceh, telah terlaksana beberapa kali pilkada di Aceh, di mana dalam setiap pesta demokrasi tersebut dimenangkan dan didominasi oleh kader-kader dari partai lokal.<sup>200</sup> Hal tersebut menjadi bukti bahwa kekhususan yang dimiliki oleh Aceh adalah harapan dari rakyat Aceh pada umumnya.

Terdapat banyak figur-figur yang telah atau sedang menduduki masa jabatan 2 (dua) periode untuk jabatan yang sama yaitu kepala daerah kabupaten/kota akan terganjal dengan norma yang terdapat dalam Pasal 65 ayat (2) UUPA jo Pasal 26 ayat (3) huruf c Qanun Aceh Nomor 12 Tahun

---

<sup>199</sup> Soltou, *Pengantar Ilmu Politik*, Ary Studi Club, Jakarta, 1972, hlm. 86

<sup>200</sup> Usman, *Analisis Eksistensi Partai Politik Lokal di Aceh Pasca Perdamaian*, Serambi Academica, Jurnal Pendidikan, Sains, dan Humaniora, Vol.9 No. 4 Mei 2022, hlm. 531

2016, untuk dapat ikut dalam Pilkada selanjutnya termasuk untuk ikut dalam pilkada di wilayah yang berbeda di kabupaten/kota di Aceh. Sedangkan figur-figur tersebut telah berhasil melaksanakan dengan baik berbagai agenda pemerintahan dan membawa kemajuan bagi daerahnya, seperti ditunjukkan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 1. Kepala Daerah Yang Terkendala Dengan Ketentuan Pembatasan Periode Jabatan**

No	Daerah	Nama Mantan Kepala Daerah	Periode Jabatan	Keterangan
1	Aceh Timur	H Hasballah bin M Thaib	(2012-2017) (2017-2022)	Ikut serta dalam pemilihan legislatif Provinsi Aceh pada pemilu 2024
2	Langsa	Usman Abdullah	(2012-2017) (2017-2022)	Ikut serta dalam pemilihan legislatif RI pada pemilu 2024
3	Aceh Utara	Muhammad Thaib	(2012-2017) (2017-2022)	
4	Aceh Jaya	Azhar Abdurrahman	(2007-2012) (2012-2017)	Menjadi anggota DPRA periode 2019-2024, ikut serta dalam pemilihan legislatif Provinsi Aceh
5	Pidie Jaya	H Aiyub Abbas	(2014-2018) (2019-2024)	Mundur dari jabatan bupati pada periode ke 2, dan ikut serta dalam pemilihan legislatif 2024

6	Aceh Barat	H Ramli MS	(2007-2012) (2017-2022)	Ikut Serta dalam pemilihan legislatif RI pada pemilu 2024
7	Nagan Raya	Teuku Zukarnaini	(2002-2006) (2007-2012) (2012-2017)	Ikut Serta Dalam Pemilihan Legislatif RI Pada Pemilu 2019 dan 2024
8	Simeulu	H Darmili	(2002-2007) (2007-2012)	Pernah Melakukan Uji materi terhadap ketentuan periode masa jabatan kepala daerah di dalam UUPA
9	Aceh Barat Daya	Akmal Ibrahim	(2007-2012) (2017-2022)	-
10	Gayo Lues	Ibnu Hasyim	(2007-2012) (2012-2017)	-

Sumber : diolah dari hasil wawancara dengan Zainal Abidin Komisioner KIP Aceh 2004-2013) tanggal 15 Oktober 2023

Ditinjau dari perspektif berbeda dengan melihat keterwakilan rakyat melalui lembaga eksekutif yang bersifat individual di mana terdapat pembatasan kekuasaan seperti diatur dalam Pasal 65 ayat (2) UUPA jo Pasal 26 ayat (3) huruf c Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016, berbeda dengan keterwakilan dari lembaga legislatif yang bersifat kolegial di mana tidak terdapat pembatasan kekuasaan. Akan menjadi suatu kemunduran demokrasi

apabila dilakukan pembatasan untuk jabatan yang sama dengan wilayah pemilihan eksekutif tingkat II yang berbeda di Aceh. Hal tersebut akan mempersempit ruang demokrasi dan berpotensi mengganjal figur-figur yang telah berhasil membangun daerahnya dengan 2 periode masa jabatan untuk kembali berkontribusi dalam membangun wilayah lainnya dengan keterwakilan dari konstituen yang berbeda di wilayah lain di tingkat kabupaten/kota di Aceh.

*Open legal policy* (kebijakan hukum terbuka) yang menjadi kewenangan pembentuk undang-undang terkait pembatasan masa jabatan yang bersifat uniformitas dengan menyeragamkan model pembatasan masa jabatan eksekutif pada semua tingkatan pemerintahan juga berdampak kepada direduksinya hak politik pada konstituen di daerah pemilihan berbeda pada wilayah yang berbeda, sedangkan diketahui bahwa jabatan kepala pemerintahan negara merupakan jabatan yang berbeda dengan jabatan kepala daerah dari segi legitimasi jabatan yang terikat dengan teritorial pemilihan, ruang lingkup kewenangan yang juga mengikat secara teritorial, dan pengaruh dari kewenangan atas jabatan yang juga mengikat secara teritorial, ditambah lagi dengan ornamen demokrasi di daerah yang berbeda seperti keterlibatan partai politik lokal dan calon independen untuk jabatan kepala daerah khususnya kabupaten/kota di Aceh.

Intervensi dari UU Pilkada yang memuat persyaratan pembatasan masa jabatan bagi kepala daerah dengan mengadopsi model atau pola pembatasan yang sama dengan jabatan kepala pemerintahan negara mengakibatkan terkuncinya produk-produk hukum di daerah untuk lebih menonjolkan warna

asli dari demokrasi di daerah sedangkan sebagaimana diketahui demokrasi yang ideal adalah tumbuh dari bawah ke atas (*bottom to up*) bukan dari atas ke bawah (*top to down*) seperti wujud sentralistik yang berpotensi membelenggu demokrasi di daerah berdasarkan jati diri kedaerahan.

Konsepsi pembatasan masa jabatan secara seragam terhadap seluruh jabatan politik pada kekuasaan eksekutif tersebut melahirkan jenjang jabatan politik pada cabang kekuasaan eksekutif yang identik dengan jabatan karier sehingga berpotensi terjadinya disorientasi terhadap tujuan dari jabatan politik sebagai alat pelayanan publik guna menyelenggarakan kesejahteraan dan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi kepentingan rakyat, menjadi sama dengan jabatan karier, di mana tolak ukur keberhasilan suatu prestasi jabatan diletakkan pada kemampuan seseorang untuk mengejar posisi pada jenjang jabatan yang lebih tinggi dengan kewenangan yang lebih besar atau berorientasi pada kekuasaan.

Dengan demikian perlu kiranya mengkaji kembali secara terperinci terkait Penormaan pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh berdasarkan Pasal 26 ayat (3) huruf c Qanun Nomor 12 Tahun 2016 dengan menyandarkan kepada nilai-nilai kedaulatan rakyat yang sesuai dengan amanat Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan nilai-nilai Pancasila sebagai *gurnorm* negara Republik Indonesia. Sehingga dapat mengukur tepat tidaknya kebijakan yang diambil oleh pembuat undang-undang dalam hal membatasi masa jabatan kepala daerah ditingkat kabupaten/kota di Aceh.



## B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan berbagai pemaparan yang telah dijelaskan pada latar belakang permasalahan, maka dapat diidentifikasi permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini antara lain, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penerapan prinsip kedaulatan rakyat terhadap pembatasan periode jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh?
2. Bagaimanakah indikator pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat terhadap pembatasan masa jabatan kepala daerah ditingkat kabupaten/kota di Aceh?
3. Bagaimanakah seharusnya pembatasan masa jabatan Kepala Daerah di tingkat kabupaten/kota di Aceh yang sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat?

## C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan identifikasi masalah yang telah diutarakan, adapun penelitian ini bertujuan, sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisa penerapan prinsip kedaulatan rakyat terhadap pembatasan periode jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh.
2. Untuk mengkaji dan menemukan indikator serta pemaknaan pembatasan masa jabatan Kepala Daerah di tingkat Kabupaten/Kota di Aceh berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat dalam kerangka otonomi khusus Aceh.

3. Untuk mengkaji dan menelaah terkait bagaimana seharusnya (*das sollen*) kekhususan dari otonomi Aceh terhadap pengaturan pembatasan masa jabatan Kepala Daerah di tingkat Kabupaten/Kota di Aceh berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian yang bersifat teoritis diharapkan dapat memiliki kemanfaatan sebagai sumbangan pemikiran terhadap kesesuaian antara metode pembatasan kekuasaan dalam konteks masa jabatan Kepala Daerah Tingkat II melalui kekhususan Aceh dengan prinsip kedaulatan rakyat dan memberi pemaknaan terkait pembatasan masa jabatan Kepala Daerah Tingkat II serta kekhususan dalam otonomi Aceh dalam mengatur pembatasan masa jabatan Kepala Daerah di tingkat Kabupaten/Kota di Aceh.

Kegunaan penelitian yang bersifat praktis, diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Aceh, baik eksekutif maupun legislatif dalam melakukan pembenahan terkait penguatan otonomi Aceh yang berlandaskan kedaulatan rakyat dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Kegunaan secara umum dalam dunia akademis adalah untuk dapat menghimpun pokok-pokok pikiran yang dapat disumbangkan kepada kalangan teoritis, dan lembaga terkait khususnya yang memiliki kewenangan dalam menjalankan dan mengawasi implementasi Otonomi Aceh.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan berbagai pengamatan dan penelusuran yang telah dilakukan terhadap berbagai literatur dan penelitian yang berhubungan dengan penelitian yang berjudul “Implementasi Prinsip Kedaulatan Rakyat Terhadap Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Dalam Kerangka Otonomi Khusus Aceh”, terdapat beberapa penelitian yang menjadi rujukan pada penelitian ini, antara lain sebagai berikut:

1. Penelitian ini merujuk kepada penelitian disertasi Mohammad Ilham Agang, pada Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga tahun 2015 dengan judul “Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia”. Pada penelitian tersebut dipaparkan beberapa persoalan antara lain Filosofi pembatasan masa jabatan kepala Daerah, prinsip hukum terkait pembatasan masa jabatan kepala daerah di Indonesia dalam kerangka negara hukum demokrasi dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan *rasio legis* terhadap pembatasan masa jabatan yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.
2. Penelitian ini merujuk kepada penelitian disertasi Bahrun Azmi, pada Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia tahun 2016 dengan judul “Politik Hukum Pembatasan Perodesasi Masa Jabatan Kepala Daerah Pasca Orde Baru”. Pada penelitian tersebut dipaparkan beberapa hal antara lain, aspek politik hukum pembatasan periode masa jabatan kepala daerah di era Reformasi, urgensi menyangkut tentang pembatasan periode masa

jabatan kepala daerah dan peranan putusan MK dalam pembatasan periode masa jabatan kepala daerah tersebut.

Secara lebih rinci dapat dilihat perbedaan penelitian yang dilakukan ini dengan 2 (dua) penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya, melalui tabel sebagai berikut:

**Tabel 2. Keaslian Penelitian**

No	Nama Penulis	Judul tulisan	Fokus Bahasan	Fokus Proposal Disertasi (Eza aulia)
1	<b>Mohammad Ilham Agang</b> (2015)	Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia	Pada penelitian tersebut dipaparkan beberapa persoalan antara lain Filosofi pembatasan masa jabatan kepala Daerah, prinsip hukum terkait pembatasan masa jabatan kepala daerah di Indonesia dalam kerangka negara hukum demokrasi dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan <i>rasio legis</i> terhadap pembatasan masa jabatan yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.	Perbedaan dengan penelitian yang dilakukan adalah terdapat pada objek kajian pembatasan masa jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

2	<b>Bahrn</b> <b>Azmi</b> (2016)	Politik Hukum Pembatasan Periodesasi Masa Jabatan Kepala Daerah Pasca Orde Baru	Pada penelitian tersebut dipaparkan beberapa hal antara lain, aspek politik hukum pembatasan periode masa jabatan kepala daerah di era Reformasi, urgensi menyangkut tentang pembatasan periode masa jabatan kepala daerah dan peranan putusan MK dalam pembatasan periode masa jabatan kepala daerah tersebut	Perbedaan dengan penelitian yang dilakukan adalah menyangkut dengan fokus penelitian terkait norma pembatasan kepala daerah di Aceh khususnya kepala daerah tingkat II.  Perbedaan lainnya adalah terkait regulasi yang menjadi rujukan, di mana penelitian ini lebih memfokuskan UU No 11 tahun 2006.
---	---------------------------------------	--	--	---

## F. Kerangka Pemikiran

### 1. Kerangka Teoritis

Secara etimologi teori berasal dari kata “*theoria*”, berasal dari bahasa latin yang bermakna “perenungan”. Dalam bahasa Yunani berasal dari kata “*thea*”, yang secara hakiki menyiratkan sesuatu yang disebut dengan realitas. Dalam berbagai literatur dapat ditemukan bahwa para ahli menggunakan kata tersebut untuk menunjukkan bangunan berpikir yang tersusun secara sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan), juga simbolis.<sup>201</sup>

<sup>201</sup> R. Otje Salman S dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Reflika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 21

Pada penelitian disertasi teori berfungsi untuk memberikan arahan/petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan objek yang diteliti. Atas dasar tersebut, maka penelitian ini dikaji dengan teori-teori yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti. Adapun kerangka teori yang digunakan pada penelitian adalah sebagai berikut :

a. Teori Kedaulatan Rakyat

Secara etimologi kata kedaulatan berasal dari kata “*daulah*” yang dalam bahasa arab memiliki dua bentuk kata, yaitu “*daulatan*” yang berarti beredar dan “*nadawuliha*” yang berarti mempergantikan.<sup>202</sup> Dalam sejarah islam, istilah “*daulah*” dipergunakan untuk menunjuk pada rezim politik, seperti Daulah Bani Umayyah, Daulah Bani Abbasiyah, dan sebagainya.<sup>203</sup>

Pada literatur dan pembendaharaan kata asing ditemukan pula beberapa istilah yang serupa atau memiliki arti yang sama, seperti *Sovereignty* dalam bahasa Inggris, *Soeveriniteit* dalam bahasa Belanda, *Souverainete* dalam bahasa Perancis, dan *Souvranus* dalam bahasa Italia. Kata-kata tersebut merupakan hasil adopsi dari sebuah kata dalam bahasa Latin, yaitu “*Supranus*” yang berarti tinggi atau sesuatu yang tertinggi.<sup>204</sup>

Jean Bodin mendefinisikan kedaulatan sebagai (*la puissance absolue et perpetuelle d une Republique*) “*The absolute and perpetual power of commonwealth, or in later latin edition (supreme potestas in*

---

<sup>202</sup> Jimly Asshiddiqie, *Bung Hatta: Bapak Kedaulatan Rakyat*, Yayasan Bung Hatta, Jakarta, 2002, hlm. 87

<sup>203</sup> *Ibid.*,

<sup>204</sup> Sri Soemantri, *Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 67

*cives ac subditos, legibus solute*) “the supreme power over citizens and subjects, unrestrained by law”.<sup>205</sup> (kedaulatan adalah kekuatan absolut dan abadi dalam persemakmuran, atau dalam edisi latin dijelaskan kekuasaan tertinggi atas warga negara dan rakyat, tidak dibatasi oleh hukum).

Hinsley menjelaskan “the doctrine of sovereignty developed in two dimension: the first concerned with the internal, the second with the external aspects of sovereignty. The former claim that a person, or political body, established as sovereign rightly exercise the supreme command over a particular society. Government- whether monarchial, aristocratic or democratic – must enjoy the final and absolute authority within a given territory. The latter involves the assertion that there is no final and absolute authority above and beyond the sovereign state. States must be regarded as independent in all matters of internal politics, and should in principle be free to determine their own fate within this framework. External sovereignty is a quality with political societies possess in relationship to one another; it is associated with the aspiration of community to determine its own direction and politics, without undue interference from other power”.<sup>206</sup> (doktrin kedaulatan berkembang dalam dua dimensi: yang pertama berkenaan dengan aspek internal dan yang kedua berkaitan dengan aspek eksternal. Aspek internal berkaitan dengan klaim bahwa seseorang, atau badan politik, didirikan dengan menjalankan perintah tertinggi atas masyarakat tertentu dengan benar. Pemerintah baik monarki, aristokrasi, atau demokratis akan menghasilkan suatu otoritas yang final dan absolut dalam wilayah tertentu. Aspek eksternal melibatkan pernyataan bahwa tidak ada otoritas final dan absolut di atas dan di luar negara yang berdaulat. Negara harus dianggap independen dalam semua masalah politik internal dan pada prinsipnya harus bebas menentukan nasibnya sendiri dalam kerangka ini. Kedaulatan eksternal adalah kualitas yang dimiliki masyarakat politik dalam hubungannya satu sama lain terkait dengan aspirasi masyarakat untuk menentuka arah politiknya sendiri tanpa intervensi dari kekuatan lain.

---

<sup>205</sup> *La republique sans puissance souveraine, qui unist tous les membres et parties d'icelle et tout les menages et colleges en un corps, n 'est plus Republique.*”I, ch.ii, 1577, p. 9 dikutip dalam C. E Merriam, JR, *History of The Theory of Sovereignty Since Rousseau*, Batooche Books, Canada, 2001, hlm. 7

<sup>206</sup> F.H Hinsley, *Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986. Dikutip dalam David Held, *Law of States, Law Of People: Three Models of Sovereignty*, The Centre for The Study of Global Governance, London, 2002, hlm. 3

Teori kedaulatan pada perkembangannya terbagi menjadi 5 (lima) teori kedaulatan, antara lain: kedaulatan tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan negara, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat. Dari kelima teori tersebut selanjutnya akan dijabarkan secara lebih rinci adalah terfokus kepada teori kedaulatan rakyat yang menjadi pijakan dasar dalam penelitian ini.

Menurut Hendra Nurtjahyo ide dasar dari teori kedaulatan rakyat sangatlah sederhana, yaitu rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dan bukan yang lain. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri.<sup>207</sup> ide kedaulatan rakyat lahir sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang pada akhirnya menciptakan tirani dan kesengsaraan rakyat.

Munculnya perlawanan terhadap ajaran kedaulatan raja disebabkan oleh ketakutan terhadap kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh raja di Eropa. Di dalam masyarakat pada saat itu juga muncul keraguan tentang kekuasaan yang berlebihan yang dimiliki oleh gereja. Perlawanan itu muncul pada tahun 1517 di mana gereja dituduh telah menyelenggarakan kekuasaannya untuk memperoleh kekayaan dan kekuasaan duniawi.<sup>208</sup>

Pada masa itu para pemikir berusaha meruntuhkan hagemoni gereja dalam urusan-urusan kenegaraan, di mana gereja melakukan monopoli terhadap interpretasi ajaran agama yang kemudian dipaksakan

---

<sup>207</sup> Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 32-33

<sup>208</sup> Arief Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 25-26



menjadi suatu dogma yang harus diikuti oleh masyarakat menurut kepentingan gereja. Rasionalisasi dari para pemikir pada saat itu adalah fungsi negara mengurus kepentingan rakyat, seharusnya rakyatlah yang memiliki hagemoni tersebut.<sup>209</sup>

Pergerakan perlawanan melawan absolutisme kekuasaan raja dan hagemoni gereja pada saat itu dimotori oleh kaum Monarchomacha. Perjuangan tersebut dilandaskan pada pemahaman bahwa warga negara berhak memberontak dan membela diri dari pemerintah yang sewenang-wenang, serta sampai pada tuntutan apabila raja melanggar undang-undang maka rakyat tidak perlu mematuhiya lagi.<sup>210</sup>

Akibat dari perlawanan tersebut pada akhirnya menjadi awal munculnya pemikiran-pemikiran kedaulatan rakyat seperti terbitnya buku yang berjudul *Vindiciae Contra Tyrannos* yang ditulis oleh kaum Monarchomacha pada tahun 1579. Ajaran yang disampaikan melalui buku tersebut seperti raja tidak boleh memerintah dengan sewenang-wenang terhadap rakyat, jika hal tersebut terjadi maka munculah hak setiap orang untuk melawan.<sup>211</sup>

Ajaran lainnya dari kaum Monarchomacha menyatakan, meskipun raja dipilih Tuhan, tetapi dia diangkat berdasarkan persetujuan rakyat. Tiada orang yang dilahirkan sebagai raja, tak mungkin seorang menjadi raja tanpa ada rakyat.<sup>212</sup> Atas pemikiran kaum Monarchomacha yang

---

<sup>209</sup> *Ibid*, hlm. 36

<sup>210</sup> *Ibid*, hlm. 26

<sup>211</sup> *Ibid*,.

<sup>212</sup> *Ibid*, hlm. 27

dituangkan dalam buku tersebutlah kemudian dikenal luas dengan suatu ajaran tentang kedaulatan rakyat.<sup>213</sup>

Ajaran kedaulatan rakyat ini pada perkembangannya kemudian mengilhami revolusi Perancis, sehingga kemudian menghagemoni seluruh dunia dalam bentuk mitos abad ke 19 yang berisikan paham kedaulatan rakyat dan perwakilan.<sup>214</sup> Pada perkembangan selanjutnya ajaran ini menjadi prinsip dasar dalam konsep yang dikenal dengan demokrasi. Sekalipun dengan bentuk pelaksanaan yang berbeda-beda pada setiap negara, gagasan kedaulatan rakyat yang tumbuh dari tradisi Romawi ini kemudian menghagemoni pemikiran tentang kenegaraan hampir 90% negara-negara di dunia.<sup>215</sup>

Teori kedaulatan rakyat, merupakan suatu ide yang lahir dari teori perjanjian masyarakat, karena kedaulatan rakyat baru akan dapat terwujud apabila dilaksanakan atas dasar perjanjian masyarakat. John Lock sebagai pencetus kedaulatan rakyat mengidam-idamkan terwujudnya kedaulatan rakyat. John Lock menggambarkan bahwa terbentuknya sebuah negara berdasarkan kontrak sosial yang terbagi atas dua bagian yaitu *factum unionis* (perjanjian antar rakyat) dan *factum subjectionis* (perjanjian antara rakyat dengan pemerintah).<sup>216</sup>

Dasar Pemikiran kedaulatan rakyat menurut Jhon Locke yang dituangkan ke dalam buku karangannya yang berjudul *Second Treatise of*

---

<sup>213</sup> *Ibid*, hlm. 28

<sup>214</sup> Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 1986, hlm. 145

<sup>215</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980*, PT. Ikhtiar Baru Van Hoeve, Jakarta 1994, hlm. 9

<sup>216</sup> Hadi Wiyono dan Isworo, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Ganeca Exact, Bandung, 2007, hlm. 121

*Civil Government* adalah bahwa Locke mengutarakan keberatannya terhadap kerajaan absolut. Di mana dikemukakan bahwa tanpa ada dasar persetujuan mereka yang diperintah, absolutisme dalam arti sempit bukanlah masyarakat politis sama sekali, melainkan hanyalah kekerasan belaka.<sup>217</sup>

Inti pokok pemikiran Locke, mengajarkan bahwa manusia sejak lahir memiliki hak-hak pokok yang tidak dapat dikurang-kurangi lagi (*non-derogable rights*). Hak yang dimaksudkan tersebut yaitu hak manusia untuk hidup, hak kemerdekaan diri dan hak milik. Ketiga hak ini merupakan hak asasi manusia sudah dimiliki setiap orang saat ia dilahirkan. Kemudian negara lahir karena ada perjanjian warga negaranya yang bertujuan untuk menjamin hak-hak tersebut.<sup>218</sup>

John Locke berpendapat negara terbentuk berdasarkan *pactum unionis*, yaitu perjanjian antar individu untuk membentuk negara. Dari perjanjian itu, rakyat kemudian membuat *pactum subjectionis*, yaitu perjanjian antara rakyat dengan pemerintah.<sup>219</sup> Menurutnya, rakyat memberikan mandat dan hak-haknya melalui *pactum subjectionis* kepada penguasa atau pemerintah, selama pemerintah masih tunduk pada undang-undang dasar negara. Mandat rakyat diberikan agar pemerintah mengelola negara berdasar pada konstitusi sebagai penjelmaan kehendak rakyat. Namun demikian, rakyat tidak

---

<sup>217</sup> Diane Revitch dan Abigail Thernstron, *Demokrasi Klasik dan Modern – Tulisan Tokoh-tokoh Ulung Sepanjang Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm. 30

<sup>218</sup> Eddy Purnama, *Negara...*, Op.Cit, hlm. 36

<sup>219</sup> Simanjuntak, *Pendidikan kewarganegaraan*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 151

menyerahkan seluruh haknya kepada pemerintah. Rakyat tetap mempertahankan sejumlah hak milik dan kebebasan.<sup>220</sup>

Jean Jacques Rousseau dalam buku berjudul *Du Contract Social* menjelaskan bahwa secara kodrat, manusia adalah makhluk yang merdeka sejak dilahirkan. Namun, manusia juga merupakan makhluk sosial yang memiliki berbagai kebutuhan dan kepentingan. Dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingannya, manusia membentuk organisasi. Salah satu organisasi yang berfungsi sebagai alat untuk memenuhi kebutuhan itu adalah negara.

Menurut Rousseau, negara dibentuk atas kehendak rakyat (*volente generale*) melalui kontrak sosial (*social contract*). Dalam kontrak sosial, individu secara suka rela dan bebas membuat perjanjian untuk membentuk negara berdasarkan pada hasrat, keinginan, cita-cita dan kepentingan mereka. Keinginan dan cita-cita rakyat itulah yang menjadi motivasi dan cita-cita negara.<sup>221</sup>

Berkenaan dengan kontrak sosial ini, dikenal dua macam teori perjanjian, sebagai berikut:<sup>222</sup>

- 1) *Verdrag Theory*, atau teori perjanjian dualism. Seperti hal pandangan dualism pada abad pertengahan mengajarkan bahwa para petani, pedagang, tukang dan lain-lainya selaku warga masyarakat tidak dapat menjamin keselamatannya, maka mereka memerlukan perlindungan dengan mengadakan perjanjian dengan penguasaan sebagian orang sekotanya. Dalam hal ini terdapat dua kepentingan yang berbeda yaitu satu pihak menghendaki jaminan keselamatan, sedangkan pihak lain menghendaki uang berupa pajak.

---

<sup>220</sup> *Ibid.*,

<sup>221</sup> Rousseau,J.J, *Perjanjian Sosial*, terjemahan NiNo Cicero, Visimedia, Jakarta, 2007, hlm. 47

<sup>222</sup> Max Boli Sabon, *Ilmu Negara*, dikutip dalam Eddy Purnama, *Konstitusi Negara Kajian Hukum Konstitusi*, Pusaka Sutra, Bandung, 2010, hlm. 23-24

- 2) *Gesamtakt theory*, atau teori perjanjian sebagai pernyataan bersama dari satu kelompok masyarakat, yang mempunyai keinginan yang sama, untuk mencapai tujuan bersama. Perjanjian bersama tersebut sebagai kesepakatan bersama untuk membentuk negara.

Negara sebagai organisasi yang dibentuk rakyat, berkewajiban mewujudkan tujuan atau cita-cita rakyat itu. Tujuan dan cita-cita tersebut dituangkan dalam kontrak sosial yang berwujud konstitusi atau undang-undang dasar negara. Konstitusi tersebut harus ditaati dan dijalankan oleh pemerintah atau penguasa diberi wewenang untuk menjalankan kekuasaan tersebut demi kepentingan rakyat (mandataris rakyat). Jika pemerintah tidak mampu menjalani kewajiban itu, kekuasaan yang telah diberikan dapat diambil kembali.<sup>223</sup>

Berbeda dengan Jhon Locke dan Rousseau yang membangun teorinya dengan berangkat dari keadaan masyarakat yang damai, Thomas Hobbes mengkonstruksikan kontrak sosial berangkat dari keadaan masyarakat yang chaos, di mana dikatakan bahwa dalam keadaan alamiah manusia saling bermusuhan, berada terus menerus dalam peperangan yang satu melawan lainnya, di mana keadaan ini dikenal dengan '*bellum omnium contra omnes*' yang dapat diartikan perang semua melawan semua.

Menurut Hobbes, keadaan alamiah (*chaos*) harus diakhiri demi keberlanjutan hidup manusia, di mana akhirnya manusia sadar dan dalam hal ini dilakukanlah suatu kontrak sosial, sehingga individu-individu yang tadinya hidup dalam keadaan alamiah mengadakan suatu perjanjian

---

<sup>223</sup> Rousseau, J.J, *Perjanjian* .... Loc.Cit, hlm. 47

untuk menyerahkan hak-hak kodrat yang dimilikinya kepada seseorang atau suatu badan.

Hobbes membayangkan kontrak sosial di mana setiap individu berkata “*I authorize and give up my right of governing my self to this man, or to this assembly of man, on this condition, that you give up your right to him and authorize all his action in like manner*”.<sup>224</sup> (saya memberikan otorisasi dan hak saya untuk mengatur diri sendiri kepada orang ini, atau kepala kelompok orang ini (penerima kuasa), dengan syarat bahwa anda menyerahkan hak anda kepadanya dan memberikan otorisasi atas semua tindakannya dengan cara yang sama). Dengan kata-kata demikian maka terbentuklah negara untuk mengakhiri keadaan alamiah yang di maksud. Dalam bahasa Hobbes, kontrak sosial dikatakan “*this is generation of Leviathan (or rather, to speak more reverently, of that mortal god) to which we owe, under the immortal god, our peace and defense*”.<sup>225</sup> (inilah generasi Leviathan (lebih tepatnya generasi yang berbicara lebih relevan dengan moral ketuhanan) yang berhutang kepada tuhan atas perdamaian dan pertahanan).

Berdasarkan pendapat yang diutarakan oleh Hobbes, dapat dimengerti bahwa dalam teori Hobbes hanya dikenal satu perjanjian yaitu *pactum subjectionis*, namun menurut Hobbes perjanjian saja belum cukup, di mana orang atau kelompok orang yang ditunjuk oleh masyarakat untuk mengatur kehidupan masyarakat harus diberi kekuasaan, karena menurut Hobbes kontrak sosial tanpa kekuasaan

---

<sup>224</sup> F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Jakarta, 1980, hlm. 143

<sup>225</sup> *Ibid.*,

diibaratkan “...*convenants, without the sword, are but words, and of no strength to secure a man at all*”.<sup>226</sup> (...perjanjian, tanpa pedang, hanyalah kata-kata belaka dan tidak memiliki kekuatan untuk melindungi seseorang sama sekali)

Berkenaan dengan prinsip-prinsip yang dikandung dalam ajaran kedaulatan rakyat atau demokrasi, pendapat dari David Held adalah pendapat yang paling cocok meletakkan pengertian dan prinsip demokrasi dengan sangat komprehensif. Pendapat Held telah sampai pada pengertian demokrasi yang mendukung suatu prinsip dasar otonomi.<sup>227</sup> Ia berpendapat:

Orang seharusnya bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupannya; yaitu, mereka harus memperoleh hak yang sama (dan karena itu, kewajiban yang sama) dalam suatu kerangka pikir yang menghasilkan dan membatasi peluang yang tersedia untuk mereka, asalkan menyebarkan kerangka pikir ini untuk tidak meniadakan hak-hak orang lain.<sup>228</sup>

Terkait pendapat Held tersebut, terdapat 2 (dua) catatan penting, yaitu: kebebasan dan kesetaraan. Yang keduanya pada perkembangan selanjutnya menjadi prinsip dasar yang menegakkan otonomi demokrasi (*democracy outonomy*). Berkenaan dengan dua prinsip tersebut dijelaskan bahwa demokrasi membutuhkan adanya pernyataan hak-hak manusia, diluar dari hak memilih untuk memberikan kesempatan yang sama untuk turut serta dan berpartisipasi dalam agenda politik. Dalam konteks adanya keseimbangan antara liberalism politik dan tradisi marxis, Held berpendapat, disamping hak politik, otonomi demokrasi

---

<sup>226</sup> *Ibid.*,

<sup>227</sup> Goerd Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Berubah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 33

<sup>228</sup> David Held, dikutip dalam Goerd Sorensen, *Demokrasi... Ibid.*,

juga membutuhkan pernyataan tentang hak-hak sosial dan ekonomi untuk memastikan bahwa tersedianya sumberdaya yang cukup bagi otonomi demokrasi.<sup>229</sup>

R.C. Bhardwaj dan K. Vijaykrishnan menjelaskan demokrasi sebagai “*democracy is widely accepted to be a method of political organization for the purpose of arriving a decision....further, democracy requires periodic free and fair election with political pluralism*”.<sup>230</sup>

(demokrasi secara luas diterima sebagai suatu metode yang digunakan oleh organisasi politik untuk tujuan pengambilan keputusan, lebih lanjut, demokrasi membutuhkan pemilihan umum yang bebas dan adil secara berkala dengan politik yang bersifat pluralis).

Serangkaian pemikiran berkenaan dengan prinsip kedaulatan rakyat sampai kepada demokrasi dapat dipahami secara ringkas melalui pemikiran Jhon Locke yang dikenal telah berhasil meletakkan dasar bagi teori demokrasi liberal yang kemudian dikembangkan oleh James Medison, Jeremy Bentham dan James Mill menjadi yang disebut dengan “*protective theory of liberal democracy*” yang intinya disarikan oleh David Held sebagai berikut:<sup>231</sup>

Prinsip pembenaran: warga membutuhkan perlindungan dari pemerintah dan juga sesama warga negara untuk menjamin bahwa yang memerintah melaksanakan kebijakan yang sesuai dengan kepentingan warga negara secara keseluruhan.

Ciri-ciri kunci: Kedaulatan pada akhirnya berada pada rakyat tetapi diberikan kepada wakil-wakil yang secara legitim dapat

---

<sup>229</sup> *Ibid*, hlm. 33

<sup>230</sup> R.C. Bhardwaj and K. Vijaykrishnan, *Democracy and Development, Allies or Adversaries*, ashgate Publishing Limited, Brookfield USA, 1998, hlm. 2

<sup>231</sup> John Locke, *Kuasa Itu Milik Rakyat, Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya. Ruang Lingkup, dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil*, terjemahan, Pustaka Filsafat, Kanisius, Yogyakarta 2002, hlm. 15



menjalankan fungsi-fungsi negara. Pemilihan umum secara teratur, pemberian suara secara rahasia, kompetisi antar fraksi, antar calon pemimpin, dan antar partai serta pemerintahan oleh mayoritas merupakan dasar institusional untuk menciptakan akuntabilitas dari mereka yang memerintah.

Kekuasaan negara harus bersifat impersonal, yaitu secara hukum dibatasi dan dibagikan diantara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pentingnya konstitusionalisme untuk menjamin kebebasan dari perlakuan yang sewenang-wenang dan persamaan di muka hukum dalam bentuk hak-hak politik dan hak-hak sebagai warga negara.

Beragamnya teori kedaulatan rakyat sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya sehingga dalam penelitian ini yang menjadi rujukan dan panduan untuk dipergunakan sebagai pisau analisis adalah teori kedaulatan rakyat berdasarkan ajaran Jean Jacques Rousseau. Hal tersebut didasari bahwa penerapan demokrasi di Indonesia mengarah pada ajaran dari Rousseau.<sup>232</sup>

Pemikiran Rousseau tentang kedaulatan rakyat disusun dalam bukunya *Sosial Contract* yang diterbitkan pada tahun 1762.<sup>233</sup> Pemikiran Rousseau disandarkan pada pertentangannya yang sangat keras terhadap absolutime negara dalam pemerintahan monarki. Rousseau berpendapat:<sup>234</sup>

*In the ideal social collectivity, the opinions, interests, and preferences of individuals are amalgamated into the "general will," which is the only legitimate sovereign authority-legitimate because it contains, and transcends, the wills of the individual members. In such a regime, laws that are in accordance with the general will are not coercive, and they are never unjust, for no one can coerce or be unjust to one self.* (Dalam kolektivitas sosial yang ideal, pendapat, kepentingan, dan preferensi individu digabungkan menjadi "kehendak umum", yang merupakan satu-satunya otoritas

---

<sup>232</sup> Sudijono Djojoprajitno, *Demokrasi Kita Ala Hatta Dalam Teori Dan Praktik*, LPPM Tan Malaka, Jakarta, 2008, hlm. 35.

<sup>233</sup> Bertrand Russel, *Sejarah Filsafat Barat Kaitannya Dengan Kondisi Sosio Politik Zaman Kuno Hingga Sekarang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 907

<sup>234</sup> Scoot Gordon, *Controlling The State: Constitutionalism From Ancient Athens To Today*, Harvard University Press, 2002, hlm. 31

berdaulat yang sah-sah karena mengandung, dan melampaui, kehendak para anggota individu. Dalam rezim seperti itu, hukum yang sesuai dengan kehendak umum tidak memaksa, dan tidak pernah adil, karena tidak ada yang bisa memaksa atau tidak adil terhadap diri sendiri.)

Paham pemikiran Rousseau tentang kedaulatan rakyat berpangkal kepada kontrak sosial, di mana kontrak sosial yang dimaksud oleh Rousseau adalah:<sup>235</sup>

“Masing-masing dari kita secara bersama-sama meletakkan kedirian dan seluruh kekuasaan kita di bawah supremasi kehendak umum, dan dalam kapasitas kolektif kita, kita menerima tiap anggota sebagai bagian yang tak terpisahkan dari keseluruhan”. langkah menciptakan sebuah lembaga moral dan kolektif, yang disebut “negara” bila pasif, dan “penguasa” bila aktif. Dan “kekuasaan” bila dalam kaitannya dengan lembaga serupa yang lain.

Rousseau tidak memandang kontrak sosial sebagai peristiwa sejarah, melainkan sebagai suatu *dekkarbeid* (konstruksi).<sup>236</sup> Menurutnya kontrak sosial tidak pernah terjadi tetapi hanyalah merupakan pemikiran yang dikonstruksikan berdasarkan pengalaman-pengalaman manusia dalam konsteks hubungan antara manusia dan negara. Negara atas dasar kontrak sosial memposisikan pemerintah sebagai pimpinan organisasi negara yang dibentuk dan ditentukan oleh yang berdaulat, yaitu rakyat.<sup>237</sup>

Dalam konsepsi kedaulatan Rousseau bahwa pemegang kedaulatan adalah rakyat, maka oleh karena itu, rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi atas kekuasaan negara atau yang dari padanya lahir kekuasaan negara.

---

<sup>235</sup> Bertrand Russel, *Sejarah... Op.Cit*, hlm. 909

<sup>236</sup> Djokosoetono, *Ilmu Negara*, In Hill Co, Jakarta, 2006, hlm. 111

<sup>237</sup> Samidjo, *Ilmu... Op.Cit*, hlm. 96

Terkait dengan realisasi penerapan kedaulatan rakyat, Rousseau menjelaskan bahwa setiap individu memiliki kehendaknya sendiri, namun disisi lain juga terdapat kepentingan para individu untuk menjaga hubungan sosial yang disebut dengan kehendak umum atau *general will* (*volente generale*).<sup>238</sup> Dalam perspektif yang demikian, tugas negara dipandang sebagai alat pelaksana dari kehendak umum yang diamanah oleh rakyat. Maka dapat dikatakan bahwa kehendak rakyat merupakan kehendak negara. Rakyat yang memiliki negara dan bukan penguasa.<sup>239</sup>

*Volente generale* dimaknai sebagai kehendak sebahagian besar rakyat yang diwujudkan dalam setiap pengambilan keputusan melalui sistem suara terbanyak dalam penyelenggaraan negara.<sup>240</sup> Dalam penilaian Rousseau kehendak umum berada di atas kepentingan individu-individu yang menyatu dalam sebuah negara, selalu konstan, tidak tergantikan dan murni.<sup>241</sup> Hal tersebut terdapat dalam pernyataan, sebagai berikut:

“Kehendak konstan (tetap) dari semua warga negara merupakan kehendak umum; dengan menaruh hormat padanya, maka mereka menjadi warga negara dan bebas. Ketika undang-undang diajukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang ditanyakan bukanlah apakah majelis ini menyetujui atau menolak mengajukan itu, melainkan apakah undang-undang itu selaras dengan kehendak umum, yang merupakan kehendak mereka sendiri. Dengan memberikan suaranya, setiap orang meyakini

---

<sup>238</sup> Rusdy, *Konstitusionalisme Indonesia, Dasar dan Teori*, Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan (PKKPUU) Fakultas Hukum Universitas Lampung, Lampung, 2013, hlm. 5

<sup>239</sup> *Ibid*, hlm. 5

<sup>240</sup> Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Sinar Bakti, Jakarta, 1980, hlm. 115

<sup>241</sup> Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Transmedia, Jakarta, 2009, hlm. 48

pendapatnya; dan kehendak umum diketahui melalui perhitungan suara”.<sup>242</sup>

Dijelaskan secara lebih lanjut oleh Rousseau:<sup>243</sup>

“Sering kali terdapat perbedaan besar antara kehendak semua dengan kehendak umum, sedangkan kehendak semua merupakan himpunan kepentingan pribadi, sehingga merupakan himpunan dari kehendak khusus juga. Namun berbeda dengan semua kehendak yang sama, kekurangan dan kelebihan kehendak semua dapat membatalkan satu sama lain, sedangkan kehendak umum masih tetap menjadi himpunan kehendak berbeda”.

Pemikiran Rousseau tentang perbedaan antara kehendak umum dan kehendak semua dapat ditafsirkan bahwa kehendak umum sebagai kehendak objektif yang bersifat umum, suatu kebaikan dan kepentingan bersama, sedangkan kehendak semua adalah suara mayoritas yang diperoleh dari suatu pemungutan suara.<sup>244</sup> Lebih jelas dipahami, bahwa kehendak umum adalah kehendak bersama masing-masing individu untuk mewujudkan kepentingan umum, sehingga kehendak umum secara nyata dicapai dan diukur lewat kehendak mayoritas.<sup>245</sup>

Selanjutnya Rousseau berpendapat berkenaan dengan *volonte de tous*, di mana menurutnya, merupakan kehendak rakyat seluruhnya yang hanya dimanfaatkan oleh rakyat sekali saja yakni saat negara akan dibentuk (saat terjadi kontrak sosial).<sup>246</sup> Maksud dari *volente de tous* adalah untuk memberikan dasar agar negara dapat berdiri abadi, karena ini merupakan kebulatan kehendak, dan jika negara telah berdiri, maka

---

<sup>242</sup> *Ibid*, 184-195

<sup>243</sup> *Ibid.*,

<sup>244</sup> Reza Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik, Locke-Rousseau-Habermas*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 56

<sup>245</sup> Hendra Nurtjahyo, *Filsafat...Op.Cit*, hlm. 65

<sup>246</sup> Moh. Kurnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...Loc.Cit*, hlm. 115

pernyataan terkait dengan persetujuan untuk membentuk negara tersebut tidak dapat ditarik kembali.<sup>247</sup>

Untuk selanjutnya *volente de tous* tidak dapat dipergunakan lagi mengingat syarat terjadinya *volente de tous* adalah kesepakatan secara bulat, sehingga ketika diimplementasikan dalam praktik pemerintahan, roda pemerintahan tidak dapat dijalankan apabila segala kebijakan harus dirumuskan dengan kesepakatan atau persetujuan penuh dengan suara bulat.

Walaupun demikian, pada hakikatnya Rousseau tidak menyetujui jika penyerahan kewenangan rakyat pada penguasa atau negara adalah wujud dari penyerahan hak dan kebebasan belaka. Kontrak sosial dimaknai sebagai sarana untuk menghidupkan tatanan pemerintahan dan struktur kenegaraan yang teratur dan juga menepis kegundahan filosofis yang mendera rakyat di era *state of nature*.<sup>248</sup>

#### b. Teori Demokrasi

Perwujudan atas kedaulatan rakyat dalam praktik ketatanegaraan diwujudkan dalam suatu sistem demokrasi. Istilah demokrasi secara etimologi berasal dari bahasa Yunani, terdiri dari kata "*demos*" dan "*kratos*". *Demos* berarti rakyat atau penduduk (*people*) sedangkan *kratos* atau *kratein* berarti pemerintahan atau kekuasaan, di dalam literatur bahasa Inggris dapat dipahami dengan istilah *rule*.<sup>249</sup> Kranenburg

---

<sup>247</sup> Rusdy, *Konstitusionalisme ...* Loc. Cit, hlm. 5

<sup>248</sup> Moh. Kurnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...*, Op.Cit, hlm. 126

<sup>249</sup> Dwi Sulisworo, Tri Wahyu Ningsih, Dikdik Baehaqi Arif, *Demokrasi*, Bahan ajar, Hibah Materi Pembelajaran Non Konvensional, Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan, Universitas Ahmad Dahlan, 2012, hlm. 2

menjelaskan, bahwa istilah “*demokratia*” yang dimaksud dalam bahasa Yunani adalah cara memerintah oleh rakyat.<sup>250</sup>

Demokrasi dalam pengertian yang paling sederhana dapat didefinisikan sebagai suatu sistem pemerintahan yang mengikut sertakan rakyat.<sup>251</sup> Secara spesifik dapat dijelaskan bahwa demokrasi adalah suatu sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintahan yang dilandasi atas prinsip kedaulatan rakyat. Terkait kekuasaan tertinggi atas pelaksanaan demokrasi ada ditangan rakyat, maka hakikat dari demokrasi memuat:<sup>252</sup>

- 1) Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*)  
Mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintah yang sah dan diakui (*ligimate government*) dimata rakyat. Sebaliknya ada pemerintahan yang tidak sah dan tidak diakui (*unligimate government*). Pemerintahan yang diakui adalah pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan rakyat. Pentingnya legimitasi bagi suatu pemerintahan adalah pemerintah dapat menjalankan roda birokrasi dan program- programnya.
- 2) Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*)  
Pemerintahan oleh rakyat berarti bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat bukan atas dorongan sendiri. Pengawasan yang dilakukan oleh rakyat (*sosial control*) dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun tidak langsung (melalui DPR).
- 3) Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*)  
Mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah dijalankan untuk kepentingan rakyat. Pemerintah diharuskan menjamin adanya kebebasan seluas-luasnya kepada rakyat dalam menyampaikan aspirasinya baik melalui media pers maupun secara langsung.

---

<sup>250</sup> Koencoro Peorbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987, hlm. 6

<sup>251</sup> Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD 1945 Dalam Paradigma Reformasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 82

<sup>252</sup> Dwi Sulisworo, Tri Wahyu Ningsih, Dikdik Baehaqi Arif, *Demokrasi...Op.Cit*, hlm.

Pemerintahan yang dilaksanakan dari, oleh dan untuk rakyat sebagaimana dijelaskan di atas dijelaskan oleh Durverger termasuk cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya suatu sistem pemerintahan di dalam negara yang pada pokoknya semua orang (rakyat) di dalam negara berhak untuk memerintah dan juga untuk diperintah.<sup>253</sup>

Perkembangan pemikiran terkait dengan demokrasi melahirkan beberapa tipe, tipe-tipe demokrasi tersebut diklasifikasikan atas corak landasan yang berkembang atas nama rakyat. Tipe-tipe demokrasi yang dimaksud antara lain:

#### 1) Demokrasi Konstitusional

Ciri pokok dari demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.<sup>254</sup> Dilakukan pembagian terhadap kekuasaan penyelenggara negara, sehingga kekuasaan tersebut tidak terpusat pada satu tangan guna mencegah terjadinya kesewenang-wenangan yang dimiliki oleh penguasa. Mekanisme pembatasan dan pembagian kekuasaan dilaksanakan dengan menggunakan instrumen hukum, sehingga pada praktiknya, tipe demokrasi konstitusional dapat dilihat pada negara yang menganut konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law* (negara hukum).

#### 2) Demokrasi yang bersandar Pada Paham Komunis

---

<sup>253</sup> Koencoro Peorbopranoto, *Sistem...Loc.Cit*, hlm. 6

<sup>254</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 201

Demokrasi tipe ini berpangkal pada sikap ambivalen kepada negara. Negara difungsikan sebagai alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap dengan sendirinya, akibat dari munculnya masyarakat komunis.<sup>255</sup> Dengan munculnya masyarakat komunis maka segala bentuk penindasan terhadap kaum marginal telah lenyap dan keseimbangan antara hak dan kewajiban akan berjalan secara adil.

Lenyapnya negara dengan tercapainya komunisme diartikan oleh Lenin, bahwa negara akan lenyap sama sekali manakala masyarakat menerima prinsip bahwa “*from each according to his ability, to each according to his needs*” (setiap orang bekerja menurut kesanggupannya, setiap orang menerima menurut kebutuhannya).<sup>256</sup> Demokrasi yang dilandasi oleh paham komunis pada hakikatnya menggunakan instrumen negara sebagai alat pemaksa untuk melahirkan masyarakat komunis yang terbebas dari penindasan, sehingga berujung kepada lenyapnya eksistensi negara dan terciptanya keseimbangan antara hak, kewajiban dan kebutuhan dari para individu dalam kelompok masyarakat. Lenyapnya eksistensi negara menjadi faktor penting dalam mewujudkan ide demokrasi ini, dikarenakan negara selalu menjadi alat penindas yang dipakai oleh suatu golongan untuk melakukan penindasan terhadap golongan lain.

Demokrasi pada fase ini dikatakan oleh Lenin adalah demokrasi untuk mayoritas dari rakyat dan penindasan dengan kekerasan terhadap kaum penghisap dan penindas, dengan jalan menyingkirkan mereka dari

---

<sup>255</sup> *Ibid*, hlm, 201-202

<sup>256</sup> Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia; Demokrasi Parleментар; dan Demokrasi Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 110



demokrasi.<sup>257</sup> Pada tataran teoritik ide komunisme adalah pemikiran Lenin yang dilandasi oleh gagasan marxis diterapkan pada partai komunis, namun pada perkembangannya, gagasan terkait lenyapnya eksistensi negara sebagaimana pemikiran Lenin ditafsirkan secara berbeda oleh para penerusnya.

### 3) Demokrasi Rakyat

Demokrasi rakyat merupakan fase lanjutan dari demokrasi berdasarkan paham komunis, demokrasi ini berjalan pada fase transisi negara yang dijadikan alat untuk menindas rakyat akan lenyap, dan negara transisi di sini bertugas untuk menjamin perkembangan negara kearah sosialisme. Georgi Dimitrov menjelaskan hal senada “*a state in the transitional period destined to devolepment on the path socialism*” (suatu negara dalam masa transisi yang bertujuan untuk menjamin lahirnya sosialisme).<sup>258</sup>

Demokasi rakyat memuat 2 (dua) ciri pokok, yaitu: pertama, suatu wadah front persatuan (*united front*) yang merupakan landasan kerja sama dari partai komunis dan golongan-golongan lainnya dalam masyarakat di mana partai komunis berperan sebagai penguasa. Dan kedua, penggunaan beberapa lembaga pemerintahan dari negara yang lama.<sup>259</sup>

Pada pelaksanaannya, demokrasi ini berbeda-beda pada negara penganutnya tergantung pada situasi politik pada masing-masing negara.

Di Soviet sendiri, demokrasi ini berjalan dengan cara sistem partai

---

<sup>257</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...*loc.Cit, hlm. 202

<sup>258</sup> Miriam Budiardjo, *Demokrasi...*Op.Cit, hlm. 89

<sup>259</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...*Op.Cit, hlm. 205

tunggal dilandasi atas perkembangan politik yang kaku dan penuh ketegangan antara golongan komunis dan anti komunis, yang pada akhirnya mengeliminasi atau menyingkirkan golongan selain dari golongan komunis secara paksa. Sedangkan pada negara-negara Eropa timur, terjadi hal yang berbeda, di mana dilaksanakan dalam sistem multi partai yang didominasi oleh partai komunis sebagai partai berkuasa.

#### 4) Demokrasi Nasional (*National Democratic State*)

Demokrasi nasional lahir atas koreksi terhadap demokrasi komunis yang pada kenyataannya gagal dengan melihat perkembangan pada negara-negara baru di Asia dan Afrika. Kegagalan komunisme tersebut disebabkan terdapat dukungan yang kuat dari rakyat kepada golongan nasionalis di negara-negara baru di negara-negara baru tersebut.

Demokrasi nasional dianggap sebagai suatu tahap dalam perkembangan negara demokrasi rakyat sebagai suatu bentuk diktator proletariat.<sup>260</sup> Perkembangan selanjutnya konsep demokrasi nasional pada tahun 1964 disadari tidak realistis, sehingga dilakukan kembali penyesuaian, di mana dalam demokrasi nasional pada konsep yang baru telah melepaskan gagasan-gagasan pokok yaitu peran mutlak partai komunis serta pertentangan kelas, dicetuskan konsep demokrasi parlementer.

Hal tersebut diakibatkan berubahnya paradigma pemikiran komunisme dengan melihat perkembangan aktual dan real pelaksanaan ide sosialis di dunia internasional. Bahkan ide pokok terkait dengan

---

<sup>260</sup> *Ibid*, hlm. 206

perwujudan masyarakat komunis tidak lagi sama dengan yang dicetuskan oleh Lenin. Dalam konsep yang baru dikatakan “*transition to the non capitalist road can be achieved under the leadership of the revolutionary democrats and not under the leadership of the revolutionary democrats and not under the working class*” (transisi ke arah non kapitalis (komunis) dapat dicapai di bawah kepemimpinan kaum demokrat dan tidak di bawah kepemimpinan kaum buruh saja).<sup>261</sup>

Selain dari pada yang dijelaskan tersebut, demokrasi apabila ditinjau dalam perspektif politik, memunculkan 3 (tiga) jenis pokok demokrasi.<sup>262</sup>

- 1) Demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung  
Suatu sistem di mana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung. Tipe tersebut merupakan tipe demokrasi dalam bentuk aslinya seperti yang diterapkan di Athena Kuno.
- 2) Demokrasi Liberal atau demokrasi perwakilan  
Suatu sistem perwakilan yang menggunakan pejabat yang dipilih untuk mewakili kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil menjunjung tinggi aturan hukum.
- 3) Demokrasi dengan model partai tunggal  
Demokrasi dengan model satu partai merupakan model yang diragukan apakah hal tersebut merupakan model dari demokrasi. Namun secara tipologi, ditemukan pendapat yang menyatakan model partai tunggal adalah bagian dari demokrasi.

Model-model demokrasi secara lebih spesifik dapat dilihat pada tabel berikut yang merupakan model demokrasi menurut pemikiran David Held:

**Tabel 3. Model Demokrasi Menurut David Held**

<b>Model Demokrasi</b>	<b>Prinsip-Prinsip Penilaian</b>
Model I Demokrasi Klasik	Warga negara seharusnya menikmati kesetaraan politik agar mereka bebas memerintah dan

<sup>261</sup> *Ibid.*,

<sup>262</sup> *Ibid.* hlm. 207-208

	diperintah secara bergiliran
Model II Republikanisme Protektif	Partisipasi politik merupakan sebuah kondisi yang penting bagi kebebasan pribadi, jika para warga negara tidak menguasai mereka sendiri, mereka akan di dominasi oleh orang lain
Model Ila Republikanisme dan perkembangan	Para warga negara harus menikmati persamaan politik dan ekonomi agar tak seorang pun yang dapat menjadi penguasa bagi yang lain dan semuanya dapat menikmati perkembangan dan kebebasan yang sama dalam proses tekad diri bagi kebaikan bersama
Model III Demokrasi Protektif	Penduduk membutuhkan perlindungan dari para pemimpin begitu pula dari sesamanya, untuk memastikan bahwa mereka yang memimpin melaksanakan kebijakan-kebijakan yang sepadan dengan kepentingan-kepentingan penduduk secara keseluruhan.
Model IIIa Demokrasi Developmental	Partisipasi dalam tata kehidupan politik penting tidak hanya bagi perlindungan kepentingan individu, namun juga bagi pembentukan rakyat yang tahu, mengabdikan, dan berkembang titik keterlibatan politik penting bagi peningkatan kapasitas individu yang tertinggi dan harmonis
Model IV Demokrasi Langsung Dan Akhir Dari Politik	Pembangunan yang bebas dari semuanya hanya dapat diraih dengan pembangunan yang bebas dari setiap orang. kebebasan membutuhkan berakhirnya eksploitasi dan terutama kesetaraan politik Dan ekonomi yang benar-benar lengkap; hanya ketidaksetaraan yang dapat menjamin keadaan-keadaan yang diperlukan untuk merealisasikan kemampuan manusia sehingga " setiap orang dapat memberi "Sesuai dengan kemampuannya dan "menerima apa yang mereka butuhkan".
Model V Demokrasi Kompetisi Elit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metode pemilihan elit politik yang terampil imajinatif yang mampu mengambil keputusan-keputusan yang diperlukan dalam legislatif dan administratif.</li> <li>• Hambatan bagi kepemimpinan politik yang berlebihan</li> </ul>
Model VI Demokrasi	Menjamin pemerintahan oleh minoritas dan dengan demikian, kebebasan politik penghambat tumbuhnya faksi-faksi Dengan kekuatan berlebihan

Pluralisme Balik Baru	dan tidak responsif
Model VII Demokrasi Legal	prinsip mayoritas merupakan sebuah cara yang efektif dan selalu diperlukan untuk menjaga individu-individu dari kesewenang-wenangan pemerintah dan mempertahankan kebebasan titik namun, bagi kehidupan politik, seperti kehidupan ekonomi, untuk menjadi kira-kira inisiatif dan kebebasan individu, kekuasaan mayoritas harus dibatasi oleh peraturan hukum. hanya dibawa kondisi-kondisi tersebut, prinsip mayoritas dapat berfungsi dengan pantas dan bijak.
Model VIII Demokrasi partisipatif	Sebuah hak yang sama pada kebebasan dan pengembangan diri hanya dapat diperoleh dalam sebuah "masyarakat partisipatif", Sebuah masyarakat yang membantu perkembangan sebuah kemampuan nilai politik, Memelihara sebuah urusan terhadap masalah-masalah kolektif dan menyumbangkan pada formasi warganegara yang berpengetahuan yang mampu menerima sebuah kepentingan tetap dalam proses pemerintah.
Model IX Demokrasi Liberal	Persyaratan kelompok politik yang dilakukan dengan kesepakatan warga negara yang bebas dan berdasarkan pada kemampuan "justifikasi mutual" keputusan politik merupakan dasar utama untuk mencari solusi permasalahan kolektif
Model X Otonomi Demokrasi	orang-orang atau masyarakat harus menikmati hak yang setara dan selanjutnya, kewajiban yang setara dalam spesifikasi Kerangka kerja partai politik yang menciptakan dan membatasi kesempatan-kesempatan yang disediakan oleh masyarakat; yaitu Artinya, mereka harus bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupan mereka sendiri selama mereka tidak menyebarkan Kerangka kerja ini untuk mengingkari atau menyangkal atau melanggar hak-hak orang lain.
Model Xa Demokrasi Kosmopolitan	Dalam dunia yang penuh dengan hubungan global dan regional yang semakin intensif, dengan "komunitas nasib" yang saling melengkapi, prinsip otonomi membutuhkan sebuah peningkatan dalam jaringan-jaringan regional yang global maupun pemerintahan lokal dan nasional.

Sumber : dikutip dalam Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 208-209

Demokrasi sebagaimana disampaikan sebelumnya, diartikan sebagai sistem politik, dikenal pula dengan istilah sistem politik yang demokratis, Dijelaskan oleh Hendry B Mayo:<sup>263</sup>

*“Democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, My representatives subject to effective popular control and periodic elections on the principle of political equality and under conditions of political freedom”* (Sistem politik yang demokratis jalan di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip persamaan politik yang diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Terkait demokrasi politik, Mayo menjelaskan terdapat beberapa nilai yang mendasari demokrasi politik, yakni:<sup>264</sup>

- 1) menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*Institutionalized peaceful settlement of conflict*)
- 2) menjadi terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing Society*)
- 3) menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*)
- 4) membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*)
- 5) mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku
- 6) menjamin tegaknya keadilan

Dalam rangka pelaksanaan nilai-nilai demokrasi Ni'matul Huda berpendapat bahwa diperlukan adanya beberapa lembaga sebagai berikut:<sup>265</sup>

- 1) pemerintahan yang bertanggung jawab
- 2) suatu dewan perwakilan yang mewakili golongan golongan dan kepentingan kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya 2 calon untuk setiap kursi

---

<sup>263</sup> *Ibid*, hlm. 21

<sup>264</sup> *Ibid*,

<sup>265</sup> *Ibid*, hlm. 219

- 3) suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik
- 4) pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat
- 5) sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan

Dalam hal penegakan demokrasi terdapat beberapa unsur yang dijadikan sebagai penopang bagi penegakan demokrasi, antara lain.<sup>266</sup>

#### 1) Negara Hukum

Negara hukum menjadi unsur penting dalam menegakkan demokrasi, mengingat di dalam negara hukum, hukum dijadikan sebagai alat untuk menjamin hak-hak warga negara, sehingga warga negara memiliki kebebasan untuk dapat menyalurkan keinginan dan kehendaknya secara politik dan juga keterlibatan di dalam pemerintahan. Hukum menjadi jaminan atas kesetaraan hak yang dimiliki oleh masyarakat, dengan adanya jaminan kesetaraan tersebut, maka tidak ada pihak-pihak yang dapat berlaku dominan. Hukum juga menjadi instrumen yang menjaga agar penyelenggara negara bertindak sesuai dengan kewenangannya masing-masing guna memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Dengan demikian maka hukum adalah alat penjamin yang memberikan keharmonisan hubungan antara masyarakat dengan masyarakat dan masyarakat dengan pemerintah. Dengan keharmonisan tersebut maka demokrasi dapat ditegakkan di mana kehendak rakyat (*volente generale*) dijadikan sebagai dasar penyelenggaraan negara.

#### 2) Masyarakat Madani atau *Civil Society*

---

<sup>266</sup> Dwi Sulisworo, Tri Wahyu Ningsih, Dikdik Baehaqi Arif, *Demokrasi...Op.Cit*, hlm.

Konsep masyarakat madani dan *civil society* sebenarnya adalah 2 (dua) hal yang berbeda, mengingat konsepsi masyarakat madani lahir dari penyifatan Kota Madinah ketika dipimpin Oleh Muhammad SAW, sedangkan *civil society* lahir atas landasan perkembangan masyarakat barat yang menjunjung tinggi kebebasan. Namun antara kedua konsepsi masyarakat tersebut terdapat persamaan, yaitu suatu masyarakat yang telah maju, mengedepankan ilmu pengetahuan dan teknologi dan telah meleak hukum dan politik. Kondisi kemajuan masyarakat tersebut menjadi faktor yang menegakkan nilai-nilai demokrasi. Dengan kesadaran akan hukum dan politik yang dimiliki oleh masyarakat, maka pelaksanaan demokrasi akan mengacu kepada arah yang lebih baik.

Masyarakat telah sadar akan hak, kewajiban serta perannya dalam membangun negara. Sehingga fungsi masyarakat disini bukan hanya sebagai pihak yang mendapatkan pelayanan dari pemerintah terkait hak dan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya, tetapi juga sebagai faktor penting untuk menyeimbangkan posisi pemerintah dan dapat berkolaborasi dengan pemerintah dalam membangun negara sesuai dengan cita-cita bersama yaitu kesejahteraan rakyat.

### 3) Infrastruktur Politik

Maksud dari infrastruktur politik adalah keberadaan partai politik (*political party*) sebagai wadah untuk menampung dan menjaring aspirasi masyarakat, sekaligus sebagai alat untuk mendudukkan kehendak rakyat kepada meja kekuasaan. Selain dari partai politik, yang juga termasuk ke dalam infrastruktur politik adalah lembaga-lembaga swadaya (*non*



*government organisation*) masyarakat atau kelompok gerakan di dalam masyarakat (*movement group*).

Baik lembaga ataupun gerakan-gerakan swadaya masyarakat dalam hal ini sangatlah berperan penting dalam penegakan demokrasi. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya pada pembahasan masyarakat madani, bahwa rakyat yang telah melek hukum dan politik akan melaksanakan kontribusinya kepada negara secara bersama-sama melalui suatu wadah atau lembaga yang dibentuk atas kesamaan keinginan, tujuan, ataupun visi dan misi dalam membangun negara dengan cara-cara yang demokratis dan sekaligus berfungsi sebagai alat pengontrol kebijakan pemerintah.

Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara yang demokratis memiliki tolak ukur tertentu, sehingga tolak ukur tersebut dapat dipergunakan sebagai alat pengukur tingkat pelaksanaan demokrasi dalam suatu negara. Tolak ukur tersebut terdiri dari 4 (empat) aspek, meliputi:<sup>267</sup>

- 1) Masalah pembentukan negara  
Proses pembentukan kekuasaan akan sangat menentukan kualitas, watak, dan pola hubungan yang akan terbangun. Pemilihan umum dipercaya sebagai salah satu instrumen penting yang dapat mendukung proses pembentukan pemerintahan yang baik.
- 2) Dasar kekuasaan negara  
Masalah ini menyangkut konsep legitimasi kekuasaan serta pertanggungjawabannya secara langsung kepada rakyat.
- 3) Susunan kekuasaan negara  
Kekuasaan negara hendaknya dijalankan secara distributif. Hal ini dilakukan untuk menghindari pemusatan kekuasaan dalam satu tangan.
- 4) Masalah kontrol rakyat

---

<sup>267</sup> *Ibid*, hlm. 18

Kontrol masyarakat dilakukan agar kebijakan yang diambil oleh pemerintah atau negara sesuai dengan keinginan rakyat.

Atas penjelasan yang telah disampaikan terkait 2 (dua) teori, yaitu teori kedaulatan rakyat dan teori demokrasi. Pada dasarnya memiliki keterkaitan yang sangat erat. Di mana ajaran kedaulatan rakyat merupakan konsepsi kekuasaan yang bermuara atas kehendak rakyat, sedangkan demokrasi adalah sistem di mana kehendak rakyat dapat terakomodir dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Oleh karena itu dapat dikatakan demokrasi adalah sebagai implemetasi dari konsep kedaulatan rakyat. Dengan demikian, segala pembahasan berkenaan dengan kedaulatan rakyat dalam penelitian ini, maka demokrasi termasuk di dalamnya, dan begitu pula sebaliknya, segala pembahasan terkait dengan istilah demokrasi maka prinsip kedaulatan rakyat juga termasuk hal yang sekaligus dibahas di dalamnya.

c. Teori Pembatasan Kekuasaan (*Limitation of Power*)

Salah satu ciri dari negara hukum (*the rule of law*) atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtsstaat* menurut Jimly Asshiddiqie adalah adanya pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.<sup>268</sup> Pembatasan terhadap kekuasaan dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu konsep negara hukum juga dikenal dengan istilah negara konstitusional (*constitutional state*), yang diartikan sebagai negara yang dibatasi oleh konstitusi. dalam konteks

---

<sup>268</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, sekretariat jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 11

yang sama, gagasan terhadap negara demokrasi atau kedaulatan rakyat disebut pula dengan istilah *constitutional democracy* yang dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasarkan hukum.<sup>269</sup>

Ide pembatasan kekuasaan menurut Jimly, adalah ide yang dianggap mutlak harus ada.<sup>270</sup> Dikarenakan sebelumnya semua fungsi kekuasaan negara terpusat dan terkonsentrasi ditangan satu orang yaitu raja atau ratu yang memimpin negara secara turun temurun, sehingga kekuasaan negara sangat bergantung kepada kehendak pribadi sang raja ataupun ratu yang memimpin tanpa adanya kontrol yang jelas agar kekuasaan itu tidak menindas atau meniadakan hak-hak dan kebebasan rakyat.<sup>271</sup>

Bahkan menurut Jimly, ketika kekuasaan raja itu berhimpit pula dengan teokrasi yang menggunakan prinsip kedaulatan Tuhan, maka doktrin kekuasaan raja berkembang menjadi semakin absolut. Suara dan kehendak raja identik dengan suara dan kehendak Tuhan yang absolut dan tak terbantahkan. Dalam sejarah, kekuasaan Tuhan yang menyatu dalam kemutlakan kekuasaan raja ini dapat ditemukan dalam semua peradaban umat manusia, mulai dari peradaban Mesir, Cina, India, serta pengalaman bangsa Eropa sendiri disepanjang sejarah masa lalu hingga munculnya gerakan sekulerisme yang memisahkan secara tegas antara kekuasaan negara dengan kekuasaan gereja.<sup>272</sup>

Upaya yang dilakukan untuk mengadakan suatu pembatasan terhadap absolutisme kekuasaan tidak hanya berhenti sampai munculnya gerakan pemisahan kekuasaan antara raja, para pendeta dan gereja. Upaya lain yang dilakukan adalah dengan mengadakan pola-pola pembatasan di dalam pengelolaan internal kekuasaan negara itu sendiri

---

<sup>269</sup> *Ibid.*,

<sup>270</sup> *Ibid.*,

<sup>271</sup> *Ibid.*, hlm. 12

<sup>272</sup> *Ibid.*,

dengan melakukan pembedaan dan pemisahan kekuasaan negara ke dalam beberapa fungsi yang berbeda-beda.<sup>273</sup>

Pembatasan kekuasaan yang dimaksud adalah pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Jimly menjelaskan setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang.<sup>274</sup>

Persoalan pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*) kajian mengenai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dikenal berasal dari Montesquieu dengan *trias politica*, di mana Montesquieu memisahkan antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan legitimasi kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan oleh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mengontrol pelaksanaan dari hukum yang berlaku sehingga tidak terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan hukum yang telah disahkan oleh pemilik kekuasaan legislatif.

Kajian menyangkut dengan *distribution of power* diutarakan oleh Jhon Locke yang membagi fungsi-fungsi kekuasaan negara ke dalam

---

<sup>273</sup> *Ibid.*,

<sup>274</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum di Indonesia*, Tulisan Ilmiah, diakses pada situs [www.jimly.com](http://www.jimly.com) tanggal 25 Juni 2017, pukul 10.30 WIB.

fungsi legislatif, eksekutif dan federatif. Selain itu van Volen Hoeven juga membagi fungsi kekuasaan menjadi 4 (empat) fungsi, yaitu: *regeling, bestuur, rechtspraak* dan *politie*.

Terdapat sebuah ungkapan yang mendukung adanya suatu pembatasan kekuasaan seperti yang diungkapkan oleh Lord Acton “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”. Oleh karena itu, Jimly menjelaskan kekuasaan harus selalu dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat “*checks and balances*” dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain.<sup>275</sup>

Selain terkait dengan persoalan pemisahan kekuasaan dan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) pembatasan kekuasaan dikaitkan juga dengan desentralisasi dan dekonsentrasi kekuasaan dalam artian pembatasan kekuasaan juga dapat dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun vertikal. Dengan begitu kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi pada satu organ atau satu tangan yang sangat memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan dan menjalankan kekuasaan (*abuse of power*).<sup>276</sup>

Negara hukum modern (*welvaarstaat*) mengadopsi pembatasan kekuasaan melalui suatu konstitusi yang merupakan hukum dasar suatu negara. Sehingga aturan-aturan dasar tersebutlah yang melakukan pembatasan terhadap kekuasaan di dalam negara. Konstitusi atau aturan

---

<sup>275</sup> *Ibid.*,

<sup>276</sup> *Ibid.*,

dasar negara menjadi pedoman yang melahirkan aturan-aturan lainnya sehingga stabilitas kekuasaan negara dapat terjaga dengan baik, baik pada aturan tertinggi maupun aturan-aturan turunannya.

Salah satu pembatasan kekuasaan yang diimplemetasikan oleh negara-negara hukum modern adalah pembatasan periode kekuasaan eksekutif, mengingat besarnya kekuasaan yang dimiliki oleh pihak eksekutif. Melalui mekanisme pembatasan jabatan, terdapat 3 konsep pembatasan: pertama, tidak ada masa jabatan kedua (*no re-election*), kedua, tidak boleh ada masa jabatan yang berlanjut (*no immediate re-election*) dan maksimal dua kali masa jabatan (*only one re-election*).<sup>277</sup>

Pembatasan masa jabatan dengan ketiga konsep seperti yang diutarakan sebelumnya berkaitan erat dengan pembatasan hak politik, di mana hak politik di maknai sebagai bagian dari hak-hak yang dimiliki oleh warga negara, di mana hak politik ini diakomodir oleh negara-negara yang menganut sistem demokrasi. Pada umumnya negara-negara yang menganut demokrasi mengakomodir hak politik warga negaranya dalam suatu penyelenggaraan pemilihan umum, baik secara langsung maupun secara tidak langsung.<sup>278</sup>

Hak politik warga negara diwujudkan dalam beberapa bentuk, antara lain:<sup>279</sup>

- 1) Hak untuk memilih dan dipilih
- 2) Hak untuk ikut serta dalam kegiatan pemerintahan

---

<sup>277</sup> Denny Indrayana, *Pembatasan Masa Jabatan Presiden*, diakses pada situs [www.sindonews.com](http://www.sindonews.com) tanggal 25 Juni 2017, pukul 11.00 WIB.

<sup>278</sup> Fuad Fachruddin, *Agama dan Pendidikan Demokrasi: Pengalaman Muhammadiyah dan Nahdatul Ulama*, Pustaka Alvabet, Jakarta, 2006, hlm. 35-36

<sup>279</sup> Adrianus Bawamenewi, *Implementasi Hak Politik Warga Negara*, Jurnal Warta Universitas Dharmawangsa, Edisi 61 Juli 2019, hlm. 51

- 3) Hak untuk mengemukakan pendapat
- 4) Hak untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan
- 5) Hak untuk mendirikan partai politik dan lain sebagainya
- 6) Hak untuk berkumpul berserikat
- 7) Hak untuk menyampaikan pandangan atau pemikiran tentang politik.

Pemikiran tentang teori HAM mengenal sebuah prinsip terkait perlakuan terhadap implementasi HAM yang dikenal dengan Prinsip Siracusa. Prinsip Siracusa merupakan prinsip berkenaan dengan ketentuan pembatasan dan derogasi hak dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR).

Prinsip Siracusa memberikan pedoman bagi negara-negara yang menghadapi keadaan darurat untuk membatasi atau membatalkan hak-hak politik dalam keadaan tertentu. Beberapa prinsip utama dalam Prinsip Siracusa meliputi:

Legalitas, yaitu setiap pembatasan atau pengecualian hak politik harus didasarkan pada hukum yang jelas, spesifik, dan dapat diprediksi. Tidak boleh ada tindakan sewenang-wenang atau pelanggaran terhadap kepastian hukum.

Keadaan Darurat yang Diakui, bermakna pembatasan hak politik hanya dapat dilakukan dalam situasi keadaan darurat yang diakui secara internasional, seperti ancaman serius terhadap keberadaan negara atau keadaan darurat publik yang mengancam keselamatan masyarakat.

Proporsionalitas, yaitu setiap pembatasan hak politik harus proporsional dengan ancaman yang dihadapi dan harus ditujukan untuk mencapai tujuan yang sah dalam menghadapi keadaan darurat. Tindakan

yang diterapkan harus diperlukan dan sejauh mungkin membatasi dampak negatif pada hak-hak individu.

Non-Diskriminasi, dapat dijelaskan bahwa pembatasan hak politik harus diterapkan tanpa diskriminasi berdasarkan ras, etnis, agama, jenis kelamin, atau faktor diskriminasi lainnya. Semua individu harus diperlakukan sama di mata hukum.

Tidak Boleh Diturunkan, bermakna beberapa hak politik, seperti hak untuk tidak disiksa, hak untuk hidup, atau hak untuk tidak dikenakan perlakuan yang tidak manusiawi, tidak dapat dibatasi atau dicabut dalam keadaan darurat apa pun.

Dalam Prinsip Siracusa terdapat dua perlakuan terhadap implementasi HAM, yaitu: prinsip *non derogable rights* (hak-hak yang tidak dapat ditunda atau ditangguhkan pemenuhannya) dan *derogable rights* (hak-hak yang dapat ditunda atau ditangguhkan pemenuhannya).<sup>280</sup> Berdasarkan prinsip Siracusa ditekankan pula bahwa hak-hak yang dapat ditunda atau ditangguhkan hanya dapat diberlakukan pada situasi tertentu yang dianggap membahayakan kepentingan umum.

Berdasarkan Prinsip Siracusa, pembatasan hak-hak sipil dan politik hanya dapat dilakukan dalam dan untuk kondisi sebagai berikut:<sup>281</sup>

- 1) *Prescribed by law* (diatur berdasarkan hukum);
- 2) *In an democratic society* (diperlukan dalam masyarakat demokratis);
- 3) *Ordre public* (untuk melindungi ketertiban umum);
- 4) *Public health* (untuk melindungi kesehatan publik);

---

<sup>280</sup> Harlili, Sunarso, Cholisin, Suharno, *Politik Pembatasan Hak Sipil Dan Politik Di Indonesia*, laporan penelitian Research Group, LPPM Universitas Negeri Yogyakarta, 2019, hlm. 14

<sup>281</sup> Mimin Dwi Hartono, dkk, *Standar Norma Dan Pengaturan Nomor 5 Tentang Hak Atas Kebebasan Berpendapat dan Berekspresi*, Komnas HAM RI, 2021, hlm. 36



- 5) *Public morals* (melindungi moral publik);
- 6) *National Security* (untuk melindungi keamanan nasional);
- 7) *Public safety* (untuk melindungi keselamatan publik);
- 8) *Rights and freedoms of others or the rights or reputations of others* (melindungi hak dan kebebasan orang lain).

Pembatasan hak politik dapat dilakukan dalam beberapa konteks dan dengan alasan yang berbeda. Berikut adalah beberapa contoh pembatasan hak politik pada umumnya diterapkan:

Usia, setiap negara memiliki batasan usia minimum untuk memilih atau mencalonkan diri dalam pemilihan umum. Ini biasanya didasarkan pada anggapan bahwa individu memerlukan kedewasaan dan pemahaman yang memadai tentang proses politik sebelum diberikan hak politik penuh.

Kewarganegaraan, di beberapa negara umumnya membatasi hak politik hanya untuk warga negara mereka. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa individu yang memiliki pengaruh langsung pada proses politik adalah mereka yang memiliki ikatan yang kuat dengan negara tersebut.

Kejahatan dan hukuman, pada beberapa kasus, individu yang dinyatakan bersalah atas kejahatan serius dapat diberikan pembatasan hak politik sebagai bagian dari hukuman mereka. Ini dapat termasuk hilangnya hak untuk memilih atau mencalonkan diri dalam pemilihan.

Kapasitas mental, pada beberapa negara menerapkan pembatasan hak politik terhadap individu dengan gangguan kejiwaan atau ketidakmampuan intelektual yang signifikan. Ini didasarkan pada

keyakinan bahwa individu tersebut mungkin tidak mampu membuat keputusan politik yang rasional.

Diskriminasi, dalam hal ini meskipun semangat demokrasi adalah memberikan hak politik kepada semua warga negara secara setara, dalam praktiknya, ada situasi di mana kelompok-kelompok tertentu diberikan pembatasan hak politik berdasarkan ras, etnisitas, agama, gender, atau orientasi seksual. Ini merupakan pelanggaran hak asasi manusia dan bertentangan dengan prinsip demokrasi yang inklusif.

d. Teori Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi secara etimologi berasal dari bahasa latin yaitu kata “*de*” yang memiliki arti melepaskan, dan kata “*centrum*” yang berarti pusat. Secara harfiah pemaknaan desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. RDH Koesoemahatmadja menjelaskan desentralisasi dari sudut pandang ketatanegaraan sebagai penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah (*staatkundige decentralisatie*).<sup>282</sup>

Desentralisasi merupakan dasar penyelenggaraan pemerintahan yang merupakan kontra dari sentralisasi, di mana pada umumnya negara kesatuan menganut pola pemerintahan yang bersifat sentralistik. Perbedaan paling mendasar adalah bahwa desentralisasi melahirkan pemerintahan lokal yang berkewenangan secara otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya, sedangkan sentralisasi melahirkan

---

<sup>282</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta 2010, hlm. 33

model pemerintahan lokal sebagai pelaksana urusan administrasi dan perpanjangan tangan pemerintah pusat yang ada di daerah.

Desentralisasi dimaknai sebagai “... *a superior government - one encompassing a large jurisdiction – assigns responsibility, authority, or function to “lower” government unit – one encompassing a smaller jurisdiction – that assumed to have some degree of autonomy*”.<sup>283</sup>

Desentralisasi mengamanatkan pembagian kewenangan serta ruang gerak yang luas kepada pemerintah daerah untuk dapat melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Hal tersebut dilakukan mengingat keterbatasan pemerintah pusat dalam menjangkau kebutuhan-kebutuhan aktual dan mendesak yang menjadi kebutuhan masyarakat di daerah. Inilah yang menjadi perbedaan mendasar antara konsep desentralisasi dengan konsep sentralisasi.

Dalam lapangan ketatanegaraan desentralisasi diartikan penyerahan tugas atau kewenangan kepada pemerintah tingkat bawah (*decentralisatie, de overdracht van taken of bevoegdheden naar lagere overhaden*)<sup>284</sup>. Jazim Hamidi berpendapat desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah di mana kewenangan yang bersifat otonom diberi kewenangan dapat

---

<sup>283</sup> *Ibid*, hlm. 29

<sup>284</sup> J.B.J.M, ten Berge dikutip dalam Philips M Hadjon, *Pembagian kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2001, hlm. 2

melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pemerintah pusat.<sup>285</sup>

Philipus M. Hadjon mengemukakan desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dijalankan oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional.<sup>286</sup>

Kansil memaparkan bahwa prakarsa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan (oleh pemerintah pusat) sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun dari segi-segi pembiayaannya.<sup>287</sup>

Joeniarto mengemukakan terkait penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, perlu mempertimbangkan beberapa hal, antara lain:<sup>288</sup>

- a. apakah suatu urusan itu kalau diserahkan kepada daerah akan menimbulkan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat setempat khususnya, dan negara pada umumnya atau tidak?
- b. apakah secara kuantitatif dan kualitatif alat-alat perlengkapan daerah yang bersangkutan, memiliki kemampuan atau tidak untuk mengurusnya?
- c. apakah cukup tersedia atau tidaknya keuangan daerah untuk menyelenggarakan urusan tersebut.

Asumsi dasar desentralisasi adalah membangun sistem pemerintahan yang berdasarkan pada kemauan politik (*political will*)

---

<sup>285</sup> Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 17-18

<sup>286</sup> *Ibid.*,

<sup>287</sup> CST. Kansil dan Christine ST Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm. 3

<sup>288</sup> M. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 36

untuk menyerahkan pengelolaan daerah kepada pemerintah lokal atau daerah yang lebih mengetahui dan memahami persoalan-persoalan, kebutuhan-kebutuhan dan karakter masyarakat yang berada di daerah tersebut.<sup>289</sup>

Husni Jalil menjelaskan bahwa desentralisasi menyangkut suatu sistem tatanan hukum suatu negara. Tatanan hukum desentralisasi menunjukkan terdapat berbagai kaidah hukum yang keberlakuannya sah pada wilayah yang berbeda. Ada kaidah yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah sentral (*central norm*) dan ada pula kaidah yang sah keberlakuannya dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut kaidah desentral atau kaidah lokal (*decentral or local norm*).<sup>290</sup>

The Liang Gie mengemukakan beberapa alasan terkait dengan penerapan desentralisasi antara lain:<sup>291</sup>

- a. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya akan menimbulkan pemerintahan yang tiran.
- b. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat agar ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi
- c. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada

---

<sup>289</sup> Pheni Chalid, *Otonomi.....* Op.Cit, hlm. 31

<sup>290</sup> Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan RI Berdasarkan UUD 1945*, CV. Utomo, Bandung, 2005, hlm. 87

<sup>291</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Republik Indonesia*, jilid III, Gunung Agung Jakarta, 1968. Dikutip dalam Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 8-9

- daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh Pemerintah Pusat.
- d. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarah.
  - e. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintahan daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Secara ringkas Mariun mengemukakan 2 (dua) alasan dianutnya desentralisasi, yaitu:<sup>292</sup>

- a. Demi tercapainya efektifitas pemerintahan;
- b. Demi terlaksananya demokrasi di/dari bawah (*grassroots democracy*).

Soewargono Prawirhardjo dan Soeparni Pamoedji, mengemukakan alasan dianutnya desentralisasi adalah, sebagai berikut:

- a. *to realize and implement the democratic Philosophy*;(untuk mewujudkan dan menerapkan pemikiran yang demokratis)
- b. *to realize national freedom and create a sense of freedom to the regions*;(untuk mewujudkan kebebasan nasional dan menciptakan rasa kebebasan di daerah)
- c. *to train region to achieve the maturity and be able to manage their own affairs and interests effectively as soon as possible*;(untuk melatih daerah agar mampu untuk dapat mengelola urusan dan kepentingannya secara efektif sesegera mungkin)
- d. *to provide political schooling for the whole people*;(untuk menyediakan pendidikan politik bagi seluruh rakyat)
- e. *to provide channels for regional aspiration and participation*;(untuk menyediakan saluran aspirasi dan partisipasi daerah)
- f. *to make the government in general optimally efficient and affective*.(untuk menciptakan pemerintah yang secara umum efisien dan efektif).

---

<sup>292</sup> *Ibid.*, hlm. 9

Penerapan desentralisasi terdapat keragaman berdasarkan kacamata para ahli hukum, di mana desentralisasi dibeda-bedakan berdasarkan sudut pandang masing-masing, seperti desentralisasi yang dilihat berdasarkan tingkat peralihan kewenangan. Terdapat 4 (empat) bentuk utama desentralisasi yaitu.<sup>293</sup>

- a. Dekonsentrasi, mencakup retribusi tanggung jawab administratif hanya di dalam badan pemerintahan pusat.
- b. Delegasi, mencakup kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atas fungsi-fungsi khusus pada lembaga-lembaga yang tidak berada di bawah kontrol langsung kementerian pemerintah pusat.
- c. Devolusi, pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah guna menciptakan dan memperkokoh satuan-satuan pemerintah independen yang memiliki peran dan kewenangan yang luas
- d. Peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat

Irawan Soejito, yang mengelompokkan bentuk desentralisasi menjadi 3 (tiga) macam, antara lain.<sup>294</sup>

- a. Desentralisasi teritorial, merupakan bentuk pelimpahan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaar lichaam*) atau pemerintahan lokal yang memiliki hak otonom sendiri.
- b. Desentralisasi fungsional, pemberian kewenangan dan fungsi pemerintahan pada suatu wilayah untuk dijalankan oleh suatu badan tertentu yang khusus tujuan pembentukannya untuk itu.
- c. Desentralisasi administratif, diartikan pula dalam pengertian dekonsentrasi, yang merupakan pelimpahan sebagian dari kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat kepada organ atau kelengkapan pemerintah di daerah, dapat dicontohkan pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerahlah yang melaksanakan kewenangan yang dilimpah oleh pemerintah pusat tersebut.

Van Houten terkait definisi otonomi (desentralisasi) dimunculkan 2 (dua) bentuk otonomi, yaitu otonomi asimetris dan otonomi yang berlaku

---

<sup>293</sup> Ni'matul Huda, *Problematika....* Op.Cit, Hlm. 32

<sup>294</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 29

umum. Dijelaskan oleh Irfan Ridwan Maksom bahwa otonomi asimetris (desentralisasi asimetris) adalah otonomi yang diterapkan untuk semua daerah otonom di sebuah negara dengan prinsip tak sama dan tak sebangun, sedangkan otonomi simetris diterapkan untuk daerah otonom dengan prinsip sama dan sebangun.<sup>295</sup>

Perbedaan desentralisasi simetris dan asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*comformity*) dan tingkat keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu pemerintahan (antara pemerintah pusat dan daerah), dengan sistem politik. Pola simetris ditandai oleh *“the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units”* (tingkat kesesuaian dan kesamaan dalam hubungan masing-masing unit politik yang terpisah dari sistem baik sistem secara keseluruhan maupun dengan unit komponen lainnya). Sementara pada pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal *“possessed of varying degrees of autonomy and power”* (memiliki berbagai tingkat otonomi dan kekuasaan). Khusus mengenai pola asimetris, Tarlton menjelaskan *“In the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interests from those of any other state or the system considered as a whole”* (Dalam model sistem asimetris, setiap unit komponen akan memiliki fitur unik atau serangkaian fitur yang akan terpisah dalam cara yang penting, kepentingannya dari kepentingan negara lain atau sistem yang dianggap sebagai keseluruhan).<sup>296</sup>

Menurut Agus Dwiyanto, terdapat 3 (tiga) alasan dasar yang menggiring pemikiran berkembangnya desentralisasi asimetris atas permasalahan yang ditimbulkan dari desentralisasi yang bersifat simetris, antara lain:<sup>297</sup>

---

<sup>295</sup> Pheni Chalid, *Otonomi.....* Op.Cit, hlm. 62

<sup>296</sup> Angriyana Dinastri, *Desentralisasi Asimetris Di Aceh: Pemberian Otonomi Khusus dan Implementasinya*, dikutip dalam <sup>296</sup> Rasyidin, *Penerapan Desentralisasi Asimetris pasca MoU Helsinki Dalam Perspektif Ekonomi Politik Di Provinsi Aceh*, Jurnal Al-Ijtima’I International Journal of Government and Social Science, Vol. 1, No. 1, Oktober 2015, hlm. 22

<sup>297</sup> Wahyudi Kumototomo dan Ambar Widaningrum, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Gava Media, Yogyakarta, 2010, hlm. 188.



- a. Model desentralisasi yang seragam dalam keanekaragaman daerah yang mencolok bertentangan dengan hukum alam dan nilai yang terkandung dalam desentralisasi itu sendiri.
- b. Desentralisasi yang seragam mengabaikan kenyataan bahwa daerah memiliki tingkat kematangan, cakupan wilayah, potensi daerah, dan jumlah penduduk yang berbeda antara satu dengan lainnya.
- c. Model desentralisasi seragam yang berlaku mempersulit daerah dalam pengembangan struktur birokrasi yang efisien dan aparatur yang professional, mengingat kopotensi dan kebutuhan mereka yang berbeda-beda.

Desentralisasi asimetris dimaknai sebagai terobosan akan kebuntuan mekanisme formal<sup>298</sup> dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Merupakan suatu sarana yang membuka ruang gerak implementasi dan kreativitas pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di luar ketentuan umum dan khusus.<sup>299</sup>

Dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia diterapkan 2 (dua) model desentralisasi, baik yang bersifat simetris dapat dilihat dalam ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku umum bagi semua daerah yang ada di Indonesia dan yang bersifat asimetris diberikan hanya kepada beberapa daerah saja, di mana hal tersebut merupakan amanat dari Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945, sehingga dari ketentuan tersebut lahirlah kewenangan asimetris kepada 4 (empat) daerah di Indonesia, yaitu: Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, DKI Jakarta berdasarkan Undang-Undang No. 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara

---

<sup>298</sup> Rasyidin, *Penerapan...*, Op.Cit, hlm. 21

<sup>299</sup> *Ibid.*,

Kesatuan Republik Indonesia, Provinsi Papua dan Papua Barat berdasarkan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua jo. Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 Jo. Undang-Undang No. 35 Tahun 2008, serta Provinsi Aceh berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Sifat asimetris antara satu daerah dengan daerah lainnya dapat berbeda-beda, hal tersebut dilandasi oleh faktor yang melatarbelakangi pemberian otonomi khusus. Terhadap kewenangan asimetris yang dimiliki oleh Daerah Aceh, dilatarbelakangi oleh beberapa pertimbangan, antara lain:<sup>300</sup>

- a. Sistem pemerintahan NKRI menurut UUD NRI Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang
- b. Berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi;
- c. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan NKRI;
- d. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh membutuhkan penerapan pemerintahan yang dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik; dan
- e. Bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas bangsa Indonesia dalam membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh, serta memilih penyelesaian konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat dalam kerangka NKRI.

---

<sup>300</sup> Adam Sani, *Kewenangan Pemerintah Aceh Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, jurnal Ius Civile, Vol 2, No 2, 2018, hlm. 56

Kewenangan asimetris Aceh berdasarkan UUPA dijelaskan dalam bagian penjelasan:”... hal demikian mendorong lahirnya Undang-Undang tentang pemerintahan Aceh dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang politik kepada masyarakat Aceh dan mengelola pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip *good governance* yaitu transparan, akuntabel, profesional, efisien dan efektif dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat di Aceh. Dalam menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, masyarakat Aceh memiliki peran serta, baik dalam merumuskan, menetapkan, melaksanakan maupun mengevaluasi kebijakan pemerintahan daerah”<sup>301</sup>.

Dalam penjelasan selanjutnya dipertegas bahwa otonomi seluas-luasnya yang dimiliki Aceh berdasarkan UUPA merupakan suatu kewajiban konstitusional dengan tetap menekankan posisi Pemerintahan Aceh sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari NKRI. Penjelasan demikian termuat dalam penjelasan UUPA sebagai berikut:

“Undang-Undang ini mengatur dengan tegas bahwa Pemerintahan Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari NKRI dan tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan Undang-Undang ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional. Dengan demikian, otonomi seluas-luasnya pada dasarnya bukanlah sekadar hak, tetapi lebih dari itu yaitu merupakan kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan di Aceh”.

Terkait dengan kewenangan asimetris yang dimiliki oleh Aceh berdasarkan UUPA dibangun atas landasan prinsip *residu power*. Di mana dijelaskan dalam Pasal 7 UUPA, berbunyi:

---

<sup>301</sup> Lihat bagian penjelasan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

- a. Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah.
- b. Kewenangan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan moneter, fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Berkenaan dengan urusan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah Aceh terdapat suatu potensi di mana terperangkap dalam kondisi perebutan kewenangan.<sup>302</sup> Potensi tersebut muncul dengan adanya frasa “urusan pemerintahan yang bersifat nasional”. Terkait dengan frasa tersebut dijelaskan pada bagian penjelasan:

“Urusan pemerintahan yang bersifat nasional yang dimaksudkan dalam ketentuan ini termasuk kebijakan di bidang perencanaan nasional, kebijakan di bidang pengendalian pengembangan nasional, perimbangan keuangan, administrasi negara, lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional”.<sup>303</sup>

Terkait penjelasan frasa yang dimaksud, Adam Sani berpendapat bahwa urusan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berdasarkan UUPA dirumuskan dengan permasalahan terdapat kesulitan yang tinggi untuk diimplementasikan secara menyeluruh.<sup>304</sup> Mengingat pada tataran teoritis, hampir tidak ada urusan daerah yang terkait dengan urusan pemerintahan yang bersifat nasional. Sehingga, prinsip *residu power* dieliminasi sedemikian rupa dan

---

<sup>302</sup> Adam Sani, *Kewenangan...Op.Cit*, hlm. 57

<sup>303</sup> Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UUPA

<sup>304</sup> Adam Sani, *Kewenangan...Loc.Cit*, hlm. 57

mengakibatkan pemerintah pusat dapat melakukan intervensi untuk semua urusan yang sudah diserahkan kepada daerah.<sup>305</sup>

Berkaca pada keadaan yang demikian, dijelaskan bahwa posisi pemerintah pusat akan semakin dominan, mengingat ketentuan Pasal 249 UUPA mengatur bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota dilaksanakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>306</sup>

UUPA selanjutnya juga mengatur terkait pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintah kabupaten/kota, di mana UUPA mengamanatkan terkait “urusan wajib”, dan “urusan wajib lainnya” yang diatur berdasarkan Pasal 16 UUPA. Adam Sani, menambahkan penormaan tersebut berpotensi terjadinya tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah kabupaten/kota di Aceh, yang berimplikasi kepada terjadinya kevakuman untuk urusan-urusan yang bersifat pembiayaan.<sup>307</sup>

Titik rawan lain dalam pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud berdasarkan UUPA terdapat pada Pasal 11 ayat (1) yang menyatakan: “Pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh, kabupaten, dan kota”. Dijelaskan pada bagian penjelasan: “yang dimaksud dengan: norma adalah aturan atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk pelaksanaan otonomi

---

<sup>305</sup> *Ibid.*,

<sup>306</sup> *Ibid.*,

<sup>307</sup> *Ibid.*,

daerah. Standar adalah acuan yang dipakai sebagai patokan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Prosedur adalah metode atau tata cara untuk melaksanakan otonomi daerah”.

Atas penjelasan tersebut dapat dilihat bahwa “norma”, “standar”, dan “prosedur” pada dasarnya tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh, namun norma Pasal 11 ayat (1) UUPA tersebut sangat potensial mengurangi kemandirian dalam melaksanakan kewenangan.<sup>308</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

### a. Prinsip Kedaulatan Rakyat

Prinsip kedaulatan rakyat menurut Bung Hatta adalah pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat.<sup>309</sup> Menurut Bagir Manan kedaulatan rakyat atau kerakyatan, secara harfiah kekuasaan tertinggi ada pada rakyat.<sup>310</sup> Kemudian dijelaskan kekuasaan tertinggi yang ada pada rakyat disebut dengan demokrasi yang secara simbolis sering diberi gambaran pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.

Dari rakyat, maksudnya bahwa mereka yang duduk sebagai penyelenggara negara atau pemerintah harus terdiri seluruh rakyat itu sendiri atau yang disetujui atau yang didukung oleh rakyat. Oleh rakyat, maksudnya, bahwa penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintahan

---

<sup>308</sup> *Ibid.*,

<sup>309</sup> Kholid O Santoso, *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Segi Arsy, Bandung, 2009, hlm. 61

<sup>310</sup> Bagir Manan, Kuntana Magnar, dalam *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum (Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. DR. R. Sri Soemantri Martosoewignjo, SH)*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 56

dilakukan sendiri oleh rakyat atau atas nama rakyat atau yang mewakili rakyat.<sup>311</sup>

Suatu demokrasi yang dilaksanakan sendiri oleh seluruh rakyat, lazim disebut demokrasi langsung, namun dalam perkembangannya demokrasi langsung ini makin sulit untuk dilaksanakan dikarenakan faktor-faktor tertentu seperti wilayah negara yang menjadi semakin luas, penduduk yang semakin banyak, maupun urusan pemerintahan yang menjadi semakin rumit, sehingga tidak memungkinkan untuk semua orang dapat duduk sebagai penyelenggara negara. Oleh karena itu maka lahirlah sistem perwakilan.<sup>312</sup>

Sistem perwakilan menciptakan keadaan di mana rakyat tidak lagi secara langsung menyelenggarakan pemerintahan. Akan tetapi pemerintahan dilaksanakan oleh wakil-wakil rakyat yang bukan hanya memerintah atas nama rakyat, akan tetapi untuk rakyat (*for the people*). Maksud dari “untuk rakyat” diartikan bahwa pemerintahan dijalankan atau berjalan sesuai dengan kehendak rakyat.<sup>313</sup>

Hendra Nurtjahyo berpendapat bahwa konsep kedaulatan rakyat setidaknya memiliki 3 (tiga) prinsip pokok, antara lain: kebebasan, persamaan dan kedaulatan suara mayoritas.<sup>314</sup> Selanjutnya dijelaskan bahwa tidak berartinya suatu kebebasan bila tidak ada kesamaan, dan kebebasan yang tanpa persamaan akan melahirkan tirani yang baru. Sebaliknya, kesamaan tidak akan pernah terlaksana apabila tidak

---

<sup>311</sup> *Ibid.*,

<sup>312</sup> *Ibid.*,

<sup>313</sup> Arend Lyphard, dalam Bagir Manan, Kuntana Magnar, dalam *Kedaulatan.....Ibid.*, hlm. 56

<sup>314</sup> Hendra Nurtjahyo, *Filsafat .....Op.Cit.*, hlm. 75

diberikannya kebebasan. Dan keduanya tidak akan terwujud bila tidak diakuinya kedaulatan.

Berdasarkan pemaparan tersebut dapat diketahui bahwa semua prinsip kedaulatan rakyat adalah satu kesatuan, saling melengkapi antara satu prinsip dengan prinsip lainnya dan tidak dapat dipisahkan. Hendra Nurtjahyo menggolongkan prinsip kebebasan dan kesamaan kepada prinsip eksistensial dan prinsip suara mayoritas disebut sebagai prinsip prosuderal.

Khairul Fahmi menambahkan bahwa setidaknya prinsip kedaulatan rakyat terdiri dari 4 (empat) prinsip, yaitu: kebebasan, kesamaan/kesetaraan, suara mayoritas dan pertanggungjawaban.<sup>315</sup> Dikatakan bahwa dua prinsip pertama adalah sebagai esensi dari kedaulatan rakyat sehingga disebut dengan prinsip esensial dan dua prinsip yang kedua adalah merupakan prosedur pelaksanaan kedaulatan rakyat sehingga disebut prinsip prosedural.

Prinsip kebebasan menurut Jhon Rawls dijelaskan bahwa setiap orang mempunyai kemerdekaan untuk melakukan sesuatu ketika mereka bebas dari batasan tertentu baik dalam hal melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Sesuatu yang dapat atau tidak dapat dilakukan tersebut dilindungi dari capur tangan orang lain. Bahkan kebebasan juga sampai pada kondisi di mana individu dibolehkan atau tidak dibolehkan melakukan sesuatu, akan tetapi pemerintah dan

---

<sup>315</sup> Khairul Fahmi, *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010, hlm. 130



orang lain juga harus mempunyai kewajiban hukum untuk tidak merintanginya.<sup>316</sup>

Kedua, prinsip persamaan dan kesetaraan menurut Hendra Nurtjahyo dijelaskan bahwa prinsip ini tidak dapat dipisahkan dari prinsip kebebasan, dengan adanya kebebasan berarti manusia dapat merdeka untuk mengapresiasi kebebasan yang dimilikinya, sehingga semua individu tentunya memiliki nilai politik yang sama dan bahwa setiap orang memiliki tuntutan yang sama atas kebebasan yang dimilikinya.<sup>317</sup>

Ketiga, prinsip suara mayoritas merupakan konsekuensi dari prinsip kebebasan dan kesetaraan/kesamaan. Prinsip suara mayoritas pada penerapannya akan mengaktualisasikan prinsip kebebasan dan kesetaraan. Sehingga menciptakan keadaan di mana pun demokrasi berada, maka kebebasan dan kesamaan hak politik akhirnya dimanifestasikan kedalam pilihan politik melalui prosedur suara rakyat yang diukur secara kualitatif (*majority principle*) dan aktualisasinya melalui voting.<sup>318</sup>

Keempat, prinsip pertanggungjawaban berdasarkan konsep kedaulatan rakyat diartikan bahwa rakyatlah yang memberikan kekuasaan atau melegitimasi kekuasaan kepada pihak-pihak yang dipercaya untuk menyelenggarakan urusan negara. Berdasarkan hal tersebut kekuasaan yang diberikan oleh rakyat, maka haruslah

---

<sup>316</sup> Jhon Rawls, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 254-255

<sup>317</sup> Hendra Nurtjahyo, *Filsafat.....Op.Cit*, hlm.78

<sup>318</sup> *Ibid*, 76-77

dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Oleh karena hal tersebut pemikiran Miriam Budiardjo berpendapat bahwa akuntabilitas merupakan salah satu prinsip demokrasi.

b. Pembatasan Masa Jabatan

Adapun pembatasan masa jabatan yang dimaksud pada penelitian ini adalah pembatasan masa jabatan Kepala Daerah Tingkat II di Aceh sesuai dengan norma yang tertuang dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, berbunyi: “Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil Bupati, dan wakil walikota memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan”.

Kemudian norma terkait pembatasan masa jabatan kepala daerah tersebut dijabarkan secara lebih detil dalam Pasal 24 huruf r Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, berbunyi: “Pasangan Bakal Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota harus memenuhi persyaratan sebagai berikut : r. belum pernah menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan yang sama untuk calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota”.

Selanjutnya secara lebih terperinci diatur dalam Pasal 24 huruf s, angka 3, 4, 5 Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, berbunyi: “belum pernah menjabat sebagai: 3. Bupati untuk calon Wakil Bupati dan Calon Wakil Walikota, 4. Walikota untuk Calon Wakil Walikota dan Calon Wakil Bupati, 5. Bupati untuk Calon Walikota dan Walikota untuk Calon Bupati yang sudah pernah menjabat dua periode jabatan”.

Pasal 26 ayat (3) huruf a, b, c Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, berbunyi:” 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 24 huruf r meliputi: a. telah dua kali berturut-turut pada jabatan yang sama, b. telah dua kali dalam jabatan yang sama tidak berturut-turut; dan c. 2 (dua) kali dalam jabatan yang sama di daerah yang sama atau daerah yang berbeda”.

c. Jabatan

Bagir Manan berpendapat, jabatan adalah lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi.<sup>319</sup> Kemudian dijelaskan bahwa kumpulan atau keseluruhan jabatan atau lingkungan kerja tetap inilah yang mewujudkan suatu organisasi.<sup>320</sup>

---

<sup>319</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 64

<sup>320</sup> *Ibid.*,

Bagir Manan mengartikan bahwa organisasi tidak lain dari kumpulan jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi. Jabatan beserta fungsi-fungsi yang melekat padanya bersifat abstrak dan statis. Agar jabatan beserta fungsi-fungsi tersebut menjadi konkret dan bergerak mencapai sasaran atau tujuan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat, sebagai orang perorangan (*natuurlijkepersoon*) yang duduk atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan memiliki tugas dan wewenang (*taak en bevoegdheid*) dengan tujuan merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu.<sup>321</sup>

Sebagaimana dikemukakan bahwa agar fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan pada jabatan dapat terlaksana, maka perlu ada pemangku jabatan atau pejabat yang menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Hal ini memberikan konsekuensi, selain ada pemangku jabatan maka harus ada pula pranata pengisian jabatan.

Bagir Manan mengemukakan, lingkungan jabatan dalam organisasi negara dapat dibedakan dengan berbagai cara. Pertama, dibedakan antara jabatan alat kelengkapan negara (jabatan organ negara, jabatan lembaga negara), dan jabatan penyelenggara administrasi negara. Kedua, dibedakan antara jabatan politik dan bukan politik. Ketiga, dibedakan antara jabatan yang secara langsung bertanggungjawab dan berada pada kendali atau pengawasan publik dan yang tidak langsung bertanggungjawab dan tidak langsung berada dalam pengawasan dan kendali publik. Keempat, dibedakan pula antara jabatan yang secara langsung melakukan pelayanan umum dan tidak secara langsung melakukan pelayanan umum.<sup>322</sup>

Apabila dilihat dari pengisian jabatan maka terdapat 2 (dua) hal yang penting, Pertama, apakah pengisian tersebut memerlukan atau tidak memerlukan partisipasi atau dukungan dari rakyat (publik).

---

<sup>321</sup> *Ibid*, hlm. 65

<sup>322</sup> *Ibid*, hlm 66

Kedua, apakah pengisian jabatan harus dilakukan secara kolegiat atau perorangan tertentu.<sup>323</sup>

Terkait pertanggungjawaban jabatan dapat dibedakan antara pertanggungjawaban politik dan pertanggungjawaban hukum (bukan politik), namun adapula pertanggungjawaban sosial. Pertanggungjawaban yang dilakukan oleh jabatan dipengaruhi oleh tata cara pengisiannya, sehingga pengisian jabatan dapat diklasifikasikan, sebagai berikut:<sup>324</sup>

- 1) Pengisian jabatan dengan pemilihan (*election*);
- 2) Pengisian jabatan dengan pengangkatan (*appointment*);
- 3) Pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan).

d. Kepala Daerah Kabupaten/Kota

Pasal 1 angka 4 Qanun Aceh nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pemilihan gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota berbunyi: “Pemerintahan Kabupaten/Kota adalah penyelenggara urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.

Pasal 1 angka 6 Qanun Aceh nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pemilihan gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota berbunyi: Bupati/Walikota adalah

---

<sup>323</sup> *Ibid.*,

<sup>324</sup> *Ibid*, hlm. 67

kepala pemerintahan daerah Kabupten/Kota yang dipilih melalui suatu proses demokratis yang dilakukan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasi, jujur dan adil.

Kedua pasal tersebut telah memberikan gambaran berkenaan dengan definisi kepala daerah kabupaten/kota yang dimaksud, pemeparan yang terdapat pada kedua pasal tersebut dapat diketahui bahwa kepala daerah kabupaten/kota yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pejabat negara yang memegang jabatan Bupati dan Walikota Kota di Provinsi Aceh.

e. Otonomi Khusus Aceh.

Implementasi dari sistem desentralisasi terwujud dalam suatu otonomi daerah. Sehingga dapat dikatakan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan bentuk sistem penyerahan dan pelimpahan wewenang kepada daerah yang berada dibawahnya.<sup>325</sup> Pada tingkatan terendah otonomi daerah mengacu kepada perwujudan *free will* yang melekat pada diri-diri manusia sebagai suatu anugerah yang berharga dari Tuhan.<sup>326</sup>

Otonomi merupakan kebutuhan yang hakiki di mana daerah memiliki keinginan untuk mengatur daerahnya sendiri. otonomi daerah memberikan peluang untuk bersaing secara sehat dan terbuka

---

<sup>325</sup> Pheni Chalid, *Otonomi.....*Loc.Cit, hlm. 15

<sup>326</sup> Indra J Piliang, *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta, Yayasan Harkat Bangsa Bekerjasama dengan Partnership Governance Reform in Indonesia, hlm. 65

bagi seluruh lapisan masyarakat dan juga antar daerah.<sup>327</sup> Otonomi daerah diartikan pula sebagai suatu bentuk desentralisasi kebijakan pemerintahan, pada hakikatnya ditunjukan untuk mendekatkan pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara keseluruhan.<sup>328</sup>

Otonomi daerah merupakan sistem yang memungkinkan daerah untuk memiliki kemampuan mengoptimalkan potensi terbaik yang dimilikinya dan mendorong daerah untuk berkembang sesuai dengan karakteristik ekonomi, geografis, dan sosial budayanya.<sup>329</sup> Secara yuridis berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, definisi otonomi daerah adalah hak dan wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 18 B ayat (1) UUD NRI 1945, berbunyi: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Norma dalam aturan tersebut dapat dipahami bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan konstitusi mengakomodir dan mengakui kekhususan dan keistimewaan untuk daerah-daerah tertentu.

Konsep kekhususan yang dimaksud pada Pasal 18 B ayat (1) UUD NRI 1945 dikenal dengan istilah desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) dikenal juga

---

<sup>327</sup> Pheni Chalid, *Otonomi.....* Loc.Cit, hlm. 15

<sup>328</sup> *Ibid*, hlm 16

<sup>329</sup> *Ibid*, hlm 22

dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetrical autonomy*). Dijelaskan oleh Ni'matul Huda bahwa di dalam desentralisasi asimetris, wilayah-wilayah tertentu di dalam suatu negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain.<sup>330</sup>

Van Houten mendefinisikan desentralisasi asimetris atau otonomi khusus sebagai berikut:<sup>331</sup>

*“the legal established power of distinctive, non-sovereign ethnic communities or ethnically distinct territories to make substantial public decision and execute public policy independently of other sources of authority in the state. In the word, in our understanding, autonomy denotes the exercise of exclusive jurisdiction by distinctive, non-sovereign ethnic communities or the population ethnically distinct territories”.* (kewenangan legal (berkekuatan hukum) yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, yaitu wilayah yang khusus secara etnis, (agar mereka dapat) membuat keputusan-keputusan publik yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik secara bebas di luar sumber-sumber kewenangan negara (yang berlaku selama ini), tetapi tetap tunduk dibawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, dalam pemahaman kami, otonomi berarti hak (yang diberikan kepada) masyarakat etnis atau penduduk suatu wilayah beretnis khusus tertentu, yang tidak memiliki kedaulatan (politik) sendiri untuk melaksanakan yurisdiksi eksklusif.

Berdasarkan definisi tersebut van Houten menjelaskan bahwa terdapat tiga konsep penting. Pertama, definisi tersebut mencakup dua bentuk otonomi: otonomi wilayah (*territorial autonomy*) dan bentuk-bentuk otonomi non-wilayah (*non-territorial forms of autonomy*). Kedua, di dalam definisi tersebut pula dimunculkan dua

---

<sup>330</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi.....* Op.Cit, hlm. 61

<sup>331</sup> Peter Van Houten, *“The International Politics of Autonomy Regime”*, dikutip dalam Jacobus Perviddy Salosa, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005. Hlm. 53-54



bentuk otonomi yaitu otonomi asimetris dan otonomi yang berlaku umum. Ketiga, definisi tersebut dikembangkan dari suatu perspektif yang menekankan pada kelompok etnis atau suatu wilayah yang didasarkan pada etnis, yang karenanya diperlukan untuk memiliki otonomi sendiri.<sup>332</sup>

Charles Tarlton menjelaskan di dalam pola asimetris terdapat satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*” (memiliki berbagai tingkat otonomi dan kekuasaan). Berbeda serajat otonomi kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda antar daerah asimetris dengan unit politik lainnya baik secara vertikal (dengan pusat) maupun horizontal (antar daerah).<sup>333</sup>

Tarlton membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua jenis *asymmetrical federation*, yaitu *asimetri de jure* dan *asimetri de facto*. *asimetri de jure* mengacu pada kondisi di mana terdapat penegasan praktek asimetrisme di dalam konstitusi. *asimetri de facto* adalah mengacu pada perbedaan praktek nyata atau hubungan antar daerah yang muncul karena perbedaan keadaan sosial, budaya, dan ekonomi.<sup>334</sup>

Berkenaan dengan otonomi khusus Aceh yang dimaksud dalam penelitian ini merujuk kepada desentralisasi asimetris yang dimiliki oleh Provinsi Aceh dengan merujuk kepada Pasal 7 ayat (1) dan (2)

---

<sup>332</sup> *Ibid.*,

<sup>333</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi.....* Op.Cit, hlm. 69

<sup>334</sup> *Ibid.*,

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, berbunyi: “(1). Pemerintahan Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah. (2). Kewenangan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

## G. Metode Penelitian

Cara kerja keilmuan salah satunya ditandai dengan penggunaan metode.<sup>335</sup> Van Peursen, menerjemahkan pengertian metode secara harfiah, pada awalnya metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh, kemudian menjadi penyelidikan atau penelitian yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu.<sup>336</sup> Penelitian merupakan aplikasi atau penerapan metode yang telah ditentukan dengan berbagai persyaratan yang sangat ketat berdasarkan tradisi keilmuan yang terjaga sehingga hasil penelitian yang dilakukan memiliki nilai ilmiah yang dihargai oleh komunitas keilmuan terkait (*intersubjektif*),<sup>337</sup> di mana penelitian yang dilakukan ini berkenaan dengan **“Implementasi Prinsip Kedaulatan Rakyat Terhadap Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Di Aceh”**.

### 1. Jenis dan pendekatan Penelitian

---

<sup>335</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, 2006. hlm. 25

<sup>336</sup> C.A. Van Peursen, dalam Drost, *Susunan Ilmu Pengetahuan, sebuah Pengantar Filsafat Ilmu*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hlm. 16

<sup>337</sup> Johnny Ibrahim, *Teori &....., Op.Cit*, hlm. 26

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat normatif. Penelitian hukum normatif lazim juga disebut dengan dogmatika hukum (*rechdogmatiek*). Oleh Mochtar Kusumaatmadja dan Koesno disebut ilmu hukum dogmatik, sedangkan H. Ph. Visser 't Hooft menyebutnya ilmu hukum praktikal. Penelitian hukum normatif diartikan sebagai suatu kegiatan ilmiah yang mencakup kegiatan menginventarisasi, memaparkan, menginterpretasi, mensitematisasi dan juga mengevaluasi seluruh hukum positif (teks otorifikasi) yang berlaku pada suatu masyarakat dengan bersaranakan konsep-konsep, kategori-kategori, teori-teori, klasifikasi-klasifikasi, dan metode yang dibentuk serta dikembangkan khusus untuk melaksanakan kegiatan yang seluruh kegiatan tersebut diarahkan guna mempersiapkan upaya menemukan penyelesaian yuridik terkait masalah hukum yang mungkin terjadi di dalam masyarakat.<sup>338</sup>

Adapun penelitian ini merupakan penelitian yang berbentuk preskriptif, yaitu penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan guna mengatasi masalah.<sup>339</sup> Tipe penelitian preskriptif mengkaji dan mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum.<sup>340</sup>

Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan sejarah

---

<sup>338</sup> Sulistyowati & Sidharta, *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 142

<sup>339</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, hlm. 10

<sup>340</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 213

(*historical approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu mengkaji konsepsi pembatasan masa jabatan kepala daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh dan Qanun Aceh No. 12 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, pendekatan sejarah (*historical approach*) yang mengkaji sejarah lahirnya norma pembatasan masa jabatan kepala daerah di Aceh, pendekatan perbandingan (*comparatif approach*) yang melakukan perbandingan dengan model-model pembatasan masa jabatan kepala daerah di beberapa negara

## 2. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data

Jenis data yang digunakan pada penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan. Sumber data sekunder yang digunakan mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif yang berarti mempunyai otoritas seperti: peraturan perundang-undangan, risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>341</sup>

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang meliputi seluruh publikasi tentang hukum yang bukan dokumen resmi, publikasi

---

<sup>341</sup> *Ibid.*, hlm. 181

meliputi buku-buku, jurnal hukum (karya ilmiah), komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>342</sup> Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Meliputi: kamus, ensiklopedia, indeks komulatif dan sebagainya.<sup>343</sup>

Penelitian ini juga menggunakan data primer yang didapat dari hasil wawancara dengan narasumber. Teknik pengumpulan data yang digunakan berupa bahan pustaka melalui dokumen resmi (putusan), buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan, serta pengumpulan data melalui media elektronik yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

### 3. Analisis Data

Pengolahan data pada penelitian hukum yang bersifat normatif ini dilakukan dengan cara melakukan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Maksud dari sistematisasi yang dilakukan adalah membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum yang ada yang menunjang penelitian untuk mempermudah melakukan analisis dan konstruksi<sup>344</sup> terkait bahan-bahan hukum yang dimaksud.

Adapun sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum yang terkait pada penelitian ini, meliputi:

---

<sup>342</sup> *Ibid.*,

<sup>343</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar....., Op.Cit*, hlm. 52

<sup>344</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 251-252

- a. Identifikasi data, yaitu menetapkan data-data yang relevan terkait dengan pembatasan masa jabatan kepala daerah ditingkat kabupaten/kota.
- b. Pemeriksaan data, data yang telah diperoleh terkait dengan pokok permasalahan, dilakukan pemeriksaan guna mengetahui kekurangan dan kesalahan serta kesesuaian atau relevansi dengan permasalahan yang dibahas.
- c. Seleksi data, pemeriksaan yang dilakukan terhadap data yang ada guna menghindari kekuarangan dan kesalahan data yang berhubungan dengan permasalahan.
- d. Klarifikasi data, pengelompokan data yang dilakukan setelah sebelumnya dilakukan evaluasi menurut pembahasannya masing-masing dan telah dianalisis agar sesuai dengan permasalahan.
- e. Penyusunan data, yaitu menyusun data yang telah sebelumnya diperiksa secara sistematis sesuai dengan urutannya masing-masing sehingga pembahasan akan lebih mudah dipahami.

Analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu analisa terhadap data dengan cara menggambarkan dan menguraikan data dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis yang bertujuan untuk mempermudah mendapatkan pemahaman melalui gambaran-gambaran dan penjelasan dari data yang telah dihimpun.

Sarana atau alat untuk menganalisis data yang selanjutnya dikaji secara lebih mendalam dan diinterpretasikan oleh peneliti dengan beberapa metode interpretasi seperti interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis, interpretasi historis serta sosiologis teleologis. Terhadap data yang dianalisis tersebut akan tergambar dengan jelas terkait dengan permasalahan yang ada, sehingga selanjutnya dapat dilakukan penarikan kesimpulan yang diharapkan serta dapat diajukan saran-saran untuk memecahkan persoalan yang ada.



## **BAB II**

### **PERKEMBANGAN OTONOMI KHUSUS ACEH DAN KONSEPSI PEMBATASAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH SERTA IMPLEMENTASI PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT DI INDONESIA**

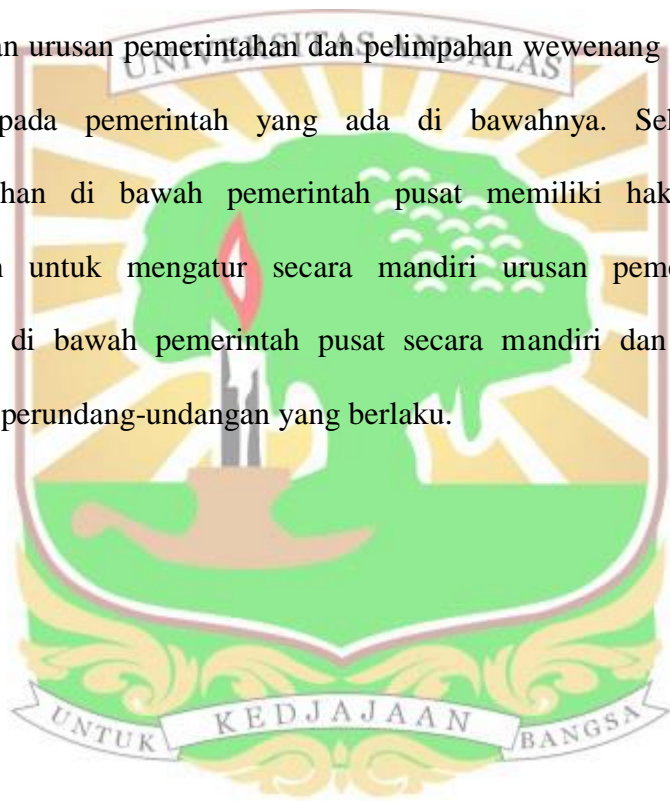
#### **A. Konsepsi Otonomi Daerah dan Desentralisasi**

##### **1. Pengertian Otonomi Daerah dan Desentralisasi**

Otonomi secara tata bahasa berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari 2 (dua) kata yaitu “*Otoni*” dan “*Nomos*”. Secara etimologi, “*Otoni*” berasal dari kata “*Autos*” yang memiliki arti “sendiri” dan “*Nomos*” yang berarti

aturan atau undang-undang. Sehingga otonomi dapat diartikan merupakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri. Rumah tangga yang dimaksud pada pengertian tersebut merupakan daerah. Daerah dalam hal ini dapat didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah.<sup>345</sup>

Secara sederhana otonomi daerah diartikan sebagai bentuk sistem penyerahan urusan pemerintahan dan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah yang ada di bawahnya. Sehingga kepada pemerintahan di bawah pemerintah pusat memiliki hak, kewenangan, kewajiban untuk mengatur secara mandiri urusan pemerintahan pada territorial di bawah pemerintah pusat secara mandiri dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



---

<sup>345</sup> Suharizal, Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 52



Konsep otonomi daerah menurut Van Der Pot adalah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri). Dalam pengertian ini daerah diberikan hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri yang secara khusus dimaknai daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Di lain hal, otonomi daerah dapat pula dimaknai (*vrij* dan *zelfstandheid*) yang artinya satuan pemerintah lebih rendah untuk mengatur sebagian urusan pemerintah. Sebagian urusan pemerintah yang diatur secara bebas dan mandiri tersebut menjadi tanggungjawab dari pemerintah yang lebih rendah. Sehingga hakikat isi dari otonomi adalah kebebasan dan kemandirian.<sup>686</sup>

Dikatakan oleh Piliang pada hakikat yang paling rendah, otonomi merupakan suatu acuan pada perwujudan *free will* yang melekat pada diri manusia sebagai suatu anugerah paling berharga dari Tuhan.<sup>687</sup> Pheny Chalid menambahkan deskripsi berkenaan dengan *free will* yang dimaksud adalah suatu pendorong manusia untuk mengaktualisasikan diri dan menggali seluruh potensi terbaik yang ada pada dirinya secara maksimal.<sup>688</sup>

*Free will* yang merupakan kehendak dari individu-individu masyarakat yang pada dasarnya bersifat otonom, selanjutnya membentuk komunitas, di mana komunitas-komunitas yang terbentuk akan menjadi modal awal dalam

---

<sup>686</sup> Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm. 15

<sup>687</sup> Piliang, Indra J, dkk, *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi, Yayasan Harkat Bangsa Bekerjasama dengan Partnership Governance Reform in Indonesia*, Jakarta 2003, dikutip dalam Pheny Chalid, *Otonomi Daerah; Masalah, Pemberdayaan dan Konflik, Kemitraan Partnership*, Jakarta 2005, hlm. 15

<sup>688</sup> Kustiawan, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji, 2010, hlm. 22

mewujudkan bangsa yang unggul. Pada tataran pembentukan komunitas-komunitas yang terdiri-dari individu-individu masyarakat yang bebas terhimpun suatu kehendak-kehendak dan tujuan dalam kepentingan dan arah yang sama.

Kehendak-kehendak dalam arah dan tujuan serta kepentingan bebas dari individu yang otonom selanjutnya akan membentuk suatu kehendak bersama dalam mewujudkan tujuan bersama. Sehingga dapat dirumuskan bahwa otonomi individu merupakan awal pijakan dan modal dasar dalam pembentukan otonomi pada level yang lebih tinggi.<sup>689</sup>

Otonomi daerah dipandang sebagai suatu keadaan yang memungkinkan daerah untuk dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal.<sup>690</sup> Senada dengan pandangan tersebut, otonomi daerah diartikan sebagai manifestasi dari keinginan untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi yang ada pada daerah secara maksimal untuk tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat<sup>691</sup> pada suatu teritorial daerah tertentu.

Otonomi daerah secara sederhana ditafsirkan sebagai kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus masyarakat setempat.<sup>692</sup> Pentingnya otonomi daerah dikarenakan suatu kebutuhan yang bersifat hakiki di mana setiap daerah memiliki keinginan untuk mengatur rumah tangganya sendiri

---

<sup>689</sup> Pheni Chalid, *Otonomi...*, Loc.Cit. hlm. 15

<sup>690</sup> Sani Safitri, *Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurnal Criksetra, Volume 5, Nomor 9, Februari 2016, hlm. 79

<sup>691</sup> Pheni Chalid, *Otonomi...*, Loc.Cit. hlm. 15

<sup>692</sup> Suparmoko, *Ekonomi Publik Untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002, hlm. 61

dengan perspektif pengelolaan potensi-potensi yang dimiliki setiap daerah akan lebih dapat dioptimalkan dengan strategi pengembangan yang dilakukan secara mandiri berdasarkan keinginan dan tujuan bersama.

Cermatan yang lebih mendalam berkenaan dengan konsep pengelolaan potensi-potensi daerah yang dilakukan dengan strategi pengembangan secara mandiri menjadikan otonomi daerah sebagai jaminan kepada daerah untuk memiliki peluang yang sama dalam mengembangkan diri berdasarkan potensinya masing-masing. Dengan adanya jaminan tersebut, maka potensi sumber daya alam (SDA) maupun sumber daya manusia (SDM) yang ada di daerah akan dapat digali dan dikembangkan secara lebih optimal apabila daerah memiliki keleluasaan untuk menentukan dan melaksanakan strategi terbaik dalam mewujudkan cita-cita bersama.

Selain daripada dikemukakan sebelumnya, otonomi daerah juga akan menciptakan suatu kondisi persaingan secara sehat dan terbuka bagi seluruh kalangan lapisan masyarakat dan tentunya antar daerah. Persaingan atau kompetisi dengan mengandalkan potensi dan keunikan dari masing-masing daerah akan memaksimalkan pembangunan di daerah.

Namun bagi daerah yang belum memiliki daya saing dalam berkompetisi, menjadi tanggungjawab bagi pemerintah pusat untuk memfasilitasi dan memberikan dorongan agar daerah tersebut dapat berkembang sesuai dengan potensi yang dimilikinya berdasarkan berbagai kondisi antara lain, kondisi geografis, sosial, budaya dan ekonomi, hingga

daerah tersebut memiliki kemampuan untuk bersaing dengan daerah-daerah yang lain.

Terhadap pemaparan sebelumnya, otonomi daerah dalam hal ini memerlukan penguatan secara regulasi untuk menentukan batasan-batasan atau rambu-rambu yang akan disepakati secara bersama-sama dalam menjamin keteraturan sosial dan mencegah berbagai potensi dampak yang tidak diinginkan dalam menjaga keutuhan negara.

Pada hakekatnya otonomi merupakan suatu usaha untuk mendapatkan kembali semangat dan kekuatan rakyat guna membangun masa depan mereka sendiri yang luhur.<sup>693</sup> Otonomi hadir sebagai upaya menjamin kepentingan masyarakat dalam hal ini dapat bersifat publik maupun privat dan dapat pula menyangkut urusan pidana, agama, adat istiadat, dan lain-lain bahkan mungkin hubungan internasional.<sup>694</sup>

Konsep otonomi secara orisinal menurut *Encyclopedia of Social Science* adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*.<sup>695</sup> Berkenaan dengan definisi tersebut dapat dipahami bahwa otonomi memiliki 2 (dua) ciri hakikat, yaitu: *the legal self sufficiency* (hukum yang mengatur kehidupan sendiri) dan *actual independence* (kemerdekaan yang nyata). Pemaparan tersebut memberikan gambaran otonomi daerah dalam artian *self*

---

<sup>693</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Makalah, disampaikan pada Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002, hlm. 4

<sup>694</sup> Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah; Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 60

<sup>695</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 38

*government* atau *the condition of living under one's own law*<sup>696</sup> (kondisi pemerintahan di bawah satu undang-undang tersendiri).

David Held menjelaskan secara substansial otonomi mengandung pengertian:<sup>697</sup>

Kemampuan manusia untuk melakukan pertimbangan secara sadar diri, melakukan perenungan diri dan melakukan penentuan diri, yang mana otonomi di dalamnya mencakup kemampuan berunding, mempertimbangkan, memilih dan melakukan (atau) mungkin tidak melakukan tindakan yang berbeda baik dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan publik, dengan mencamkan kebaikan demokrasi.

Secara lebih luas otonomi daerah dipahami, merupakan wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk di dalamnya pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.<sup>698</sup>

Menurut Supomo, otonomi daerah adalah sebagai prinsip yang menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat sendiri-sendiri, dikarenakan pada setiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari wilayah lainnya. Sehingga pemerintah harus menjauhkan dari urusan yang bermaksud untuk menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.<sup>699</sup>

---

<sup>696</sup> *Ibid.*,

<sup>697</sup> David Held, *Demokrasi dan Tataan Global; Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 180-181

<sup>698</sup> Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan...*, Op.Cit, hlm. 74

<sup>699</sup> The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Karya Kencana Yogyakarta, 1977, hlm. 42-43

Luasnya suatu daerah mendapatkan otonomi dalam masing-masing bidang tugas pekerjaan adalah bergantung kepada sejarah pembentukan tiap-tiap negara. Apakah otonomi itu berkembang dari bawah dan oleh pemerintah pusat atas dasar permusyawaratan kemudian kemudian diberikan dasar dalam suatu yuridis formil.<sup>700</sup>

Selain dari latar belakang historis, otonomi juga ditentukan oleh politik hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Dikemukakan oleh Juniarto bahwa luas atau sempitnya urusan-urusan yang diserahkan kepada suatu pemerintahan lokal atas hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sangat bergantung pada politik hukum yang dianut, di mana kemudian dituangkan ke dalam hukum positif.<sup>701</sup>

Menurut Jimly, bentuk otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem yang diterapkan pada negara-negara yang berbentuk federal. Pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan pada sistem negara yang berbentuk republik, kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat, sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah. Di mana idealnya di dalam negara kesatuan (*unitary*) semua kebijakan terletak di tangan pemerintah pusat.<sup>702</sup>

---

<sup>700</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 10

<sup>701</sup> Juniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Alumni, Bandung, 1967, hlm. 30

<sup>702</sup> Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah, Makalah*, hlm. 5 diakses pada [www. https://adoc.pub/otonomi-daerah-dan-parlemen-di-daerah-1-oleh-prof-dr-jimly-a.html](https://adoc.pub/otonomi-daerah-dan-parlemen-di-daerah-1-oleh-prof-dr-jimly-a.html), tanggal 28 Agustus 2021, Pukul 02.00 WIB

Secara lebih jelas otonomi daerah dapat dipahami adalah daerah yang memiliki *the legal self sufficiency* yang bersifat *self government* dan diatur oleh *own laws*. Sehingga jelas dapat dilihat bahwa sejatinya otonomi lebih menekankan aspirasi daripada kondisi.<sup>703</sup> Walaupun demikian, dijelaskan secara lebih lanjut bahwa otonomi sebagai *self government, self sufficiency* dan *actual independency* tetap harus berada pada batasan-batasan yang tidak melampaui kewenangan pemerintah pusat yang diotonomikan kepada daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Berman “*legally, of course local government are not like sovereign nations. Condition may be imposed upon them from above. State government may insist upon the consolidation of local government*”.<sup>704</sup>

Perlu ditekankan bahwa otonomi bukanlah proses pemerdekaan daerah yang berarti kedaulatan terpisah. Otonomi juga tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh secara absolut dari suatu daerah. Sehingga dapat dijelaskan walaupun otonomi daerah dapat dimaknai sebagai kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan dalam artian kemerdekaan (*onafhankelijkheid*), melainkan kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud dari suatu pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.<sup>705</sup>

---

<sup>703</sup> Pheni Chalid, *Otonomi...*, Op.Cit. hlm. 16

<sup>704</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978, dikutip dalam Rahmat Yuseib, *Relevansi Otonomi Daerah Di Indonesia Dengan sistem Negara Federal*, Skripsi, Fakultas Hukum Muhammadiyah Palembang, 2003, hlm. 10

<sup>705</sup> Ateng Syarifuddin, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm. 5

Dikatakan bahwa otonomi daerah merupakan esensi dari pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik, namun pada perkembangannya, otonomi daerah selain dimaknai dengan istilah *zelfwetgeving* (membuat perda) juga mencakup pengertian *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).<sup>706</sup> Otonomi lebih tepatnya dipahami sebagai jalan mengoptimalkan potensi lokal baik alam, lingkungan maupun kebudayaan. Optimalisasi yang dimaksud bukanlah merupakan suatu bentuk eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah untuk bisa mengembangkan diri dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.<sup>707</sup>

Pendapat tersebut selaras dengan pemikiran Mariun yang menyatakan otonomi daerah adalah kebebasan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah yang memungkinkan mereka untuk membuat inisiatif sendiri dalam rangka mengelola dan mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki oleh daerahnya sendiri.<sup>708</sup>

Secara lebih dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam penerapan otonomi menurut Clarke dan Stewart, dibedakan kepada 3 (tiga) model penerapan, yaitu:<sup>709</sup>

a. *The Relative Otonomy Model*

Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi

---

<sup>706</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 108-109

<sup>707</sup> Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 155

<sup>708</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 13

<sup>709</sup> Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 7.



pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggungjawab yang telah dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan.

b. *The Agency Model*

Model di mana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti, sehingga keberadaannya lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Model ini membutuhkan peraturan perundang-undangan yang sangat rinci dan detil dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, serta membutuhkan mekanisme kontrol yang ketat. Sebaliknya, model ini tidak membutuhkan mekanisme perimbangan keuangan pusat-daerah, karena keuangan semuanya berasal dan diatur dari pemerintah pusat.

c. *The Interaction Model*

Model yang dibangun untuk menciptakan suatu interaksi yang baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berbagai pemikiran sebelumnya berkaitan dengan pemikiran otonomi daerah, terangkum dalam pandangan A. Keeman tentang tujuan pemberian otonomi daerah. Tujuan pemberian otonomi daerah menurut A. Keeman yang dikutip Sarundajang meliputi 4 (empat) aspek, sebagai berikut:<sup>710</sup>

- a. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi lapisan bawah;
- b. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat;
- c. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dalam melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhan;
- d. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

---

<sup>710</sup> Sarundajang, *Arus Balik...*, Op.Cit, hlm. 31

Manfaat otonomi daerah menurut shabbir Cheema dan Rondinelli, antara lain:<sup>711</sup>

- a. Perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen;
- b. Memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang terstruktur dari pemerintah pusat;
- c. Perumusan kebijakan dari pemerintah akan lebih realistik;
- d. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, di mana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elit lokal, dan di mana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.

Gambaran lebih luas terkait dengan konsep otonomi daerah, dapat dilihat berdasarkan pembagian atau klasifikasi yang dilakukan, seperti pendapat Sarundajang yang mengklasifikasi tipe otonomi daerah dari segi kewenangan otonom kepada 5 (lima) jenis, antara lain:<sup>712</sup>

- a. Otonomi organik (rumah tangga organik), yaitu keseluruhan urusan-urusan yang menentukan mati hidupnya daerah otonom;
- b. Otonomi formal (rumah tangga formal), yaitu apa yang menjadi urusan otonomi itu tidak dibatasi secara positif, namun daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- c. Otonomi materiil (rumah tangga materiil), yaitu kewenangan daerah otonom itu dibatasi secara positif dengan menyebutkan secara limitatif dan terperinci apa saja yang berhak diatur dan diurusnya.
- d. Otonomi riil (rumah tangga riil), yaitu penyerahan wewenang didasarkan pada kebutuhan, keadaan, dan kemampuan daerah yang menyelenggarakannya;
- e. Otonomi nyata, bertanggungjawab, dan dinamis,<sup>713</sup> yaitu daerah otonom diserahkan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus

---

<sup>711</sup> Dadang Solihin, dkk, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 11

<sup>712</sup> Hassel Nogi S. Tangkilisan, *Strategi Pengembangan Sumberdaya Manusia Birokrasi Pusat*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik, Yogyakarta, 2004, hlm. 16

<sup>713</sup> Esensi dari otonomi yang nyata dan bertanggungjawab dapat dilihat dalam penjelasan umum UU No 5 Tahun 1974 adalah sebagai berikut: a. otonomi daerah itu harus riil atau nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus di dasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijakan-kebijakan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri, b. otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggungjawab, dalam arti bahwa

fungsi-fungsi pemerintahan dibidang tertentu. Nyata berarti sesuai dengan faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara objektif di daerah. Bertanggungjawab berarti selaras dengan tujuan melancarkan pembangunan. Dinamis memiliki pengertian memberikan dorongan yang lebih baik atas seluruh kegiatan pemerintahan.

Terhadap penerapan kewenangan otonomi daerah, Phenni Chalid menjelaskan 3 (tiga) istilah, yaitu:<sup>714</sup>

- a. Kewenangan otonomi luas, adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan dibidang lain yang ditetapkan oleh pemerintah.
- b. Otonomi secara nyata, berarti keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang keberadaannya dapat dibuktikan secara nyata.
- c. Otonomi yang bertanggungjawab, berarti perwujudan pertanggungjawaban atas konsekuensi pemberian hak dan wewenang kepada daerah berupa peningkatan di bidang pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat yang semakin membaik, kehidupan demokrasi yang berkembang, keadilan dan pemerataan, serta hubungan pusat dan daerah yang serasi

Ismail Suny membagi konsep otonomi kepada 5 (lima) tingkatan, sebagai berikut:<sup>715</sup>

- a. Negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas. Melalui UU No. 5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi substansinya sangat sentralistik. Ia memberikan wewenang yang sangat besar pada pemerintah pusat dalam banyak hal.

---

pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, c. otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, d. pemberian otonomi daerah mengutamakan aspek keserasian tujuan (*doelmatigheid*), disamping aspek pendemokrasian, e. dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, azas dekonstrasi bukan sekedar dianggap sebagai komplemen atau pelengkap terhadap azas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan tugas pembantuan (*medebewind*), f. pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus dapat menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.

<sup>714</sup> Pheni Chalid, *Otonomi...*, Op.Cit. hlm. 32

<sup>715</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 87-88

- b. Negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perimbangan ini diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan pemerintah pusat.
- c. Negara quasi federal dengan provinsi atas kebaikan pemerintah pusat. Ciri dari negara semacam ini adalah kekuasaan pada pemerintahan pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenanya, negara model begini disebut juga negara federal semu.
- d. Negara federal dengan pemerintahan federal, seperti negara Amerika Serikat, Australia, Kanada dan Swiss.
- e. Negara Konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika pemerintah pusat tergantung pada *goodwill* negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *commonwealth*.

Secara umum dapat dipahami otonomi daerah pada hakikatnya, merupakan:<sup>716</sup>

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah; penetapan kebijakan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri, merupakan hak yang ditetapkan oleh pihak pemberi kewenangan dalam hal ini adalah pemerintah pusat;
- b. Dalam keadaan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya di luar batas-batas wilayah daerahnya;
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
- d. Otonomi tidak membawahi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi dari hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lainnya baik secara *vertikal* maupun *horizontal* dikarenakan daerah otonom memiliki *actual independence*.

Konsep Otonomi daerah berhubungan erat dengan konsep desentralisasi.

Hans Kelsen menyebutkan otonomi daerah adalah suatu perundangan

---

<sup>716</sup> Rahmat Yuseib, *Relevansi...*, Op.Cit, hlm. 10-11

langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi.<sup>717</sup> Gerald S. Maryanov menyatakan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi dari satu mata uang.<sup>718</sup>

Hubungan antara otonomi daerah dengan desentralisasi dapat dijelaskan dengan gambaran atau analogi antara hak dan kewenangan. Di mana otonomi daerah dimengerti sebagai sebuah konsep atau ide yang memberikan hak kepada daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri di daerah, sedangkan desentralisasi merupakan kewenangan yang diberikan atau dilimpahkan sebagai cara atau jalan untuk menjalankan hak otonom yang dimaksud.

Dipahami bahwa asumsi dasar desentralisasi adalah membangun sistem pemerintahan yang berdasarkan pada kemauan politik (*political will*) untuk menyerahkan pengelolaan daerah kepada pemerintah lokal atau daerah yang lebih memahami persoalan, kebutuhan dan karakter masyarakat yang berada di daerah tersebut.<sup>719</sup> Dalam artian lain, desentralisasi dimaknai sebagai bentuk pengakuan terhadap keberagaman dan pluralitas masyarakat.<sup>720</sup>

Secara etimologi, desentralisasi berasal dari Bahasa latin yang terdiri dari kata “*de*” yang berarti lepas dan “*centrum*” yang berarti pusat. Sehingga desentralisasi secara gramatikal berarti melepaskan diri dari pusat.<sup>721</sup>

---

<sup>717</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 42

<sup>718</sup> Pheni Chalid, *Otonomi...*, Op.Cit. hlm. 17

<sup>719</sup> Pheni Chalid, *Otonomi...*, Op.Cit. hlm. 31

<sup>720</sup> *Ibid.*,

<sup>721</sup> Koesoemahatmadja, *Pengantar...*, Op.Cit, hlm. 14

Diartikan oleh Logemann bahwa desentralisasi berarti adanya kekuasaan bertindak merdeka (*vrije beweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan negara yang memerintah sendiri daerahnya, merupakan kekuasaan yang berdasarkan pada inisiatif sendiri yang disebut dengan istilah otonomi. Di mana oleh Van Vollenhoven diistilahkan dengan *eigenmeesterschap*.<sup>722</sup>

Philip Mawhood memaknai desentralisasi sebagai *devolution of power from central government to local government*.<sup>723</sup> (pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah). Parson menjelaskan bahwa desentralisasi adalah “*sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of the state*”.<sup>724</sup> (pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing memiliki wewenang di dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara).

Berkenaan dengan *local government*, dijelaskan oleh Hossein bahwa *local government* merupakan konsep yang dapat mengandung 3 (tiga) arti, antara lain:<sup>725</sup>

- a. Pemerintahan lokal yang seringkali dipertukarkan dengan dengan *local authority* yang mengacu pada organ yakni *council* dan *mayor* di mana rekrutmen pejabatnya didasarkan pada pemilihan.
- b. Pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan lokal, arti dalam konteks ini lebih mengacu kepada fungsi.
- c. Pemerintahan lokal dalam makna daerah otonom.

---

<sup>722</sup> Utrecht E, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1966, hlm. 47

<sup>723</sup> Philip Mawhood, *Local Government In The Third World*, John Wisley and Sons, Chicester UK, 1983, hlm. 23

<sup>724</sup> Syarif hidayat dan Benyamin Hoessein, *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2P-LIPPI, Jakarta, 2001, hlm. 23

<sup>725</sup> M Khairil Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintah Daerah*, Bayu Media Publishing, Malang, 2007, hlm. 10

United Nation mendefinisikan *local government* sebagai: “*Political subdivision of a nation (or in federal system state) which is constituted and has substansial control of local affairs, including the power to impose taxes or exproact labor for prescribed purposes the governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected*”.<sup>726</sup> (pembagian urusan politik suatu bangsa (atau di dalam negara federal) atau yang dibentuk memiliki kekuasaan atas urusan-urusan lokal, termasuk kekuasaan untuk menarik pajak atau mengambil suatu tugas urusan pemerintahan untuk tujuan yang telah ditentukan, badan tersebut dipilih oleh pemerintah pusat atau melalui pemilihan lokal).

Selanjutnya, Wesber mengemukakan bahwa desentralisasi adalah “*decentralize means to devide and distribute, as governmental administration, to withdraw from the center or place of contrentation*”.<sup>727</sup> (desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi pemerintahan, mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi). Smith mendefinisikan desentralisasi “*... the transfer power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, wich could be one of government within a state, or offices within a large organisation*”.<sup>728</sup> (pelimpahan kekuasaan pada tingkat lebih tinggi kepada tingkat rendah di dalam suatu hirarki wilayah, dapat berupa suatu pemerintahan lokal dalam suatu negara, atau kantor-kantor yang berada di dalam suatu organisasi besar). Amrah Muslimin menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh pemerintah pusat pada badan-badan otonom (swatantra) yang berada di daerah-daerah.<sup>729</sup>

---

<sup>726</sup> H.F. Alder, *Local Government in Development Countries*, Mc. Graw Hill, New York, 1946, hlm. 178

<sup>727</sup> Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan Di Indonesia*, Suatu Analisa, Dewaruci Press, Jakarta, 1981, hlm. 3

<sup>728</sup> Syarif Hidayat, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif State-Society Relation*, Jurnal Politik Vol. 1, No.1, 2008, hlm. 2

<sup>729</sup> Amrah Muslimin, *Aspek....*, Op.Cit, hlm. 42

Smith menambahkan bahwa desentralisasi mencakup beberapa elemen, antara lain:<sup>730</sup>

- a. Desentralisasi memerlukan pembatasan area yang didasarkan pada 3 (tiga) hal, yakni: pola spasial kehidupan dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik.
- b. Desentralisasi meliputi pembagian kewenangan, baik kewenangan politik maupun kewenangan dalam bidang birokratik.

Menurut Andrew Parker<sup>731</sup>, secara substansi desentralisasi berfokus kepada 3 (tiga) hal, yaitu: pembentukan atau perluasan lembaga-lembaga demokrasi, distribusi sumberdaya finansial, serta keterlibatan para aktor atau lembaga di luar pemerintah berkenaan dengan urusan pelayanan publik dari aspek legalnya.

Pemikiran tentang konsep desentralisasi juga dijabarkan Koesoemahatmatdja, yang menyatakan bahwa dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi berarti penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah, sehingga dapat diartikan bahwa desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* atau lebih dikenal dengan desentralisasi politik.<sup>732</sup>

Berkaitan dengan konsep desentralisasi yang merupakan penyerahan kewenangan berupa urusan-urusan pemerintahan dari pemerintah pusat

---

<sup>730</sup> Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah*, Safiria Insania Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 37

<sup>731</sup> Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, Indepth Publishing, Bandar Lampung, 2012, hlm. 17

<sup>732</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi...*, Op.Cit, hlm. 36



kepada pemerintah daerah yang bersifat otonom, dilakukan dengan beberapa model penyerahan atau pelimpahan kekuasaan, sebagai berikut:<sup>733</sup>

a. Sistem Residu (Teori Sisa)

Sistem ini menentukan secara lebih dahulu tugas-tugas yang merupakan kewenangan dari pemerintah pusat secara umum, sedangkan yang menjadi sisanya merupakan kewenangan yang menjadi urusan dari pemerintah daerah. Kelebihan dari sistem ini adalah daerah akan lebih cepat tanggap menangani atau mengatasi persoalan-persoalan yang bersifat aktual dan *urgen* tanpa perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat. Namun kelemahan dari sistem ini adalah berkaitan dengan kemampuan daerah. Dikarenakan tidak semua daerah memiliki kemampuan yang sama dalam mengatasi berbagai persoalan terkait urusan pemerintahan pada berbagai bidang.

b. Sistem Formal

Sistem ini dikenal juga dengan istilah sistem rumah tangga formal, di mana memberikan kekuasaan seluas-luasnya kepada daerah untuk dapat mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya secara mandiri. Sehingga dijelaskan pada praktiknya biasanya kewenangan otonom daerah tidak secara *a priori* ditetapkan dalam suatu undang-undang.

Adapun yang menjadi kelemahan pada sistem ini, antara lain:

---

<sup>733</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Wilayah Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1988, hlm. 15-19

- a. Keberhasilan dari sistem ini sangat bergantung pada peran daerah terkait kreativitas dan aktivitasnya dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah. Sehingga daerah dituntut untuk memiliki kreativitas yang tinggi dalam menjalankan aktivitas pemerintahannya.
- b. Keuangan daerah dapat menjadi kendala besar dalam penerapan sistem ini, di mana strategi pembangunan daerah menyesuaikan kepada kemampuan keuangan daerah. Tentunya masing-masing daerah memiliki kemampuan keuangan yang berbeda-beda.
- c. Secara teknis terdapat hambatan di mana daerah tidak secara mudah dapat mengetahui terkait urusan-urusan yang telah diselenggarakan oleh pemerintah di atasnya.

Adapun kelebihan dari sistem ini, antara lain:<sup>734</sup>

- a. Adanya anggapan bahwa tidak ada perbedaan sifat urusan pemerintahan.
  - b. Merupakan sarana yang memberikan peluang bagi daerah untuk memperluas wewenang, tugas, dan tanggungjawab dalam urusan pemerintahan.
  - c. Salah satu cara untuk memelihara warisan historis dan kebudayaan, ketatanegaraan dan pemerintahan asli dengan cara tetap membiarkan daerah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang secara tradisional termasuk urusan rumah tangganya.
  - d. Apabila dikaji dari perspektif urusan pusat dan daerah, secara sepintas terlihat bahwa sistem ini memberikan peluang untuk memperkuat kecenderungan penerapan desentralisasi yang nyata dan kuatnya susunan otonomi.
- c. Sistem material

---

<sup>734</sup> Rudy, *Hukum Pemerintahan...*, Op.Cit, hlm. 36-37

Sistem ini dikenal pula dengan istilah sistem rumah tangga material. Sistem ini menegaskan bahwa tugas-tugas yang menjadi kewenangan pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif dan rinci.<sup>735</sup> Sehingga untuk urusan-urusan di luar dari yang ditetapkan merupakan urusan dari pemerintah pusat.

Adapun yang menjadi kelemahan dari sistem ini adalah:<sup>736</sup>

- a. Sistem material ini bertolak dari asumsi yang keliru, yakni menganggap urusan pemerintahan dapat dirinci dan oleh karena itu dapat dibagi-bagi secara rinci pula.
- b. Sistem material ini terasa lebih mengekang bagi daerah karena terikat pada urusan-urusan pemerintahan yang lebih rinci telah ditetapkan sebagai urusan rumah tangga.
- c. Sistem material ini lebih banyak mengundang spanning hubungan antara pusat dan daerah.
- d. Perkembangan desentralisasi dalam sistem ini sangat bergantung pada kemauan dari pemerintah pusat.

Kelebihan dari sistem ini, antara lain:

- a. Terdapat pembagian kewenangan yang jelas dan mendasar antara urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah.
- b. Urusan-urusan pemerintahan yang dibagi secara rinci tersebut dapat dipilih dan dipilah berdasarkan urgensitasnya untuk dilimpahkan kepada daerah atau tetap berada di tangan pemerintah pusat.

d. Sistem Rumah Tangga Riil dan seluas-luasnya

---

<sup>735</sup> *Ibid*, hlm. 35

<sup>736</sup> *Ibid*, hlm. 36

Sistem ini menegaskan bahwa pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah dilandasi oleh faktor-faktor yang nyata dalam berbagai bidang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang dimiliki oleh daerah.

Terdapat beberapa ciri khas dari sistem rumah tangga otonomi riil dan seluas-luasnya, yakni:<sup>737</sup>

- a. Adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah.
- b. Disamping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara material, daerah-daerah dalam rumah tangga nyata dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pusat atau daerah tingkat lebih tinggi atas.
- c. Otonomi dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini membuka peluang bagi perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.
- d. Prinsip otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggungjawab. Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil.

Keberagaman pandangan tentang desentralisasi oleh para ahli di bidang hukum dalam berbagai perspektif, melahirkan beragam tipologi terkait dengan desentralisasi Seperti dijelaskan oleh Dennis A. Rondinelli dan G Shabbir Cheema dikutip oleh Ni'matul Huda bahwa bentuk desentralisasi dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan, diantaranya:<sup>738</sup>

- a. *Deconcentration*; diartikan sebagai distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan.
- b. *Delegation*; pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atau fungsi-fungsi tertentu yang spesifik, kepada

---

<sup>737</sup> *Ibid*, hlm. 37

<sup>738</sup> *Ibid*, hlm. 34-35

- organisasi-organisasi yang secara langsung tidak di bawah kontrol pemerintah pusat
- c. *devolution*; melalui devolusi pemerintah pusat melepaskan fungsi-fungsi tertentu atau membentuk satuan-satuan baru pemerintah yang berada di luar control langsungnya.
  - d. *Privatization*; Peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat (LSM); dilakukan melalui peralihan tugas perencanaan dan tanggungjawab administratif tertentu, atau peralihan fungsi publik, dari pemerintah kepada lembaga-lembaga sukarela, swasta atau non pemerintah (LSM).

Amrah muslimin membagi desentralisasi dalam 3 tipe, sebagai berikut:<sup>739</sup>

- a. Desentralisasi politik, adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah tertentu.
- b. Desentralisasi fungsional, adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan untuk mengurus suatu macam atau golongan kepentingan di dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak terikat pada suatu daerah tertentu.
- c. Desentralisasi kebudayaan (*culturele decentralisatie*), merupakan pemberian hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri, seperti mengatur Pendidikan, agama, dan lain-lain.

Van der Pot membagi desentralisasi menjadi 2 (dua) macam, yaitu:<sup>740</sup>

- a. Desentralisasi teritorial (*territorial decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom), yang melahirkan badan-badan berdasarkan wilayah (*gebieds corporaties*)
- b. Desentralisasi fungsional (*functionaal decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu, yang muncul dalam bentuk badan-badan dengan tujuan tertentu (*doelcorporatie*)

Koirudin menyatakan bahwa desentralisasi dapat dilaksanakan melalui 4 (empat) bentuk kegiatan utama, antara lain:<sup>741</sup>

---

<sup>739</sup> Amrah Muslimin, *Aspek...*, Op.Cit, hlm. 5

<sup>740</sup> Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan...*, Op.Cit, Hlm. 36

- a. Dekonsentrasi wewenang administratif
- b. Delesgasi kepada penguasa otorita
- c. Devolusi kepada pemerintah daerah
- d. Pemindahan fungsi dari pemerintah kepada pihak swasta

Coyers, membagi desentralisasi menjadi 2 (dua) macam, yaitu:<sup>742</sup>

- a. *Devolution*; pelimpahan kewenangan politik dari pusat kepada daerah yang ditetapkan secara legal;
- b. *Deconcentration*; merujuk kepada kewenangan administratif yang diberikan oleh pusat kepada perwakilan badan-badan pemerintah pusat yang ada di daerah.

Senada dengan pandangan Coyers, Smith berpendapat bahwa desentralisasi secara garis besar adalah *delegation of authority*, baik dalam pengertian politik maupun birokratis.<sup>743</sup> Selanjutnya dijelaskan bahwa *delegation of authority* dalam pengertian politik adalah sama dengan devolusi dalam pengertian Coyers. Sedangkan desentralisasi dalam pengertian birokratis adalah sama dengan konsep dekonsentrasi (*ambtelijke decentralisatie*) atau lebih dikenal dengan *delegatie van bevoegheid* seperti diutarakan oleh Coyers. Dalam hal ini berarti pelimpahan kewenangan dan pendelegasian tanggungjawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, di mana daerah hanya sebagai pelaksana kebijakan yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat dan berada di bawah pengawasan atau kontrol dan kendali dari pemerintah pusat. Konsep dekonsentrasi dikatakan

---

<sup>741</sup> Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Averroes Press, Malang, 2005, dikutip dalam Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, Indepth Publishing, Bandar Lampung, 2012. Hlm. 31

<sup>742</sup> Darmansjah Djumala, *Soft Power Untuk Aceh, Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013, hlm. 8

<sup>743</sup> *Ibid*, hlm. 9

oleh Parson “... *the sharing of power between members of the same ruling group having authority respectively in different areas of the state*” (pembagian kekuasaan antara anggota kelompok penguasa yang sama yang memiliki kewenangan masing-masing pada wilayah berbeda di dalam negara)

Perspektif desentralisasi politik menurut Smith lebih menekankan pada tujuan yang akan dicapai oleh aspek politis, berupa peningkatan keterampilan dan kemampuan politik para penyelenggara pemerintahan dan masyarakat, serta bertujuan untuk mempertahankan integrasi nasional. Dalam pandangan Smith, setidaknya desentralisasi politik mempunyai 3 (tiga) tujuan utama, antara lain;<sup>744</sup>

- a. Praktik desentralisasi mengajarkan masyarakat untuk mengenali dan memahami berbagai permasalahan kemasyarakatan, baik sosial ekonomi dan politik yang dihadapi.
- b. Praktik desentralisasi adalah sebagai bentuk pelatihan kepemimpinan “*to provide training in political leadership*”. Sehingga dengan adanya praktik desentralisasi di daerah, para politisi dan birokrat ditingkat daerah dapat memiliki pengalaman dan pengetahuan serta kemampuan yang cukup untuk kedepannya menduduki posisi penting dalam pemerintahan pada skala nasional
- c. Praktik desentralisasi juga bertujuan untuk menciptakan stabilitas politik “*to create political stability*”. Dikuatkan oleh pendapat Sharpe “...*one of determinant factors constitutes the embodiment of*

---

<sup>744</sup> Natal Kristiono, *Buku Ajar Otonomi Daerah*, Universitas Negeri Semarang, 2015, hlm. 4-5

*a stable democracy at the national level, in many instances, preceded by the establishment of local democracy*".<sup>745</sup> (salah satu faktor yang menentukan terwujudnya stabilitas demokrasi pada tingkat nasional, dalam banyak hal, didahului dengan pembentukan demokrasi pada tingkat lokal)

Pemikiran tentang pembagian bentuk desentralisasi dikemukakan pula oleh Irawan Soejito, yang mengelompokkan bentuk desentralisasi menjadi 3 (tiga) macam, antara lain:<sup>746</sup>

- a. Desentralisasi teritorial, merupakan bentuk pelimpahan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaar lichaam*) atau pemerintahan lokal yang memiliki hak otonom sendiri.
- b. Desentralisasi fungsional, pemberian kewenangan dan fungsi pemerintahan pada suatu wilayah untuk dijalankan oleh suatu badan tertentu yang khusus tujuan pembentukannya untuk itu.
- c. Desentralisasi administratif, diartikan pula dalam pengertian dekonsentrasi, yang merupakan pelimpahan sebagian dari kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat kepada organ atau kelengkapan pemerintah di daerah, dapat dicontohkan pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerahlah yang melaksanakan kewenangan yang dilimpah oleh pemerintah pusat tersebut.

---

<sup>745</sup> Syarif Hidayat, *Desentralisasi...*, Op.Cit, hlm. 4

<sup>746</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 29



Terkait dengan desentralisasi administratif, Rodenelli<sup>747</sup> menjelaskan bahwa tujuan utama dari desentralisasi administratif menekankan pada aspek efesiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan ekonomi di daerah. Dari pendapat tersebut tergambar jelas bahwa tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi adalah peningkatan kemampuan dari pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi dan tugas pelayanan publik (*public good and service*), di lain hal juga bertujuan untuk meningkatkan efesiensi dan efektifitas pembangunan yang dilaksanakan di daerah.

Berbeda dengan pendapat Ruland yang menyatakan bahwa tujuan dari desentralisasi lebih menekankan pada aspek partisipasi masyarakat dalam pembangunan ekonomi, secara lebih jelas diterangkan “*decentralitation, as a corollary local autonomy, is seen as positive contribution to increas people participation, which would eventually lead to socio-economic development*”.<sup>748</sup> (desentralisasi sebagai konsekuensi otonomi daerah, dipandang sebagai kontribusi positif dalam meningkatkan partisipasi masyarakat, yang akan mengarahkan pada pembangunan sosial ekonomi).

Klasifikasi terhadap bentuk-bentuk desentralisasi yang dilakukan oleh UNDP adalah dengan menghubungkan dengan desentralisasi administratif dengan *good governance*, melahirkan variasi sebagai berikut:<sup>749</sup>

#### a. *Devolution*

---

<sup>747</sup> Natal Kristiono, *Buku Ajar Otonomi...*, Op.Cit, hlm. 6

<sup>748</sup> Ruland J. *Urban Development in South Asia: Regional Cities and Local Government*, Westview Press, Boulder, 1993, hlm. 3

<sup>749</sup> UNDP, *Decentralization: a Sampling Dafinition, Working Paper Series, October, 1999*, dikutip dalam Rudy, *Hukum ...*, Op.Cit, hlm. 27

Merupakan bentuk umum dari desentralisasi di mana daerah otonom merupakan suatu bentuk hukum yang berdiri sendiri. Pemerintah pusat dalam hal ini menyerahkan sebagian fungsinya atau membentuk unit pemerintah yang tidak berada di bawah kendali pemerintah pusat secara langsung.

b. *Delegation*

Merujuk kepada penyerahan pengambilan kebijakan dan kewenangan administratif untuk tindakan tertentu kepada institusi atau organisasi yang semi-independen, misalnya badan usaha milik negara atau perusahaan pembangunan regional

c. *Deconcentration*

Mencakup transfer kewenangan administratif yang spesifik dalam hal pengambilan kebijakan, keuangan, dan fungsi manajemen dalam lingkup yurisdiksi unit pemerintah pusat

d. *Political or Democratic Desentralization*

Dalam pembahasan penelitian ini dikenal dengan istilah desentralisasi politik yang mencakup seluruh transfer kewenangan administratif, fiskal dan politik. Bentuk ini adalah bentuk desentralisasi yang paling dibutuhkan untuk keberhasilan suatu kebijakan desentralisasi yang diterapkan pada suatu negara.

Berdasarkan berbagai macam pengklasifikasian atas bentuk penerapan desentralisasi, secara umum desentralisasi memiliki tujuan, sebagai berikut:<sup>750</sup>

- a. *Political Equality*, mencakup bagaimana desentralisasi mampu menjadi suatu dorongan terhadap hubungan kerja antar berbagai tingkatan lembaga yang berada di dalam pemerintahan yang bermuara pada terciptanya prinsip checks and balances. Di lain hal, juga dapat membuka ruang kepada masyarakat di daerah termasuk perempuan dan kelompok marginal lainnya untuk dapat berpartisipasi dalam berbagai aktivitas perpolitikan di tingkat lokal
- b. *Local Accountability*, tujuan desentralisasi dalam konteks ini adalah untuk mewujudkan transparansi pemerintahan, pemberian akses informasi yang maksimal, dan perwujudan akuntabilitas pemerintah daerah atas berbagai aktivitas pemerintahan yang dilakukan dalam perwujudan tata kelola pemerintahan yang efektif
- c. *Local Responsif*, tujuan desentralisasi dalam konteks ini adalah untuk memberikan wadah bagi masyarakat dalam memberikan

---

<sup>750</sup> *Ibid*, hlm. 22

tanggapan dan kontribusi langsung kepada berbagai kepentingan masyarakat, antara lain, seperti: pemenuhan kebutuhan akan pelayanan publik yang maksimal dalam berbagai sektor, adanya akselerasi pembangunan sosial ekonomi dalam rangka pemenuhan hak-hak dasar, pengaturan alokasi pemerataan pembangunan yang memenuhi rasa keadilan serta jaminan terhadap keamanan dan perlindungan HAM bagi masyarakat sesuai dengan amanat konstitusi negara.

- d. Citizen Partisipation, tujuan desentralisasi dalam konteks ini adalah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat lokal untuk terlibat aktif atas berbagai agenda pemerintahan, seperti: perumusan kebijakan daerah dalam berbagai hal, strategi pembangunan daerah, dan lain sebagainya.

Secara konseptual, desentralisasi bertujuan untuk mewujudkan beberapa hal mendasar, yaitu:

- a. Meningkatkan efisiensi anggaran pemerintahan
- b. Menumbuhkan nilai-nilai demokrasi di daerah melalui partisipasi publik
- c. Pemerataan pembangunan dalam berbagai bidang
- d. Terpenuhinya rasa keadilan dalam pengelolaan sumber daya alam
- e. Meredam konflik etnis dan disintegrasi bangsa
- f. Memaksimalkan fungsi pemerintahan daerah

Lebih ringkas manfaat dari desentralisasi diutarakan oleh Koirudin, adalah sebagai berikut:<sup>751</sup>

- a. Manfaat politis yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik masyarakat daerah sekaligus dalam rangka memperkuat stabilitas politik secara nasional
- b. Manfaat administratif dan ekonomis yaitu untuk meyakinkan bahwa pembangunan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien di

---

<sup>751</sup> Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Averroes Press, Malang, 2005. Dikutip dalam Rudy, *Hukum Pemerintahan ...,Ibid*, hlm. 24

daerah-daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Beberapa pemaparan tentang tujuan penerapan kebijakan desentralisasi kepada daerah-daerah dalam suatu teritorial negara sebagai suatu strategi dalam membangun negara, memberikan pemahaman akan betapa pentingnya daerah mendapatkan kewenangan seperti yang telah digambarkan. Secara lebih lanjut, dirangkum pula beberapa pendapat yang menjelaskan alasan-alasan atau manfaat penerapan kebijakan desentralisasi, antara lain:

The Liang Gie, mengemukakan alasan dianutnya desentralisasi adalah sebagai berikut.<sup>752</sup>

- a. Dilihat dari sudut pandang politik desentralisasi dimaksudkan untuk terselenggaranya pembagian kekuasaan secara vertikal antara pusat dan daerah untuk menghindari adanya penumpukan kekuasaan pada pemerintah pusat yang dapat mengarah kepada suatu bentuk tirani di dalam pemerintahan negara.
- b. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, Merupakan strategi dalam mewujudkan nilai-nilai demokrasi secara menyeluruh di mana partisipasi masyarakat sebagai elemen penting di dalam negara menjadi suatu keharusan, sekaligus menjadi wadah bagi masyarakat di daerah untuk dapat melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi yang dimilikinya.
- c. Dari sudut teknik organisatoris pemerintah, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata bertujuan untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang efisien. Efisiensi pemerintahan yang dimaksud adalah berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah. Sehingga akan ada urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah berdasarkan pelimpahan yang diberikan oleh pemerintah pusat dan terkait dengan urusan-urusan strategis yang perlu pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah pusat, maka akan tetap menjadi urusan pemerintah pusat.

---

<sup>752</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Edisi II, Liberty, Yogyakarta, 1995. hlm. 60

- d. Dari sudut pandang kultural, desentralisasi perlu diadakan agar perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan pada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan dan latar belakang sejarah. Sehingga ciri khas kedaerahan yang ada pada masing-masing daerah akan terjaga dan dapat selaras dengan berbagai arah kebijakan pembangunan daerah.
- e. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pelaksanaan pembangunan di daerah berdasarkan berbagai potensi yang dirumuskan dalam strategi pembangunan daerah, di mana tentunya akan berbeda pada tiap-tiap daerah.

Cheema dan Rondinelli menyatakan bahwa kebutuhan akan penerapan desentralisasi diakibatkan oleh beberapa faktor, yaitu:<sup>753</sup>

- a. Kegagalan atau kurang efektifnya perencanaan yang terpusat dan pengawasan sentral dalam pembangunan
- b. Lahirnya teori-teori pembangunan yang lebih berorientasi kepada kebutuhan manusia
- c. Semakin kompleksnya permasalahan masyarakat yang tidak mungkin dikelola secara terpusat

Beberapa hal yang mejadi alasan perlunya kebijakan desentralisasi disampaikan oleh G.S. Cheema, Rondinelli dikemukakan sebagai berikut:<sup>754</sup>

- a. Suatu cara untuk mengatasi berbagai kegawatan keterbatasan.
- b. Mengatasi prosedur terstruktur ketat suatu perencanaan terpusat
- c. Peningkatan sensitivitas terhadap masalah dan kebutuhan setempat
- d. Penetrasi politik dan administrasi negara
- e. Perwakilan lebih baik
- f. Kapasitas dan kemampuan publik yang lebih baik
- g. Pelayanan lapangan dengan efektifitas lebih tinggi di tingkat lokal
- h. Meningkatkan koordinasi dengan pimpinan setempat
- i. Melembagakan partisipasi masyarakat setempat
- j. Menciptakan cara-cara alternatif dalam pengambilan keputusan
- k. Administrasi publik yang lebih fleksibel, inovatif dan kreatif
- l. Keanekaragaman fasilitas pelayanan yang lebih baik
- m. Stabilitas politik yang lebih baik

---

<sup>753</sup> Ahmad Muzawwir, *Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara Dalam Perspektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000*, Tesis, Universitas Sumatera Utara, 2008, hlm. 41

<sup>754</sup> Rudy, *Hukum Pemerintahan...*, Op.Cit, hlm. 20

## 2. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan

Hal yang penting untuk dikaji berkaitan dengan penelitian yang dilakukan ini adalah berkenaan dengan konsep otonomi pada negara kesatuan yang berorientasi pada hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebagaimana diketahui lazimnya pemegang otoritas pemerintahan pada negara berbentuk kesatuan (*unitary*) adalah pemerintah pusat. Keadaan yang demikian menciptakan kondisi di mana kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah cenderung sangat terbatas.

Pelimpahan kewenangan yang terbatas dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam negara kesatuan ini, memberikan pemahaman bahwa karakter negara kesatuan dalam pembagian urusan pemerintahan bersifat sentralistik (kewenangan bertumpu pada pemerintah pusat). Hal tersebut sangatlah berbeda dengan konsep yang dianut oleh negara-negara federal, di mana negara-negara bagian memiliki keleluasaan dan ruang gerak yang lebih bebas dalam mengelola urusan pemerintahan pada wilayahnya masing-masing. Sehingga dikemukakan bahwa terkait pendistribusian kewenangan terkait urusan pemerintahan pada negara yang berbentuk federal berkarakter desentralistis dan lebih demokratis.<sup>755</sup>

Terkait dengan karakter sentralisasi kekuasaan pada negara kesatuan dijelaskan oleh Thorsten V. Kalijarvi, adalah sebagai berikut:

---

<sup>755</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 19

“Negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat”.<sup>756</sup>

Karakter sentralistik pada negara kesatuan diakibatkan oleh corak atau konsep pembagian kekuasaan yang dianut, dalam istilah yang dikemukakan oleh Strong dikenal dengan “pembagian kedaulatan”, dijelaskan oleh C.F.

Strong, adalah sebagai berikut:<sup>757</sup>

*“The Essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other word, that the powers of the central government are un restricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law making body than the central one”.* (hakikat dari negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat).

Corak pembagian kekuasaan yang bersifat ligit di mana bertempu pada kekuasaan pemerintah pusat dilandasi dari susunan atau konstruksi bentuk negara kesatuan yang pada hakekatnya adalah negara tunggal. Abu Daud Busroh menjelaskan:<sup>758</sup>

*“...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut”.*

---

<sup>756</sup> Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung, 1974, hlm. 179

<sup>757</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitution: an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966, hlm. 84

<sup>758</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 64-65

Kekuasaan pemerintah di dalam negara kesatuan diselenggarakan dengan cara terhimpun atau ditumpuk (*gathered*) secara terpusat (*centralized*).<sup>759</sup> Oleh karena itu segala urusan di dalam negara bertumpu kepada pemerintah pusat (*central government*), dan untuk menjalankan kewenangan tersebut dilaksanakan oleh satu pusat pemerintahan (*single centralized government*), atau oleh pemerintah pusat bersama dengan organnya yang berada di daerah.<sup>760</sup>

Hossein menjelaskan bahwa negara kesatuan (*eenheidstaat*) tidak akan memiliki daerah dalam lingkungannya yang bersifat “*staat*” juga.<sup>761</sup> Hal tersebut memberikan pengertian bahwa daerah otonom yang dibentuk di dalam negara kesatuan tidak akan memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan seperti halnya yang dianut oleh negara-negara bagian pada negara yang berbentuk federal.<sup>762</sup>

Pendapat tersebut sejalan dengan pemikiran R. Kranenburg yang mengungkapkan bahwa daerah otonom tidak akan memiliki “*pouvoir constituant*”.<sup>763</sup> Hans Antlov menjelaskan negara kesatuan menganut prinsip di mana “*the powers held local and regional organs have been received from above, and can be withdrawn through new legislation, without any need for consent from the communes or provinces concerned*”.<sup>764</sup> (kekuasaan yang dimiliki oleh organ-organ pada tingkat lokal adalah berasal dari pelimpahan

---

<sup>759</sup> *Ibid*, hlm. 145-146

<sup>760</sup> Martin H Hutabarat, *Hukum dan Politik Indonesia; Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 140

<sup>761</sup> Muntoha, *Otonomi...*, Op.Cit, hlm. 38

<sup>762</sup> *Ibid.*,

<sup>763</sup> *Ibid.*,

<sup>764</sup> *Ibid.*,



dari organ tingkat atas, dan dapat ditarik kembali melalui undang-undang baru tanpa perlu persetujuan dari provinsi yang bersangkutan).

Hubungan pemerintah pusat dengan daerah otonom pada sistem negara kesatuan bersifat *subordinasi* dan *dependen*. Hal tersebut dikarenakan kewenangan daerah otonom berasal dari pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Konsep tersebut berbeda dengan konsep yang dianut oleh negara federal, di mana hubungan antara pemerintahan federal dengan negara bagian bersifat koordinasi dan independen. Di dalam negara federal, kewenangan pemerintahan federal adalah berasal dari negara bagian yang dirumuskan di dalam konstitusi federal.<sup>765</sup>

Berbagai uraian di atas menggambarkan bahwa di dalam negara kesatuan, kekuasaan tertinggi atau kedaulatan negara berada ditangan pemerintah pusat, sehingga unit-unit atau satuan-satuan pemerintahan yang dibentuk dan mempunyai kedudukan di bawah pemerintah pusat memiliki kewajiban atau konsekuensi tunduk kepada pemerintah pusat. Hal tersebut merupakan suatu yang mutlak adanya, mengingat tanpa adanya ketundukan atau kepatuhan dari satuan-satuan pemerintah lebih rendah kepada pemerintah pusat, maka akan terjadinya tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip unity of command*).<sup>766</sup>

Pemikiran tersebut senada dengan pendapat yang dikemukakan oleh Cohen dan Peterson, sebagai berikut:<sup>767</sup>

---

<sup>765</sup> *Ibid.*,

<sup>766</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi...*, Op.Cit, hlm. 1

<sup>767</sup> *Ibid.*,

*“Unitary system need not to be legally decentralized, but most are through hierarchy of lower units that have specified geographical jurisdiction. In unitary system, the centre maintains ultimate sovereignty over public sector tasks decentralized to lower level units”* (sistem pada negara kesatuan tidak perlu didesentralisasi secara hukum, tetapi sebagian besar dilakukan secara hirarki di mana unit lebih rendah memiliki yurisdiksi geografis tertentu. Dalam sistem negara kesatuan, pemerintah pusat mempertahankan kekuasaan tertinggi atas tugas-tugas sektor publik yang kemudian dilimpahkan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah).

Walaupun demikian, sebagaimana diketahui bahwa perkembangan hukum searah dengan perkembangan masyarakat yang bersifat plural dan dinamis, sehingga terjadi pula perkembangan di dalam dimensi ketatanegaraan, khususnya terkait konsep otonomi daerah di dalam negara kesatuan. Kebutuhan masyarakat yang terus meningkat terkait pemenuhan kesejahteraan di mana menjadi tanggungjawab yang harus dipenuhi oleh negara sesuai dengan amanat dari konstitusi bukanlah menjadi hal yang mudah dilakukan apabila segala urusan tersebut bertumpu kepada pemerintah pusat.

Diperlukan adanya kerjasama yang harmonis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar bersama-sama dalam suatu hubungan yang harmonis memiliki *mindset* (kesepahaman) dan tanggungjawab yang sama dalam memenuhi hak-hak kesejahteraan kepada rakyat. Pembagian tanggungjawab antara pusat dan daerah harus memiliki porsi yang sesuai dengan kebutuhan

masyarakat khususnya di daerah untuk menghindari terjadinya ketimpangan atau *overlapping* kewenangan.

Dapat dikatakan wujud dari pembagian tanggungjawab dalam pemenuhan hak-hak kesejahteraan adalah terkait pembagian atau pelimpahan kewenangan pemerintah dalam mengurus masyarakat. Oleh karena itu, kebutuhan akan sistem desentralisasi menjadi solusi yang nyata bagi berbagai persoalan yang dihadapi di dalam negara kesatuan.

Adapun beberapa hal yang menjadi alasan sistem sentralistik dapat menjadi kendala bagi pelaksanaan kesejahteraan secara maksimal di dalam negara kesatuan adalah sebagai berikut:

- a. Jangkauan akses teritorial yang sangat luas. Sehingga sulit bagi pemerintah pusat untuk menjalankan pembangunan yang merata dalam jangka waktu yang peride pemerintahan yang dibatasi oleh konstitusi
- b. Kemajemukan dan pluralisme di dalam masyarakat. Hal ini menyebabkan timbulnya berbagai masalah dan problematika yang berbeda-beda pada tiap wilayah yang mengharuskan untuk ditangani secara cepat dan tepat, guna mencegah terjadinya diintegrasikan bangsa.
- c. Perkembangan masyarakat yang dinamis, memunculkan perkembangan terkait konsep kesejahteraan yang akan terus meningkat dan menjadi tanggungjawab pemerintah pusat secara menyeluruh.
- d. Perbedaan potensi yang dimiliki oleh daerah akan sumber daya alam, ekonomi, sosial dan budaya serta sumber daya manusia, sehingga

membutuhkan strategi yang berbeda-beda dalam pelaksanaan pembangunan di daerah.

- e. Memunculkan *spanning relationship* (ketegangan hubungan) antara pusat dan daerah, dalam konteks pemerintah pusat memiliki keterbatasan dalam menampung dan mengakomodir setiap keinginan-keinginan daerah.
- f. Mempersempit ruang demokrasi. Di mana pemerintah daerah dalam konsep sentralistik hanya sebagai agen pelaksana tugas berdasarkan instruksi dari pemerintah pusat, sehingga tentunya mempersempit ruang demokrasi untuk memperdengarkan usulan-usulan berkaitan dengan keinginan atau aspirasi daerah secara langsung.
- g. Partisipasi dan kontribusi yang kecil dari daerah terkait urusan pemerintahan akan menyebabkan menumpuknya tanggungjawab secara penuh kepada pemerintah pusat.
- h. Sistem sentralistik menyebabkan tingkat ketergantungan yang sangat tinggi kepada pemerintah pusat. Sehingga daerah baru dapat menjalankan suatu urusan berdasarkan instruksi atau perintah dari pemerintah pusat

Tidak dapat dihindari bahwa perubahan konsep sentralistik yang menjadi pakem ideal secara teoritik bagi negara kesatuan membutuhkan perubahan-perubahan ke arah desentralistik yang di dasari oleh alasan-alasan realistik yang berkaitan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dan konsep kesejahteraan sesuai dengan perkembangan zaman.

Sejalan dengan hal tersebut Fahmi Arumsyi membagi negara kesatuan berdasarkan dua bentuk:<sup>768</sup>

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi; dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu di dalam negara, pengurusannya secara langsung diatur oleh pemerintah pusat, sehingga daerah-daerah hanya akan menjadi pelaksana terhadap instruksi-instruksi yang diberikan oleh pemerintah pusat (*the agency model*).
- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi; pemerintah daerah dalam sistem ini pada negara kesatuan diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri (otonomi daerah), dalam konsep ini dikenal dengan istilah daerah otonom.

Adopsi sistem desentralistik yang dimiliki oleh negara federal kepada negara kesatuan, dapat menjadi jawaban akan permasalahan-permasalahan ketatanganan yang ada terkait dengan tanggungjawab besar yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Sehingga otonomi daerah di dalam negara kesatuan dapat dikatakan sebagai suatu bentuk federasi yang samar.

### 3. Model Otonomi Daerah di Beberapa Negara

Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas dan detail sehingga dapat dilihat secara garis besar terkait penerapan otonomi daerah, akan lebih mudah apabila dilakukan komparasi terhadap model-model otonomi daerah pada beberapa negara sebagai berikut:

---

<sup>768</sup> Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam negara kesatuan*, dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi...*, *Ibid*, hlm. 3

a. Model Amerika Serikat

Amerika Serikat (AS) merupakan negara berbentuk federal yang terdiri dari 50 negara bagian. Pemerintahan daerah di AS merupakan suatu pemerintahan yang dibentuk oleh negara bagian yang bergantung pada undang-undang dan konstitusi negara bagian yang mengatur mengenai status, hak dan keistimewaannya.<sup>769</sup> Sehingga oleh karena itu terdapat 50 (lima puluh) sistem pemerintahan yang berbeda-beda antara satu sama lainnya pada masing-masing negara bagian.

Secara teoritis, setiap negara bagian memiliki kemampuan untuk dapat menghapus dan mengganti pemerintah daerah, namun pada pelaksanaannya terdapat regulasi yang secara politik membatasi kemungkinan tersebut. Fungsi pemerintahan daerah atas kewenangannya diatur secara khusus dan rinci, sehingga apabila dimintakan pemerintah daerah harus dapat menunjukkan bukti terkait fungsi dan kewenangannya secara regulasi mempunyai otoritas secara legal atas segala aktivitasnya di hadapan pengadilan, prinsip ini dikenal dengan *ultra vires doctrine*, di mana merupakan rumusan klasik dalam *judge dillon's rule* di tahun 1870an.<sup>770</sup>

Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah di desentralisasikan oleh negara bagian berdasarkan *ultra vires doctrine*, yang berarti pemerintahan daerah hanya dapat menjalankan “*powers granted in express words*”, atau “*necessarily or fairly implied in or incident to the powers expressly granted*”, atau “*those essential to the accomplishment of the declared objectives and purposes of the corporation – not simply convenient but indispensable. Any fair, reasonable, substantial, doubt concerning the*

---

<sup>769</sup> Khairul Muluk, *Peta Konsep Desentralisasi Pemerintahan Daerah*, ITS Press, Surabaya, 2009, hlm. 168

<sup>770</sup> *Ibid*, hlm. 167

*existence of power is resolved by the courts against the corporation, and the power is denied*".<sup>771</sup>

Meskipun menerapkan prinsip *ultra vires doctrine*, namun prinsip tersebut tidak diimplementasikan secara kaku karena dapat disesuaikan dengan aspirasi masyarakat melalui *home rule charter*.<sup>772</sup> Berdasarkan hal tersebut penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah tidaklah seragam, setiap otoritas wilayah memiliki fungsinya masing-masing yang sesuai dengan kebutuhan keadaan dan tuntutan masyarakat akan pelayanan publik.<sup>773</sup>

Pelaksanaan beragam fungsi dari pemerintah daerah tidak dijalankan oleh seluruh pemerintah daerah secara bersama-sama, melainkan hanya fungsi proteksi kebakaran saja yang dijalankan oleh seluruh pemerintah daerah. Fungsi lainnya antara lain: perencanaan dan pembangunan kota/pedalaman, perumahan dan pembaruan wilayah perkotaan, jalan raya dan jalan lainnya, transportasi, pendidikan dan pelatihan (kecuali pendidikan tinggi yang menjadi tanggungjawab dari negara bagian), aktivitas kebudayaan, perpustakaan dan museum, pariwisata, kesehatan dan kesejahteraan sosial, kepolisian, pembangunan perekonomian lokal dan lapangan kerja, utilitas publik, pasar, makan dan krematorium, disamping itu terdapat pula berbagai jenis layanan lainnya seperti lembaga pemasyarakatan, kontrol polusi, konservasi dan kontrol sumber daya alam.<sup>774</sup>

Terhadap layanan yang telah dipetakan tersebut, tidak dapat diartikan bahwa setiap pemerintah daerah di AS melaksanakan keseluruhan pelayanan

---

<sup>771</sup> *Ibid*, hlm. 169

<sup>772</sup> *Ibid*, hlm. 172.

<sup>773</sup> *Ibid*.,

<sup>774</sup> *Ibid*, hlm. 173.

tersebut, akan tetapi pemetaan tersebut hanya menunjukkan beragam fungsi yang merupakan kewenangan dari pemerintah daerah. Atas dasar tersebut dapat diketahui bahwa pemerintah daerah di AS bersifat sangat kompleks, kompleksitas yang dimaksud tidak hanya berkaitan dengan struktur, namun juga penyelenggaraan terkait fungsi yang berbeda-beda.

Setiap pemerintah daerah menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang memiliki kemungkinan berbeda dengan pemerintah daerah lainnya didasarkan oleh kebutuhan masyarakat. Lebih sederhana untuk dipahami bahwa terdapat perbedaan-perbedaan pemerintah daerah yang bersifat *single (special) purpose* atau *multi (general) purpose local authority*.

Pembagian wilayah administrasi di AS pada dasarnya terdapat 4 (empat) jenis pemerintahan daerah, yaitu *County*, *Town* dan *Township*, *Municipality*, serta *Special Districts*.<sup>775</sup> Pemerintahan *County* meliputi hampir seluruh wilayah di AS kecuali Connecticut, Rhode Island, dan Alaska. Namun daerah Parish di Louisiana dan district di Alaska adalah setingkat dengan County.

*County* dapat diartikan sebagai unit pemerintahan daerah yang diorganisasikan atas dasar kewilayahan. Fungsi dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan pada level *County* terus meningkat seiring dengan berkembangnya pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Luas wilayah *County* berbeda-beda, pada umumnya adalah seluas dua pertiga wilayah metropolitan standar.

---

<sup>775</sup> *Ibid*, hlm. 170.



*Town* dan *Township* merupakan bagian atau sub-divisi dari *County* yang mempunyai batas-batas ditandai di atas peta oleh para *Surveyor County* yang bertujuan untuk pelaksanaan perencanaan pembangunan dan pemeliharaan jalan. Fungsi dari pemerintah *Town* dan *Township* pada saat ini juga meliputi pelayanan perpustakaan, air bersih dan pengelolaan sampah.

*Municipality* merupakan daerah-daerah yang digabungkan berdasarkan piagam yang didasari permintaan oleh warganya. Wilayah tertentu dengan kepadatan populasi yang memadai diizinkan untuk dapat memperoleh status *Municipality* melalui prosedur tertentu (*referendum*). *Municipality* yang memiliki wilayah teritorial yang kecil biasa disebut *village* atau *town* dan *borough* (sebutan di negara bagian wilayah barat). Sedangkan untuk wilayah teritorial yang lebih besar biasa disebut dengan *city*.

*Special District* merupakan suatu wilayah yang dirancang untuk dapat menyediakan satu atau dua layanan pada batasan yurisdiksi masing-masing yang diatur oleh UU negara bagian, atau pemerintah daerah, atau berdasarkan hasil petisi dan pertemuan yang berbentuk privat dengan persetujuan dari pihak yang memiliki otoritas keberwenangan. *Districts* dibagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu *School Districts* (jumlah yang paling banyak) dan *Special District*.

Bentuk *Special District* dibagi berdasarkan fungsinya kepada 2 (dua) tipe, yaitu: *single purpose district* dan *multi purpose district*. Adapun fungsi yang dijalankan oleh *single purpose district* berupa pemadam kebakaran, konservasi sumber daya alam, taman dan rekreasi, air, sampah, drainase, irigasi, perpustakaan, bangunan sekolah, perumahan, pengembangan

masyarakat, pelabuhan dan lainnya. Sedangkan multi purpose district dapat dicontohkan memiliki fungsi misalnya pengelolaan sumber daya alam dan air, pengolahan sampah dan air, dan sebagainya.<sup>776</sup>

**Tabel 4. Jenis Daerah Otonom Di Amerika Serikat**

Jenis Daerah Otonom	Jumlah
<i>Counties</i>	3.033
<i>Municipal-City</i>	19.492
<i>Municipal-Town</i>	16.519
<i>School District</i>	13.051
<i>Special District</i>	37.381
Total	89.476

Sumber : Statistical Abstract Of United States : 2012

Kompleksitas pembagian wilayah administrasi dalam sistem pemerintahan daerah di AS berbanding lurus dengan bentuk pemerintah daerahnya (*local authority*). Setiap pemerintahan daerah karakter yang khas dalam menyusun pemerintah daerahnya.<sup>777</sup> Seperti misalnya *County Government* memiliki pola tradisional bertuk *board* (badan) atau *commission* (komisi), di mana keanggotaan *elected board* tersebut pada setiap *County* memiliki jumlah yang berbeda-beda satu sama lainnya.

<sup>776</sup> *Ibid*, hlm. 172.

<sup>777</sup> *Ibid*, hlm. 173

*Elected board* yang dimaksud memiliki sejumlah kewenangan dalam bidang legislasi, kekuasaan dalam bidang anggaran, kekuasaan administratif dan *controlling* terhadap dinas-dinas yang ada serta dapat menunjuk staf administrasi. Sedangkan *Commission* memiliki pola yang berbeda dengan *elected board*.

*Commission* dipimpin oleh *elected judge* yang mengemban tugas menjalankan administratif komisi. *Commission* bertugas antara lain meliputi pengambilan keputusan secara konsensus (*voting*) dan memilih pengawas untuk mengawasi *town* dan *township*. Selain itu terdapat bentuk pemerintah daerah pada level *County Government* yaitu *chief executive* baik melalui jalur pemilihan (*elected*) maupun secara penunjukkan (*appointed*).<sup>778</sup>

Terdapat 3 (tiga) bentuk dari *County Chief Executives*, antara lain: *county manager* yang bertugas menjalankan fungsi administratif, fungsi anggaran, penunjukkan kepala dinas (*head of departments*) dan bertanggung jawab untuk menyiapkan proposal rancangan program dan kebijakan pada skala *county*. bentuk kedua adalah *county administrator*, memiliki kewenangan yang sama dengan *county manager* namun jabatan ini tidak memiliki kewenangan untuk dapat menunjuk kepala dinas. Dan yang terakhir adalah *council elected executives*.<sup>779</sup>

Pemerintahan daerah yang lebih kecil dari *county* adalah *town* dan *township* yang dijalankan dalam bentuk *town and township meetings*. *Town and township meetings* ini bertanggung jawab untuk memilih suatu badan

---

<sup>778</sup> *Ibid*, hlm. 174

<sup>779</sup> *Ibid*.,

(*board*) yang terdiri dari 3 (tiga) sampai 9 (sembilan) orang *select men* atau *councilmen*. Jumlah tersebut sangat bergantung pada jumlah kepadatan penduduk setempat. Pada kasus-kasus tertentu *non elected citezens* diperbolehkan untuk bergabung dalam pengambilan keputusan dalam rapat yang diselenggarakan oleh *board* tersebut.

Selain dari pada itu, untuk menyelesaikan urusan-urusan tertentu dapat pula digelar *special town meetings* sebagai penentuan pengambilan kebijakan tertentu apabila diperlukan. Untuk urusan tertentu pula *board* dapat menunjuk *township council administrator* atau *managers* untuk menjalankan urusan tertentu atas nama *board* pada masa sela antar pertemuan yang dilaksanakan.

Pemerintah daerah pada level *special districs* memiliki corak dan model yang berbeda, biasanya tipe badan tersebut seperti yang diterapkan dalam organisasi bisnis, terdapat badan direktur atau komisioner (*board of directors or commissioners*) yang bertanggung jawab untuk memutuskan segala kebijakan. Badan tersebut biasanya ditunjuk oleh dewan atau eksekutif dari *general purpose local authorities* yang memiliki otoritas kewenangan di mana badan atau komisi tersebut memberikan layanan publik.<sup>780</sup>

Keanggotaan dari badan tersebut biasa adalah campuran antara warga biasa dan anggota dewan yang dipilih oleh pejabat lainnya. Pada wilayah tertentu terdapat pula keanggotaan yang dipilih secara langsung. Keputusan yang diambil oleh badan tersebut biasanya bersifat konsensus dan untuk

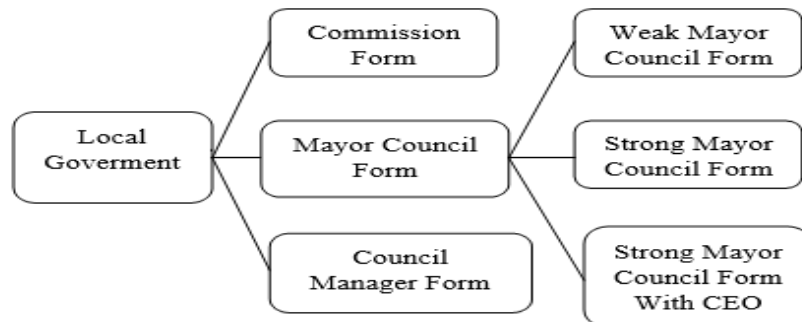
---

<sup>780</sup> *Ibid*, hlm, 175

menjalankan administrasi pelayanan publik badan tersebut menunjuk manajer umum atau direktur eksekutif.

Pemerintah daerah pada level *municipal government* memiliki bentuk pemerintahan yang lebih beragam lagi. Pada umumnya pemerintahan pada level ini menjadi acuan bagi literatur pemerintah daerah yang ada. Secara tipologi pada umumnya dibagi 3 (tiga) jenis pemerintah daerah, yaitu: *the mayor council plan*, *the commission plan*, dan *the council manager plan*. Namun adapula membagi menjadi 4 (empat) jenis, yaitu: *strong mayor council form*, *weak mayor council form*, *commission form*, dan *council manager form*. Secara lebih rinci berdasarkan jenisnya ditambah pula bentuk *strong mayor council with chief administrative or chief executive officer*.<sup>781</sup>

**Bagan 1. Tipologi Pemerintahan daerah di Amerika Serikat:**



b. Model Jerman

Negara lain yang berbentuk federal adalah negara Jerman. Negara Jerman terdiri dari negara-negara bagian yang disebut dengan *land*. *Land* terdiri dari

---

<sup>781</sup> *Ibid.*,

daerah-daerah otonom yaitu *county* atau *kreis* dan *gemainde* atau *municipal*. Sama halnya dengan AS, pemerintahan di daerah dikendalikan oleh negara bagian dan bukan oleh pemerintah pusat atau federal.

*County* dan *municipal* adalah perangkat daerah yang berwenang melaksanakan urusan pemerintahan di daerah berdasarkan kepentingan dan aspirasi dari masyarakat. Pelaksana eksekutif pemerintah daerah adalah kepala daerah yang bertanggungjawab kepada dewan, di mana dewan tersebut dipilih secara langsung, umum, bebas dan rahasia.<sup>782</sup>

*Municipal* merupakan daerah otonom yang menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. *Municipal* mempunyai kewenangan yang luas di bidang personal, organisasi, administrasi, pajak, perencanaan dan keuangan. Keseluruhan kewenangan *municipal* tersebut dilaksanakan secara otonom sehingga pemerintah negara bagian (*land*) tidak dapat membatasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Beberapa negara bagian di Jerman menerapkan satuan administrasi wilayah yang dikenal dengan *Regierungsbezirke* sebagai wilayah administrasi yang mengakomodir dan mengkoordinir urusan-urusan daerah. *Regierungsbezirke* merupakan satuan administrasi yang berkedudukan sebagai subdivisi administrasi dari kementerian dalam negeri. *Regierungsbezirke* di kepalai oleh seorang *Regiurungspresident* yang paling senior dari kepala-

---

<sup>782</sup> Lihat Pasal 28 ayat (1) Konstitusi Republik Federal Jerman

kepala wilayah tersebut. *Regierungsbezirke* terdiri dari beberapa divisi yang memiliki keterikatan satu sama lainnya dalam hal hubungan kerja.

Pemerintah pusat melalui kementerian fungsional melaksanakan fungsi kontrol dalam beberapa hal, sebagai berikut:<sup>783</sup>

- 1) Menyediakan kebijakan kepada instansi-instansi negara bagian, khususnya administrasi wilayah;
- 2) Membuat standar-standar untuk staf *municipal* dan pejabat *county*;
- 3) Memberikan bantuan kepada *county* dan *municipal* dalam hal penempatan pegawai negeri sipil di daerah.
- 4) Memberikan bantuan dana dengan persyaratan yang wajar kepada daerah;
- 5) Untuk hal-hal tertentu, juga bertugas memberikan tugas-tugas kepada unit lapangan khusus yang berkedudukan di bawah kontrol kementerian.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Jerman menganut prinsip *subsidiarity* dalam pelaksanaan administrasi publik. Prinsip ini diterapkan di Jerman dengan cara menyerahkan 3 (tiga) fungsi kepada dewan daerah, antara lain:<sup>784</sup>

- 1) Pendelegasian pengawasan pertanggungjawaban untuk urusan registrasi dan pemilihan;
- 2) Pertanggungjawaban yang bersifat wajib dan pengaturan untuk urusan sekolah dan jalan;
- 3) Pemberian diskresi yang luas untuk kegiatan-kegiatan wisata.

Berdasarkan prinsip *subsidiarity*, tergambar bahwa otoritas publik yang lebih tinggi di Jerman hanya menangani urusan-urusan yang sifatnya tidak dapat dilaksanakan secara efisien oleh otoritas yang lebih rendah.

Berdasarkan skema tersebut, *Land* mengembangkan kerangka kerja legislasi

---

<sup>783</sup> Samuel Humes IV, *Local Government and National Power*, IULA, London, 1991 hlm.

<sup>784</sup> *Ibid*, hlm 63

nasional yang bersifat khusus dan bertanggung jawab untuk segala urusan-urusan berdasarkan kewenangannya.

Pemerintah *county* (*kreis*) dan *municipal* (*gemeinde*) adalah sebagai pelaksana kebijakan pusat dan kebijakan negara bagian. Hanya terdapat beberapa kementerian pusat yang menempatkan agen-agennya untuk memberikan pelayanan di luar kantor pusatnya di daerah. Hal seperti yang dimaksud tersebut meliputi urusan-urusan luar negeri, kereta api, pelayanan pos, pengendalian rambu-rambu udara, pelayaran, tentara, polisi dan pabean.

Sebagian lainnya kementerian pusat melaksanakan program-programnya melalui *Land*, namun hanya sedikit *land* yang memiliki organisasi lapangan yang bertugas pada *county* dan *municipal*, beberapa organisasi *land* yang terdapat di daerah, diantaranya meliputi: penanganan penerimaan warga negara, kehutanan, tambang, tera, *landreform*, kesejahteraan veteran, jalan raya negara, pengawasan sumber daya air, pengawasan kesehatan, pengawasan pendaftaran tanah, pengawasan dan bantuan sekolah serta perguruan tinggi.

Menteri dalam negeri negara bagian memiliki otoritas yang tinggi sebagai lembaga utama pelaksana administrasi dalam pemerintahan Jerman, sehingga setiap kementerian fungsional yang melaksanakan urusan atau program di lingkup wilayah *county* ataupun *municipal* harus melalui kementerian dalam negeri ataupun wakilnya.

Struktur pemerintahan yang ada pada *gemeinde* meliputi 4 (empat) bentuk, yaitu: Pertama, *Hesse* dan *municipal* yang lebih besar dari *schleswig Holstein*



menggunakan sistem dewan yang dipilih oleh rakyat untuk memilih *Magistrat* yang merupakan badan eksekutif bersifat kolegial. Kedua, *Rhine Westphalia* Utara dan *lower saxony* memiliki *burgemeister* sebagai kepala dewan dan kepala seremonial, namun untuk jabatan eksekutifnya dikepalai oleh direktor yang ditunjuk oleh dewan dengan masa jabatan tertentu. Ketiga, *Bavaria* dan *baden wurttemberg* memiliki walikota yang dipilih oleh rakyat sebagai kepala dewan dan sekaligus kepala eksekutif. Keempat, *Rhineland palatinate* dan *saar* memiliki dewan yang memiliki walikota sebagai kepala dewan dan sekaligus pejabat kepala daerah.

Gambaran terkait dengan sistem pemerintahan daerah di Jerman secara lebih ringkas dapat dijelaskan bahwa wakil pemerintah pusat hanya berada pada *kreis*. Pada tingkat *kreis*, kepala eksekutif adalah perpanjangan tangan dari pemerintah pusat sekaligus alat daerah otonom, sedangkan pada *gemeinde* tidak terdapat wakil pemerintah pusat. Sehingga dapat dikatakan bahwa *gemeinde* adalah merupakan wilayah otonom.

Pola pemerintahan daerah di Jerman tersebut memberikan gambaran bahwa asas desentralisasi lebih ditonjolkan dari pada asas dekonsentrasi, di mana penerapan yang demikian dikenal sebagai negara yang menganut kategori pola *areal subsidiarization*. Adapun negara yang juga menerapkan pola *areal subsidiarization* pada pelaksanaan pemerintahan daerah yang mirip dengan Jerman adalah negara Jepang.

#### c. Model Perancis

Perancis merupakan negara berbentuk republik dengan pembagian wilayah administrasi berupa *region*, *departements*, *arrondissements*, dan *commune*.<sup>785</sup> Terdapat 18 *region* pada tingkat pertama, 101 *departments* pada tingkat kedua, 332 *arrondissements* pada tingkat ketiga, sedangkan *commune* merupakan satuan administrasi paling bawah dalam sistem pemerintahan daerah di Perancis.

Sistem republik di Perancis dikenal dengan sistem administrasi pemerintahan yang didominasi kuat oleh pemerintah pusat, namun dalam praktiknya tidaklah demikian, di mana Perancis mengembangkan sistem administrasi yang kompleks terkait hubungan pemerintah pusat dan daerah. Hubungan tersebut terintegrasi dan memberikan pemerintah pusat kontrol yang kuat pada setiap satuan pemerintah daerah. Walaupun demikian pemerintah daerah tetap mendapatkan kebebasan dalam penyelenggaraan urusan rumah tangganya.

Secara tipologi susunan daerah di Perancis terdiri atas pemerintah daerah otonom (*local self government*) sekaligus pemerintah wilayah (*lokal state government*) dan pemerintah wilayah administrasi murni. Hal tersebut dapat dilihat di mana *region* merupakan kesatuan wilayah yang terdiri dari kelompok *department* yang bertujuan untuk pengembangan ekonomi regional. *Department* dan *commune* merupakan daerah yang berstatus campur, yakni sebagai wilayah administrasi (berlaku azas dekonsentrasi) dan sebagai daerah otonom (berlaku azas dekonsentrasi). Sedangkan *arrondissement* merupakan

---

<sup>785</sup> Hanif Nurcholis, *Hubungan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Serta Peran Wakil Pemerintah*, Jurnal Studi Pemerintahan Vol. 2 No. 2 Agustus 2011, hlm. 331

wilayah administrasi yang bersifat murni.<sup>786</sup> *Arrondissement* sebagai daerah administrasi murni, di bawahnya terdapat *canton* yang merupakan wilayah pemilihan tanpa untuk anggota *conseil general*, dewan perwakilan rakyat departments.<sup>787</sup>

Walaupun *department* dan *commune* merupakan daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi akan tetapi terdapat hal yang membedakan berkenaan dengan kepala daerah. *Department* dipimpin oleh *prefet* yang diangkat oleh pemerintah pusat sedangkan *commune* dipimpin oleh *maire* yang dipilih oleh *conseil municipal*. Terhadap *arrondissement* yang merupakan wilayah administrasi murni, pimpinan *arrondissement* diangkat oleh pemerintah pusat dikepalai oleh *sous prefet*. Untuk wilayah *region*, dipimpin oleh *prefet region* yang merupakan wakil pemerintah pusat bertanggung jawab kepada pemerintah pusat.

*Prefet department* sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dan sekaligus organ daerah otonom yang bertanggungjawab kepada pemerintah pusat, memiliki kewenangan yang besar. Atas nama pemerintah pusat *prefet* berwenang untuk membubarkan *conseil cummune*, *counseil municipal* dan berwenang untuk memberhentikan *maire*.

Pemerintahan *region* terdiri dari *prefet region* dan *conseil region* (*assembly*), *region* adalah *regional prefecture* yang berarti wilayah kerja aparatur pusat pada *region*. Hal tersebut juga berlaku untuk wilayah *department* namun karena *department* juga merupakan daerah otonom,

---

<sup>786</sup> *Ibid.*,

<sup>787</sup> *Ibid.*

sehingga kewenangan otonom yang dimiliki mempunyai batasan-batasan wilayah yang berhimpit dengan batas-batas wilayah pelayanan, yurisdiksi dari instansi vertikal yang ada di *department*. *Prefet regional* dan *prefet department* juga memiliki tugas mengepalai instansi vertikal yang ada di wilayahnya.

Berbeda halnya dengan *commune* yang juga merupakan wilayah administrasi dan wilayah otonom seperti *department*, namun bukanlah merupakan wilayah *prefectorat cummune*, sehingga tidak termasuk wilayah kerja dari instansi vertikal. Meskipun demikian, pada wilayah *cummune* terdapat staf instansi vertikal yang berfungsi sebagai pemberian bantuan, pembinaan, dan pengawasan terhadap dinas-dinas yang ada di *commune*.

Pemerintahan pada *commune* terdiri dari *maire* dan *conseil municipal* yang dipilih oleh rakyat secara langsung untuk masa jabatan 6 (enam) tahun, setelah terpilih wakil-wakil rakyat yang duduk pada *conseil municipal*, dilakukan pemilihan terhadap *maire*. *Maire* dipilih dari dan oleh *conseil municipal* dengan masa jabatan yang sama yaitu 6 (enam) tahun.<sup>788</sup>

Terkait urusan pemerintahan, *maire* bertanggung jawab kepada *conseil municipal*, sedangkan terhadap hal-hal yang berhubungan dengan urusan pusat yang ada di daerah, *maire* bertanggung jawab kepada pemerintah pusat melalui *sous prefet*, sehingga dapat dikatakan bahwa *commune* merupakan wilayah administrasi yang berada di bawah pengawasan *sous prefet*.

Secara kewenangan berkaitan dengan urusan pemerintahan, *commune* merupakan daerah yang memiliki kewenangan otonomi yang sangat luas.

---

<sup>788</sup> *Ibid*, hlm. 333

Warga masyarakat pada wilayah *commune* memiliki hak untuk sepenuhnya bebas mengidentifikasi, merumuskan dan membuat kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat di wilayah *commune*. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dilakukan dengan mekanisme yang sangat demokratis dan nyata pada wilayah administrasi ini, hal tersebut dikarenakan partisipasi masyarakat dalam urusan pemerintahan sangatlah nyata, sehingga program-program pemerintah yang dijalankan dapat berjalan sesuai dengan keinginan dari masyarakat.

Terkait hal tentang pelayanan publik pada wilayah *commune* dilakukan dengan cara yang sangat efisien dan tidak bertele-tele secara administrasi. Penyebabnya dikarenakan *commune* merupakan satuan wilayah akar rumput yang berada pada posisi paling bawah, sehingga langsung menjangkau kepentingan masyarakat. Tidak terdapat satuan administrasi lain di bawah *commune*.

Berdasarkan gambaran yang telah dijelaskan terkait sistem pemerintahan daerah yang dilaksanakan di Negara Perancis, dapat diketahui bahwa Perancis menerapkan pola *dual supervision*, di mana semua kepala daerah adalah wakil dari pemerintah pusat dan sebagai organ daerah otonom kecuali *maire* yang merupakan yang merupakan wilayah otonom yang bersifat luas.

#### d. Model Inggris

Inggris adalah negara yang berbentuk republik, di mana pemerintah pusat memiliki dominasi kewenangan yang besar dari pada pemerintah daerah, hal tersebut merupakan hal yang lumrah diadopsi oleh negara yang berbentuk kesatuan. Secara hirarki pemerintahan, pemerintah pusat merupakan perangkat yang membentuk pemerintah daerah, sehingga secara hirarki pemerintah daerah berkedudukan dibawah pemerintah pusat.

Urusan pemerintahan berkaitan dengan daerah diberikan kewenangan yang pengaturannya bersifat rinci oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan *ultra vires doctrine*.<sup>789</sup> Atas dasar doktrin tersebut penyelenggara pemerintahan di daerah mengetahui betul secara terperinci akan kewenangan yang dijalankan sehingga tidak diperkenankan untuk pemerintah daerah menjalankan sesuatu yang di luar jangkauan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Wilayah administrasi pemerintahan daerah di Inggris di bagi atas *county* (diterapkan pada England dan Wales) atau *region* (diterapkan di Scotland) dan *district/city/borough*. Seluruh wilayah adminitrasi tersebut merupakan wilayah administrasi murni, sehingga antara *county* dan *distric* tidak memiliki hubungan secara hirarki. Masing-masing berdiri sendiri sebagai daerah otonom yang kewenangan masing-masingnya diatur melalui undang-undang tersendiri.<sup>790</sup>

Kepala daerah pada *county* dan *distric* bukan merupakan wakil pemerintah pusat di daerah ataupun perpanjangan tangan pemerintah pusat, karena

---

<sup>789</sup> *Ibid*, hlm. 337

<sup>790</sup> *Ibid*, hlm. 338

keduanya adalah daerah otonomi secara murni. Walaupun demikian, pemerintah pusat tetap dapat mengendalikan pemeritahan di daerah, yang dilakukan melalui 2 (dua) cara: pertama, memberikan peran yang sangat kuat kepada instansi vertikal yang ada di daerah dan kedua, penerapan prinsip *ultra vires doctrine* dan *beyond the power*, yang berarti bahwa pemerintah daerah tidak diperkenankan untuk melampaui kewenangan sebagai mana yang telah diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>791</sup>

Terdapat hampir seluruh organ pusat memiliki instansi vertikal pada kedua wilayah otonom tersebut, yang membidangi urusan pelayanan publik dalam berbagai bidang sesuai dengan organ yang ada pada pemerintah pusat dan yurisdiksi tertentu yang sesuai dengan kepentingan masyarakat dan memiliki karakter dan kriteria yang sama dengan organ induk pada pemerintah pusat.

Terhadap urusan pelayanan publik, instansi vertikal secara langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat yang ada dalam wilayah pelayanannya sesuai dengan kewenangan, namun perlu dipahami bahwa yurisdiksi yang dimiliki oleh instansi vertikal secara kewenangan tidak selalu sama dan sebangun dengan daerah otonom.<sup>792</sup>

Terdapat pula parlemen nasional yang memiliki kewenangan untuk melakukan fungsi pengawasan secara ketat untuk mencegah terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya yang telah secara rinci diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam hal apabila pemerintah daerah terbukti

---

<sup>791</sup> *Ibid.*,

<sup>792</sup> *Ibid.*,

melakukan penyimpangan kewenangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, maka parlemen dapat menjatuhkan sanksi.

Berdasarkan gambaran yang dikemukakan tersebut, diketahui bahwa Inggris menganut sistem fungsional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, hal tersebut dapat dilihat dari kuatnya peran yang dimiliki oleh instansi vertikal yang ada. Dalam sistem fungsional yang diterapkan Inggris, Kementerian Fungsional mengembangkan wilayah pelayanan, yurisdiksi yang sesuai dengan tujuan, kriteria, kelayakan keterjangkauan, efisiensi pelayanan di daerah yang dipercayakan kepada kepala instansi vertikal.<sup>793</sup> Kepala instansi vertikal ini merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di daerah, dan juga memiliki fungsi untuk memperkuat dinas-dinas yang ada di daerah.

Pemerintah daerah di Inggris diawali oleh dewan yang dipilih secara langsung oleh masyarakat *county* dan *distric*. Dewan yang terpilih tersebut kemudian akan memilih salah satu dari anggotanya sebagai *mayor*. Mayor berdasarkan kewenangannya menjalankan fungsi kepala daerah otonom dan juga fungsi seremonial.

Dewan mengemban tugas untuk merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan dengan pengaturan dan pengurusan rumah tangganya. Sebagai pelaksana kebijakan yang telah dirumuskan oleh dewan, dewan membentuk sejumlah komisi dan sub komisi yang diberikan kewenangan secara terbatas dalam hal urusan yang harus diembannya. Komisi-komisi tersebut diisi oleh

---

<sup>793</sup> *Ibid*, hlm. 339.



para *commissioner* yang bertugas membentuk birokrasi lokal dan sebagai pelaksana kebijakan dewan secara teknis. *Mayor* dan *commissioner* baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertanggung jawab kepada dewan.<sup>794</sup>

Secara lebih gamblang dapat dijelaskan bahwa pemerintahan daerah di Inggris terdiri dari departemen-departemen yang dibentuk oleh komite dewan perwakilan rakyat dengan masa jabatan selama 4 (empat) tahun. Kewenangan yang dimiliki oleh dewan meliputi pula penunjukan pejabat untuk mengepalai departemen yang dibentuk. Selain dari pejabat yang memimpin departemen terdapat pula staf pelaksana yang ahli dalam bidangnya, di mana mengingat fungsinya bahwa departemen-departemen yang dibentuk tersebut memberikan pelayanan secara langsung kepada masyarakat di wilayah kerjanya.

Pelaksana dari tugas-tugas departemen adalah komite dan sub komite yang berperan sebagai tangan kanan departemen dalam menjalankan kewajibannya untuk urusan pelayanan publik dan urusan rumah tangga lainnya. Perlu diperhatikan terkait lingkup kerja departemen adalah tidak diperbolehkan bertentangan dengan kerangka kerja yang dirumuskan dalam kebijakan nasional.

Pemerintah pusat tidak dibenarkan untuk ikut turut campur tangan secara langsung dalam penyelenggaraan urusan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah secara penuh diserahkan kepada dewan yang dipilih secara langsung oleh masyarakat. Campur tangan pemerintah pusat dapat secara langsung dilakukan terbatas dalam hal standarisasi untuk urusan

---

<sup>794</sup> *Ibid.*,

tertentu dan fasilitas daerah. Namun demikian, instansi vertikal yang ada di daerah memiliki lingkup kewenangan administrasi yang menjangkau seluruh wilayah pada semua pemerintah daerah baik *county* maupun *district*.

Pengawasan terhadap pemerintah daerah dilaksanakan oleh Dewan dan administrator lapangan pada instansi vertikal. Pemerintah pusat tidak menempatkan wakilnya di daerah. Model pengawasan yang demikian dikenal dengan pola *functional regulation*. Model sistem pemerintahan daerah yang dianut di Inggris ini menjadi kiblat bagi penerapan pemerintahan daerah yang diterapkan pada negara-negara lainnya, seperti negara Kanada, Australia dan India.

Berdasarkan pemaparan model otonomi yang diterapkan pada beberapa negara seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pada umumnya dipetakan 4 (empat) macam tipe sebagaimana dikemukakan oleh Hume IV: Pertama, *functional regulation*, model ini adalah model seperti yang diterapkan pada negara Inggris. Pada model ini DPRD memiliki peran yang penuh dalam mengawasi jalannya pemerintahan di daerah, di mana tidak terdapat wakil pemerintah pusat di daerah, hanya terdapat pejabat instansi vertikal atau sektoral yang mengawasi bidangnya masing-masing.

Kedua, *dual supervision*, model ini adalah model seperti yang diterapkan pada negara Perancis. DPR memiliki peran yang lemah untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah, karena terdapat perpanjangan tangan pemerintah pusat untuk mengawasi daerah dan ditambah dengan adanya instansi vertikal pemerintah pusat yang mengawasi bidangnya masing-

masing. Wakil atau perpanjangan pemerintah pusat yang ada di daerah memiliki kewenangan pengawasan yang sangat kuat, bahkan dapat mengawasi DPRD.

Ketiga, *dual subsidiary*, model ini diterapkan oleh negara Jerman. Model ini menghendaki adanya peran kuat dari DPRD terhadap pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah, namun peran pengawasan tersebut di dukung pula oleh wakil atau perpanjangan tangan pemerintah pusat yang ada di daerah. Di sisi lain, peran pejabat sektoral pemerintah di daerah dikurangi.

Keempat, *dual subordination*, pada model ini pengawasan dari DPRD dikurangi. Pengawasan terkait urusan pemerintahan di daerah di laksanakan oleh partai tunggal di pemerintahannya. Sehingga secara praktis, yang mengawasi jalannya roda pemerintahan di daerah adalah pemerintah pusat melalui aparaturnya ditambah dengan partai tunggal yang berkuasa.

## **B. Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia**

Mencermati sejarah sistem pemerintahan di Indonesia, tergambar alur pasang surut sentralisasi dan desentralisasi sebagai sistem administrasi pemerintahan.<sup>795</sup> Hal tersebut tentunya tidak terlepas dari perkembangan suatu negara. Selanjutnya akan dijelaskan perkembangan otonomi daerah di Indonesia dari masa ke masa dalam perspektif catatan sejarah, sebagai berikut:

### **1. Masa Penjajahan Belanda**

---

<sup>795</sup> Pheni Chalid, *Otonomi...*, Op.Cit. hlm. 17

Perlu dicermati bahwa dibutuhkan kurun waktu kurang lebih 300 tahun bagi bangsa belanda untuk dapat menguasai nusantara. Catatan sejarah bangsa mencatat kedatangan bangsa Belanda di Nusantara diawali dengan kedatangan 4 (empat) buah kapal dagangnya yang dipimpin oleh Cornelis de Houtmen pada 22 Juni 1596 dengan tujuan untuk berdagang.

Perkembangan perdagangan yang pesat di Nusantara memunculkan konflik antar pedagang, dan inilah yang menjadi penyebab didirikannya serikat dagang bernama *Verenigde Oostindische Compagnie* (VOC) pada tahun 1602. VOC dalam hal ini bukanlah mewakili negara Belanda, melainkan sebagai sebuah perusahaan dagang yang diberikan izin oleh pemerintah Belanda untuk menjalankan berbagai strategi untuk merebut wilayah-wilayah yang dianggap strategis bagi perdagangannya yang disebut "Hak Octoii" oleh pemerintah Belanda.

Perkembangan selanjutnya VOC dibubarkan karena korupsi yang parah hingga menimbulkan hutang sebesar 219 juta gulden, untuk membayar hutang tersebut pemerintah Belanda menyita semua aset VOC, termasuk mengambil alih wilayah-wilayah penguasaan VOC di Nusantara. VOC yang dibubarkan tersebut kemudian dirubah sistemnya menjadi daerah otonomi yang dikenal sebagai Nederlands Indie atau Dutch East Indies, dalam bahasa Indonesia dikenal dengan nama Hindia Belanda. Terhitung

pada tahun 1800, Hindia Belanda berusaha melebarkan kekuasaannya di Nusantara dengan cara penjajahan.<sup>796</sup>

Secara garis besar, pada masa kolonial Belanda, pemerintah kolonial menerapkan desentralisasi yang sentralistik, birokratis dan feodalistis untuk kepentingan kolonial Belanda.<sup>797</sup> Belanda mengaplikasikan seperangkat undang-undang yang mengatur tentang tata pemerintahan kolonial Hindia-Belanda yang dikenal dengan *Regering Regliment* (RR) sebagai acuan dasar tata kelola pemerintahan kolonial di wilayah jajahan Hindia Belanda.

RR berkedudukan sebagai undang-undang dasar di wilayah Hindia Belanda. Pada dasarnya RR memuat aturan pemerintahan yang sifatnya sentralistik, selain itu terdapat pula aturan-aturan pokok dari Negeri Hindia Belanda sendiri yang menyebutkan bahwa terhadap kabupaten-kabupaten yang ada di wilayah Jawa dan Madura, jika dianggap perlu oleh Gubernur Jenderal akan di bagi ke dalam distrik-distrik. Hal tersebut menunjukkan dan membuktikan sudah terdapat “struktur Pemerintahan asli” sejak sebelum kedatangan Belanda.<sup>798</sup>

Perkembangan selanjutnya penerapan RR diganti menjadi *Indische Siaatsregeling* (IS). IS sebenarnya adalah aturan yang sama dengan RR yang diganti nama, namun terdapat beberapa perubahan dan penambahan yang membuka celah penerapan desentralisasi sistem pemerintahan di

---

<sup>796</sup> <https://www.ruangguru.com/blog/dijajah>, diakses pada 22 September 2021, Pukul 16.20 WIB

<sup>797</sup> Pheni Chalid, *Otonomi...*, Loc.Cit. hlm. 17

<sup>798</sup> Bayu Suningrat, *Sejarah Pemerintahan di Indonesia (babak Hindia Belanda dan Jepang)*, Dewaruci Press, Jakarta, 1981 hlm. 3

wilayah Hindia Belanda. Dengan adanya perubahan sistem dari sentralistik menjadi desentralisasi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, seluruh wilayah Hindia Belanda di bagi-bagi ke dalam wilayah lingkungan kerja yang disebut dengan *gewest*. *Gewest* merupakan kesatuan geografis tanpat perangkat dan keuangan sendiri, sehingga pemerintahan dilaksanakan secara dekonsentrasi.<sup>799</sup>

Pada masa pemerintahan kolonial terdapat 2 (dua) administrasi pemerintahan kolonial yang dipimpin oleh seorang Gubernur Jenderal dan administrasi pemerintahan setempat yang berada dibawah pemerintahan kerajaan.<sup>800</sup>

Masa penyelenggaraan sistem desentralisasi pada masa kolonial mulai terlaksana pada tahun 1903 melalui Decentralisatie Wet 1903 jo. Pasal 87a, 87b, 87c RR 1854. Dasar hukum tersebut memberikan keleluasaan terhadap implementasi kebijakan desentralisasi di wilayah Hindia Belanda. Implementasi kebijakan desentralisasi yang dimaksud berjalan sangat lambat, bahkan pada tahun 1910 pelaksanaannya belum memperlihatkan perkembangan yang berarti.<sup>801</sup> Hal tersebut dikarenakan pelaksanaan desentralisasi dipercayakan kepada para pejabat pemerintah pusat yang tidak menginginkan wewenang dan kekuasaannya dikurangi.

Landasan desentralisasi pada tahun 1903 kemudian diperbaharui pada tahun 1922 melalui perubahan UUD negeri Belanda (*gronwet*), dan secara

---

<sup>799</sup> *Ibid*, hlm. 51

<sup>800</sup> Pheni Chalid, *Otonomi...*, Loc.Cit. hlm. 17

<sup>801</sup> Bambang Subiyakto, Syahrudin, *Masa Krusial Pemerintahan Daerah; Dari Keresidenan Bagian Selatan dan timur Borneo Hingga Provinsi Kalimantan*, Perpustakaan Nasional, Jakarta, 2018, hlm. 2

berangsur-angsur diperbarui melalui sejumlah amandemen pada 1929, 1935 dan yang terakhir pada tahun 1938. Selanjutnya akan dijelaskan menyangkut dengan hirarki sistem pemerintahan pada masa kolonial.

a. Pemerintah Pusat

Berdasarkan amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1922 yang secara berangsur-angsur pada tahun 1929, 1935, 1936, 1938. Menetapkan kedudukan pemerintahan dan perundangan Hindia Belanda sebagai bagian dari *Opperbestuur* (pemerintahan tertinggi Kerajaan Belanda) yang berada ditangan *Kroon* (raja) dan dilaksanakan oleh Menteri Jajahan atas nama raja serta bertanggungjawab kepada *Staten Generaal* (parlemen).<sup>802</sup>

Kekuasaan terhadap pemerintahan umum (*algemeen bestuur*) dilaksanakan atas nama Raja yang dalam praktiknya atas nama Menteri Jajahan oleh Gubernur Jenderal (*Gouverneur Generaal*). Selain itu diberikan pula kekuasaan kepada Dewan Hindia-Belanda (*Raad van Nederlandsch-Indie*) dan Dewan Rakyat (*Volsraad*).<sup>803</sup>

Wilayah Hindia Belanda disubordinasikan kepada Kerajaan Belanda namun diberikan hak otonomi yang cukup luas. Secara teritorial Hindia Belanda merupakan kesatuan hukum tersendiri yang dikenal dengan Gubernuremen (*Gouvernement*). Secara lebih rinci wilayah Hindia Belanda dibedakan menjadi:

---

<sup>802</sup> Nur Laely, *Sistem Pemerintahan Kolonial Belanda Di Onderafdeling Bonthain 1905-1942*, Artikel Tesis, Pendidikan IPS Program Pascasarjana Universitas Negeri Makasar, 2018, hlm. 12

<sup>803</sup> *Ibid.*,

- 1) Wilayah gubernemen, merupakan wilayah yang berada pada penguasaan atau diperintah langsung oleh pejabat-pejabat gubernemen.
- 2) Wilayah swapraja (*Zelfs Bestuurende Landshappen*). Penguasaan terhadap wilayah ini diserahkan kepada raja-raja pribumi yang tunduk dan mengakui kedaulatan Pemerintah Belanda sebagaimana tertuang di dalam suatu pernyataan (*verklaring*).

b. Pemerintahan Lokal

Khusus di wilayah Jawa dan Madura diberlakukan *Bestuurs hervormings wet* Pada tahun 1922, yang merupakan undang-undang penyesuaian pemerintahan wilayah sehubungan berlakunya undang-undang desentralisasi (*Desentralisatiewet*) 1903 dan Keputusan Desentralisasi (*Decentralisatie Besluit*) 1905.<sup>804</sup>

Atas dasar *Bestuurs hervormings wet* dibentuk pemerintahan lokal yang disebut dengan “Dewan Lokal” yang memiliki hak otonom. Pemberian hak otonom kepada dewan lokal menginisiasi pembentukan *province* (provinsi), *regentchap* (kabupaten) dan *stadgemeente* (kotamadya) dan *groeps gemeentekap* (haminte golongan).<sup>805</sup>

Terkait pemerintahan di luar Pulau Jawa, sistem administrasi pemerintahan yang diterapkan pada dasarnya adalah sama dengan yang diterapkan di Pulau Jawa, namun yang berbeda hanyalah bentuknya. Terdapat beberapa alasan terkait dengan hal tersebut seperti faktor

---

<sup>804</sup> *Ibid.*,

<sup>805</sup> *Ibid.*,



geografis, historis, dan kehidupan sosial yang berbeda antara wilayah-wilayah tersebut dengan Pulau Jawa.

Sejak 1938 terdapat 3 (tiga) wilayah gubernemen yang berada di luar Pulau Jawa, antara lain; Gubernemen Sumatera, Gubernemen Borneo (Kalimantan) dan Gubernemen Groote Oost (Timur Besar).<sup>806</sup> Tiap wilayah tersebut dikepalai oleh seorang gubernur yang diberikan wewenang mengurus urusan pemerintahan dan terdapat pula departemen-departemen gubernur yang berfungsi melaksanakan pengawasan atas pemerintah otonomi. Wilayah Gubernemen dibagi kembali dalam bentuk keresidenan atau residensi.

Gubernemen Sumatera dibagi menjadi 10 (sepuluh) keresidenan yang terdiri dari Aceh, Pantai Timur (*Oost Kust*), Tapanuli, Pantai Barat (*Westhust*), Riau, Jambi, Bengkulu, Palembang, Lampung dan Bangka. Gubernemen Borneo terdiri dari 2 (dua) keresidenan, yaitu Kalimantan Barat (*West Borneo*) dan Kalimantan Selatan serta Timur (*South and East Borneo*). Gubernemen Groot Oost terdiri dari 5 (lima) keresidenan, yaitu Manado, Celebes, Maluku, Timor, Bali dan Lombok.<sup>807</sup>

Keresidenan dikepalai oleh seorang residen yang bertugas mengurus jalan, jembatan, bangunan, pekerjaan umum, pengairan,

---

<sup>806</sup> Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada Univ Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 12

<sup>807</sup> Nur Laely, *Sistem ...*, Op.Cit, hlm. 13

kesejahteraan rakyat, pemerataan pertanian, pendidikan bagi golongan pribumi dan peternakan.<sup>808</sup>

## 2. Masa Penjajahan Jepang

Pada masa kependudukan Jepang pada dasarnya melanjutkan pola pemerintahan warisan kolonial Belanda dengan hanya mengganti penamaan Belanda dengan bahasa Jepang.<sup>809</sup> Perbedaan yang terdapat pada masa kependudukan Jepang adalah terkait dengan bentuk pemerintahan yang merupakan pemerintahan militer.

Pemerintahan militer tersebut melaksanakan pemerintahan di Indonesia sesuai dengan kepentingan angkatan perang Jepang dengan metode melanjutkan pemerintahan yang ada warisan dari kolonial Belanda. Jepang membagi 3 (tiga) wilayah militer, yaitu Sumatera, Jawa dan Madura. Pemegang kekuasaan pemerintahan militer tertinggi adalah *Dai Nippon* yang dulu pada masa Belanda dilaksanakan oleh Gubernur Jenderal. Namun pemerintahan masa Jepang menghapus jalur dekonsentrasi terhadap pemerintahan lokal.

Pimpinan Bala Tentara Jepang adalah sebagai pemerintah Pusat yang dikuasai oleh angkatan darat dan angkatan laut. Susunan pemerintahan di daerah diatur dalam *Osamu Seirei* No 27 Tahun 1942.<sup>810</sup> Di mana urusan pemerintahan Daerah diserahkan kepada Kenco (bupati) dan Si-Co (walikota) yang tunduk di bawah kekuasaan *Syuucokan* (Residen) yang dijabat oleh orang Jepang.

---

<sup>808</sup> Philipus M Hadjon, *Pengantar...*, Op.Cit, hlm. 54

<sup>809</sup> Pheni Chalid, *Otonomi...*, Loc.Cit. hlm. 17

<sup>810</sup> Bayu Suningrat, *Sejarah...*, Op.Cit, hlm. 42

### 3. Otonomi Daerah Pada Masa Orde Lama

Pasca proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, ketentuan peraturan perundang-undangan yang pertama mengatur tentang pemerintahan daerah adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Penetapan undang-undang tersebut merupakan hasil (*resultante*) atas berbagai pertimbangan berkenaan dengan sejarah pemerintahan pada masa kerajaan-kerajaan di Nusantara dan masa pemerintahan kolonial.

Ketentuan tersebut hanya memuat 6 (enam) pasal yang ditetapkan pada 23 November 1945 dan masa keberlakuannya cenderung sangat singkat yaitu 3 (tiga) tahun. Ketentuan perundangan tersebut menekankan pada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan badan perwakilan di tiap daerah. Ketentuan tersebut menetapkan 3 (tiga) jenis daerah otonom, antara lain; karesidenan, kabupaten dan kota. Mengingat pada masa awal kemerdekaan, Indonesia belum memiliki perangkat kenegaraan yang memadai sehingga dirumuskanlah bahwa di awal kemerdekaan KINP (Komisi Nasional Indonesia Pusat) memegang peran untuk menyelenggarakan tugas-tugas kelembagaan negara sampai dengan terbentuknya lembaga-lembaga negara sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 pada perjalanan selanjutnya digantikan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di

Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Di dalam Undang-Undang Ini ditetapkan 2 (dua) jenis daerah otonom, yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonom istimewa, serta 3 (tiga) tingkatan daerah yaitu provinsi, kabupaten/kota besar dan desa/kota kecil.<sup>811</sup>

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat dilihat telah adanya penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah yang kemudian secara lebih lanjut telah dirinci pengaturannya melalui peraturan pemerintah tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan tertentu kepada daerah.<sup>812</sup> Dinamika pelaksanaan otonomi daerah selanjutnya, ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 digantikan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Melalui ketentuan tersebut Indonesia pertama kalinya menerapkan pengaturan tunggal yang berlaku seragam untuk seluruh Indonesia. Namun pada masa orde baru dapat disimpulkan bahwa daerah-daerah masih diberikan keleluasaan yang besar untuk berotonomi.<sup>813</sup>

#### 4. Otonomi Daerah Pada Masa Orde Baru

---

<sup>811</sup> Sani Safitri, *Sejarah Perkembangan Otonomi di Indonesia*, Jurnal Criksetra, Volume 5, Nomor 9, Februari 2016, hlm. 80

<sup>812</sup> *Ibid.*,

<sup>813</sup> Andi Sagala, *Model Otonomi Daerah Pada Masa Orde Lama, Orde Baru Dan Era Reformasi Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal JOM Fakultas Hukum Volume III Nomor 2 Oktober 2016, hlm. 6

Pada masa pemerintahan Orde Baru yang hadir dengan bertujuan sebagai koreksi atas kegagalan orde lama,<sup>814</sup> ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Undang-Undang Tentang Pokok Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Pada perkembangan selanjutnya ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 digantikan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dibuat dengan asumsi bahwa dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya, daerah akan menjadi tidak respek dengan pemerintah pusat yang pada akhirnya akan menyebabkan disintegrasi.<sup>815</sup> Oleh karena itu prinsip pemberian otonomi kepada daerah bukanlah “otonomi yang riil dan seluas-luasnya” melainkan “otonomi yang nyata dan bertanggungjawab”.

Pelaksanaan prinsip tersebut dilandasi oleh pandangan bahwa otonomi daerah yang seluas-luasnya akan dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang membahayakan keutuhan NKRI dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan prinsip yang digariskan oleh GBHN di mana berorientasi pada pembangunan dalam arti luas.<sup>816</sup>

Sejarah mencatat bahwa masa keberlakuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sangatlah Panjang yaitu 25 Tahun. Dapat dipahami pula bahwa pada masa keberlakuan tersebut sistem otonomi daerah yang

---

<sup>814</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek...Op.Cit*, hlm. 31

<sup>815</sup> Andi Sagala, *Model...Loc.Cit*. hlm. 6

<sup>816</sup> Sani Safitri, *Sejarah...Op.Cit*, hlm. 81

diterapkan di Indonesia bernuansa sentralistik dan dinilai tidak adil oleh daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam yang berlimpah.<sup>817</sup> Ketentuan tersebut juga mengakomodir kekuasaan besar kepada eksekutif sebagai penguasa tunggal di daerah. Walaupun memang terdapat lembaga DPRD namun peran DPRD sebagaimana DPR ditingkat pusat hanya merupakan tukang stemple untuk kepentingan eksekutif.<sup>818</sup>

Aroma sentralistik yang sangat kental dapat dilihat pada ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Di mana diatur bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD, namun hal tersebut sejatinya hanya berupa retorika belaka. Dikarenakan sebenarnya telah ditetapkan calon yang harus terpilih beserta pembagian atas suara untuk kemenangannya. Namun apabila skenario kemenangan tersebut tidak berhasil, maka pemerintah pusat akan dengan sangat mudah mengangkat atau memilih calon yang diprioritaskan tersebut.

Hal itu dikarenakan hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD terhadap calon kepala daerah kemudian prosesnya akan diajukan kepada pemerintah pusat, dan pemerintah pusat akan bebas menentukan terkait siapa yang akan dilantik dari hasil usulan atau hasil pemilihan yang telah dilaksanakan oleh DPRD.

Hal tersebut tentunya relevan mengingat dari fungsi kepala daerah, di mana berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, kepala daerah adalah sekaligus kepala wilayah yang merupakan perpanjangan tangan

---

<sup>817</sup> Andi Sagala, *Model...Loc.Cit.* hlm. 6

<sup>818</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek...Op.Cit.* hlm. 37

dari pemerintah pusat. Sehingga peran dari kepala daerah adalah menjalankan tugas-tugas yang telah didekonsentrasikan dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

## 5. Otonomi Daerah Pada Masa Reformasi

Setelah lengsernya pemerintahan rezim terlama sepanjang berdirinya Negara Republik Indonesia yaitu rezim orde baru di bawah pemerintahan Soeharto yang berkuasa selama 32 (tiga puluh dua) tahun. Terjadilah tuntutan reformasi, yang dalam bidang pemerintahan daerah terdapat tuntutan dari daerah-daerah yang kaya dengan sumber daya alam di mana pada masa rezim pemerintahan orde baru yang sentralistik, daerah-daerah tersebut merasa sangat dirugikan.

Presiden Habibie menjawab tuntutan daerah-daerah tersebut dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah atas kehendak dari Sidang Istimewa MPR Tahun 1998 yang menetapkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 Tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Apabila dilakukan komparasi, maka dapat dilihat bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 secara teoritis desentralisasi yang diterapkan bercorak dekonsentrasi, sedangkan Undang-Undang Nomor 22

Tahun 1999 lebih cenderung bercorak devolusi dan dianggap telah menganut azas-azas federalisme, dapat dilihat dengan semakin sedikitnya kewenangan pemerintah pusat di daerah yang meliputi; bidang pertahanan, moneter dan fiscal, politik luar negeri, peradilan dan agama sebagaimana diatur pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Perkembangan selanjutnya pada masa Presiden Megawati melalui Mendagri Hari Sabarno, terdapat upaya-upaya yang dilakukan untuk merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, di mana pada kenyataannya undang-undang tersebut belum sepenuhnya dijalankan dikarenakan masih banyaknya aturan pelaksana terhadap kedua undang-undang tersebut yang belum dikeluarkan oleh pemerintah,<sup>819</sup> sehingga dapat diketahui pada masa ini pemerintah tidak sungguh-sungguh dalam menangani pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan kedua ketentuan tersebut.

Sejatinya ketentuan Undang-Undang Nomor 25 menjadi harapan untuk mengobati kekecewaan dari daerah-daerah yang kaya dengan potensi sumberdaya alam di mana ketentuan tersebut memberikan peluang kepada daerah untuk mendapatkan 70 % dari hasil pengelolaan kekayaan alamnya sendiri untuk dapat dimanfaatkan bagi kemajuan daerahnya sendiri.

Diakhir masa jabatannya Presiden Megawati barulah melakukan perubahan untuk menyempurnakan pelaksanaan otonomi daerah dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-

---

<sup>819</sup> *Ibid*, hlm. 107



Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan. Perkembangan selanjutnya Undang-Undang 32 Tahun 2004 dirubah melalui ketentuan Undang-Undang 23 Tahun 2014 dan dilakukan revisi melalui Undang-Undang 9 tahun 2015.

### C. Desentralisasi Asimetris Di Indonesia

#### 1. Paradigma Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Di Indonesia

Berkaca kepada perkembangan dinamika keilmuan tentang pemerintahan daerah dalam konteks pemberian atau pelaksanaan otonomi kepada daerah. Penerapan azas desentralisasi terbagi dalam 2 (dua) kategori, antara lain: pertama, desentralisasi simetris (*symmetric decentralization*) dan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau dikenal dengan otonomi khusus.<sup>820</sup>

Perbedaan antara keduanya adalah bahwa desentralisasi simetris diterapkan untuk semua daerah otonom dengan prinsip sama dan sebangun. Sedangkan desentralisasi asimetris adalah otonomi yang diterapkan dalam sebuah negara dengan prinsip yang tidak sama dan tidak sebangun. Pemikiran tentang desentralisasi asimetris berkembang adalah akibat dari permasalahan yang ditimbulkan dari penerapan desentralisasi yang bersifat simetris (setara).

Menurut Agus Dwiyanto, terdapat 3 (tiga) alasan dasar yang menggiring pemikiran berkembangnya desentralisasi asimetris atas

---

<sup>820</sup> Debora Sanur L, *Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Di Aceh*, Jurnal Politica, Vol. 11 No. 1 Mei 2020, hlm. 68

permasalahan yang ditimbulkan dari desentralisasi yang bersifat simetris, antara lain:<sup>821</sup>

1. Model desentralisasi yang seragam dalam keanekaragaman daerah yang mencolok bertentangan dengan hukum alam dan nilai yang terkandung dalam desentralisasi itu sendiri.
2. Desentralisasi yang seragam mengabaikan kenyataan bahwa daerah memiliki tingkat kematangan, cakupan wilayah, potensi daerah, dan jumlah penduduk yang berbeda antara satu dengan lainnya.
3. Model desentralisasi seragam yang berlaku mempersulit daerah dalam pengembangan struktur birokrasi yang efisien dan aparatur yang profesional, mengingat kompetensi dan kebutuhan mereka yang berbeda-beda.

Pijakan kuat keberlakuan desentralisasi dengan model asimetris di Indonesia berawal dari ruang yang diberikan oleh Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen, berbunyi: pembagian daerah di Indonesia atas besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Bagian penjelasan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, menjelaskan bahwa: “II. Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturendelandchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa”. Kemudian ditegaskan pula pada Alinea selanjutnya pada bagian penjelasan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan sebagai berikut: “Negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dengan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak asal-usul daerah tersebut”.<sup>822</sup>

---

<sup>821</sup> Wahyudi Kumototomo dan Ambar Widaningrum, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Gava Media, Yogyakarta, 2010, hlm. 188.

<sup>822</sup> Lihat Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen dan Penjelasan Pasal 18 angka II UUD 1945 sebelum amandemen

Ruang desentralisasi dengan model asimetris yang diatur berdasarkan Pasal 18 UUD NRI sebelum perubahan tersebut kemudian diterapkan melalui Undang-Undang No. 1 Tahun 1945, di mana ketentuan tersebut memberikan pengecualian kepada daerah Surakarta dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional Daerah.

Perkembangan pelaksanaan desentralisasi asimetris pada pemerintahan daerah di Indonesia yang bersifat istimewa dapat dilihat dari beberapa regulasi yang mengakomodir hal tersebut seperti Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta, di mana di dalamnya diberikan beberapa kewenangan yang bersifat asimetris kepada Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengatur urusan rumah tangganya secara otonom untuk beberapa hal.

Selain dari pada itu penerapan desentralisasi asimetris juga dapat dilihat dari status daerah istimewa yang diberikan kepada Daerah Istimewa Aceh melalui Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959, yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999, selanjutnya digantikan kembali melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, dan digantikan Kembali dengan Undang-Undang 11 Tahun 2006.

Papua dengan sederet konflik yang terjadi pada daerah kaya tersebut juga merupakan daerah yang diberikan kewenangan dalam penerapan model desentralisasi yang bersifat asimetris pasca amandemen ke III UUD

NRI Tahun 1945 melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang kemudian pada perkembangannya terjadi penyesuaian pola ketatanegaraan terkait penguatan kedaulatan rakyat dalam sistem pemilihan umum, terhadap UU tersebut dikeluarkan PERPU Nomor 1 Tahun 2008 dan disahkan menjadi Undang-Undang No. 35 Tahun 2008 yang mencabut 2 poin ketentuan atas kewenangan Majelis Rakyat Papua sebagai bentuk penyesuaian sistem ketatanegaraan yang baru dampak dari amandemen ke IV UUD NRI Tahun 1945.

Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, Daerah Istimewa Jakarta menjadi salah satu daerah yang mendapatkan keistimewaan dengan pertimbangan sebagai ibu kota negara melalui Undang-Undang No. 29 Tahun 2007. Selain dari ke empat daerah tersebut, sejarah perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia dengan penerapan model asimetris desentralisasi juga menjadi opsi yang ditawarkan untuk meredam konflik yang terjadi di Provinsi Timor Timur, namun opsi tersebut gagal mengingat referendum yang diberikan kepada Provinsi Timor Timur membuahkan hasil masyarakat Timor Timur memilih lepas dari NKRI.

Pemaparan berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia secara konstitusional memiliki akar yang kuat dan spirit yang *inherent* dalam praktek desentralisasi di Indonesia sejak awal kemerdekaan, tetapi tidak dirumuskan secara tajam dalam regulasi-regulasi nasional mengenai desentralisasi.<sup>823</sup> Bahkan apabila dikaji secara

---

<sup>823</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi...*, Op.Cit, hlm. 54

mendalam dengan mencermati penafsiran atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok pemerintahan daerah yang sentralistis sekalipun mengindikasikan ruang bagi bekerjanya desentralisasi asimetris sekalipun gagal untuk diwujudkan.<sup>824</sup>

Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, secara konstitusional ruang pelaksanaan desentralisasi dengan model asimetris dilandasi secara yuridis berdasarkan Pasal 18 B ayat (1) dan (2), berbunyi:

“(1). Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. (2). Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”.<sup>825</sup>

Penormaan Pasal 18 B ayat (1) dan (2) dilakukan pada saat amandemen ke II, mempertegas ruang pengakuan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah akan hak pengelolaan rumah tangga secara otonom yang bersifat tidak sama dengan satuan-satuan daerah lainnya. Sehingga untuk daerah-daerah tersebut mendapatkan pengakuan atas suatu kekhususan atau keistimewaan yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

Implementasi atas norma Pasal 18 B UUD NRI Tahun 1945 tersebut kemudian melahirkan sifat asimetris kepada 4 (empat) daerah di Indonesia, antara lain: Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta,

---

<sup>824</sup> *Ibid.*,

<sup>825</sup> Lihat Pasal 18 B ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945

Provinsi Aceh berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, DKI Jakarta berdasarkan Undang-Undang No. 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Provinsi Papua dan Papua Barat berdasarkan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua jo. Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 Jo. Undang-Undang No. 35 Tahun 2008.

Sifat asimetris yang dimiliki oleh ke 4 (empat) daerah tersebut berbeda-beda antara satu sama lainnya, hal tersebut diakibatkan oleh adanya perbedaan mendasar atas faktor pemberian hak otonomi pada masing-masing daerah tersebut ditambah potensi atas kekhususan dan keistimewaan yang dimiliki oleh daerah-daerah tersebut berbeda satu dengan yang lainnya.

Seperti misalnya Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), salah satu pertimbangan lahirnya sifat asimetris terhadap otonomi yang dimiliki didasarkan atas faktor sejarah Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah mempunyai wilayah pemerintahan dan penduduk bahkan sebelum Indonesia merdeka, dan atas peran serta sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi dan menjaga keutuhan NKRI.<sup>826</sup> Adapun keistimewaan yang dimiliki oleh DIY berdasarkan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang

---

<sup>826</sup> Lihat bagian menimbang huruf b Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan pemerintah DIY, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang.

Berbeda halnya dengan Provinsi Aceh, latar belakang pemberian otonomi kepada Provinsi Aceh berdasarkan pertimbangan bahwa dilihat dari sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi.

Ketahanan dan daya juang yang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berdasarkan syari'at islam yang melahirkan budaya islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>827</sup> Selain itu, terjadi pula konflik yang berkepanjangan sehingga pemberian otonomi khusus mejadi salah satu bentuk rekonsiliasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Aceh. Adapun kekhususan yang dimiliki oleh Provinsi Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, adalah sebagai berikut: penerapan syari'at islam, kewenangan dan urusan pemerintahan, politik, kelembagaan dan yustisi.

Daerah lain yang memiliki status kekhususan adalah DKI Jakarta, di mana pertimbangan daerah tersebut diberikan kewenangan otonom yang bersifat asimetris dikarenakan kedudukan daerah tersebut sebagai Ibukota

---

<sup>827</sup> Lihat bagian menimbang huruf b dan c Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga dipandang perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>828</sup> Kekhususan yang dimiliki oleh DKI Jakarta secara asimetris meliputi; penyelenggaraan pemerintahan daerah, Ibukota negara, dan kewenangan kepala daerah dalam hal tertentu.

Papua sebagai salah satu dari 4 (empat) daerah yang memiliki kewenangan otonomi yang bersifat khusus atau asimetris memiliki latar belakang yang juga berbeda dari ketiga daerah lainnya, yaitu konflik yang terjadi di Papua akibat kesenjangan sosial, ekonomi dan pembangunan. Adapun kekhususan yang dimiliki oleh Papua meliputi: kelembagaan yang mengakomodir representasi kultural pada lembaga perwakilan daerah, syarat tertentu sebagai kepala daerah, perimbangan pendapatan daerah dan syarat administrasi khusus terkait penerimaan aparatur sipil negara.

**Tabel 5. Dasar Hukum Dan Bentuk Keistimewaan**

Daerah Istimewa Yogyakarta	<p><b>Dasar Hukum :</b>          Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta</p>	<p><b>Bentuk Keistimewaan :</b>          Diakuinya sebuah kerajaan (dulu daerah swapraja) di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia</p>
----------------------------	--	---

<sup>828</sup> Lihat bagian menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia



<p>Daerah Khusus Ibukota Jakarta</p>	<p>Dasar Hukum: Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sebagai Ibukota Negara yang merupakan tempat kedudukan pemerintah Pusat</li> <li>2. Sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, dan perwakilan lembaga internasional</li> <li>3. Provinsi DKI sebagai daerah otonom yang otonominya hanya diletakkan pada tingkat provinsi sehingga dalam wilayah Provinsi DKI tidak dibentuk Kabupaten/Kota yang bersifat otonom</li> </ol>
<p>Daerah Istimewa Aceh</p>	<p>Dasar Hukum: Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyelenggaraan kehidupan beragama syari'at islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama</li> <li>2. Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersumber pada agama islam</li> <li>3. Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal yang sesuai dengan syari'at Islam</li> <li>4. Peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh</li> <li>5. Pelaksanaan undang-undnag di wilayah Provinsi Aceh dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus adalah Qanun</li> </ol>
<p>Provinsi Papua</p>	<p>Dasar Hukum: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memiliki Dewan perwakilan rakyat Papua (setingkat dengan DPRD)</li> <li>2. Terdapat majelis Rakyat Papua (mewakili masyarakat asli Papua)</li> <li>3. Berhak mengadakan kerjasama dengan lembaga/badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama</li> <li>4. Punya hak mendapat bagi hasil pajak dan sumber daya alam</li> </ol>

	Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008	5. Dapat melakukan penyertaan modal pada BUMN dan perusahaan-perusahaan swasta yang berdomisili dan beroperasi di wilayah provinsi Papua Barat
--	-----------------------------------	--

Sumber : Ryan Afif Dwinanda, Retno Saraswati, Lita Tyesta, Diponegoro Law Vol 6, No. 2 Tahun 2017, Analisis Keragaman Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia, Diponegoro Law Vol 6, No. 2 Tahun 2017, hlm. 19

## 2. Konsepsi Desentralisasi Asimetris Berdasarkan UUPA

Aceh dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia dikenal sebagai daerah modal, hal tersebut disampaikan oleh Presiden Soekarno pada waktu berkunjung ke Aceh di bulan Juni 1948. Pada kesempatan tersebut selain memberikan gelar kehormatan sebagai daerah modal, Presiden Soekarno menjanjikan akan memberikan hak otonomi yang luas bagi Aceh sehingga dapat menjalankan Syariat Islam.<sup>829</sup>

Sebelum amandemen UUD 1945 di era reformasi, janji Presiden Soekarno akan pemberian hak otonomi yang luas bagi Aceh direalisasikan dengan diterbitkannya Keputusan Perdana Menteri No.1/Misi/1959, yang mulai berlaku pada tanggal 25 Mei 1959. Pada ketentuan tersebut yang menjadi keutamaan dalam keistimewaan yang diberikan kepada Aceh meliputi bidang keagamaan, peradatan dan Pendidikan.<sup>830</sup>

Berkenaan dengan sebutan “Daerah Istimewa Aceh” berdasarkan Keputusan Perdana Menteri No.1/Misi/1959, dijelaskan oleh S.M. Amin sebagai Gubernur dpb dalam suatu nota yang disampaikan pada tanggal 22

<sup>829</sup> Mukhlis, *Keistimewaan dan Kekhususan Aceh Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum Volume 5 No 1, 2014, hlm. 78

<sup>830</sup> Husni, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, PPS Unpad, 2004, hlm. 265

Juni 1962 kepada Kabinet Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah bahwa Daerah Istimewa Aceh berdasarkan Keputusan Perdana Menteri No.1/Misi/1959 secara hakikat bukanlah merupakan suatu hal yang luar biasa, melainkan hanyalah hak otonomi yang berpangkal pada Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

S.M. Amin menjelaskan bahwa atas dasar tersebut perkataan “Istimewa” tidaklah tepat, “nama tidak sesuai dengan isi” menurut penafsiran yang lazim. Secara kelaziman daerah istimewa seharusnya menyerupai suatu daerah yang berbentuk dan bersifat lain dari daerah-daerah lainnya. Semestinya keistimewaan tersebut menyerupai suatu daerah yang memiliki pemerintahan yang sangat luas kekuasaannya di mana seolah-olah terlepas dari pemerintah pusat, suatu daerah yang seolah-olah menyerupai suatu negara bagian dalam negara berbentuk federasi.<sup>831</sup>

Pada perkembangan selanjutnya secara singkat Keistimewaan Aceh diperkuat dengan disahkannya Undang-Undang No.18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam Peraturan Peralihan Pasal 88 disebutkan:

- (1). Pada saat berlakunya Undang-undang ini maka:
  - a. “Daerah tingkat I dan Daerah istimewa Yogyakarta” yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 serta Daerah Istimewa Aceh

---

<sup>831</sup> Nur El Ibrahim M. *Peranan Teungku M Daud Beureueh Dalam Pergolakan Aceh, Media Dakwah*, Jakarta 1986, hlm. 185

berdasarkan Keputusan Perdana Menteri No.1/Misi/1959 adalah “Propinsi” termaksud pada Pasal 2 ayat (1) sub a Undang-undang ini”....  
(2) a. Sifat istimewa suatu daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal-usul dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar yang masih diakui dan berlangsung hingga sekarang atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.

Undang-Undang No.18 Tahun 1965 inilah yang kemudian menjadi landasan atas pengakuan Keistimewaan Aceh untuk dapat mengembangkan serta memajukan implementasi keistimewaan dalam lingkup Pendidikan, adat dan agama. Namun pelaksanaannya keistimewaan tersebut tidak pernah terlaksana, hal tersebut dibuktikan dengan ditolaknya Perda No. 1 Tahun 1963 Tentang Pelaksanaan Syi’ar Agama Islam Dalam Daerah Istimewa Aceh pada masa Gubernur Hasby Wahidy dan Perda No. 6 Tahun 1986 pada masa Gubernur Muzakir Walad dengan alasan bahwa urusan agama belum menjadi bagian otonomi daerah, maka belum dapat diatur sebagai urusan rumah tangga daerah.<sup>832</sup>

Pada masa Reformasi, perjuangan Aceh untuk mendapatkan hak atas kewenangan otonomi yang bersifat khusus dijelaskan oleh Yohanis Anton:

“Disebut sebagai perjuangan “melawan arus” dalam bingkai NKRI, memakan waktu yang lama, dan sangat melelahkan bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Tidak hanya itu, kebijakan otonomi khusus (*special autonomy*) atau kerap disebut “*asymmetris decentralization*”, di mana diberikan kewenangan yang besar dibidang politik, ekonomi dan sosial budaya merupakan barang baru dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia melalui kebijakan otonomi daerah.”<sup>833</sup>

Perjuangan Aceh dalam menuntut hak keistimewaannya membuahkan hasil dengan disahkannya Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 Tentang

---

<sup>832</sup> M Kaoy Syah dan Lukman Hakiem, *Keistimewaan Aceh Dalam Lintasan Sejarah (Proses Pembentukan UU No. 44/1999)*, Al Jam’iyatul Washliyah, Jakarta, 2000, hlm. 34

<sup>833</sup> Yohanis Anton Raharusun, *Daerah Khusus Dalam Perspektif NKRI*, KONstitusi Press, Jakarta, 2009, hlm. 186

Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, keistimewaan yang dimaksud meliputi Pendidikan, adat dan peran ulama, namun satu tuntutan masyarakat tentang pelaksanaan syariat islam belum dapat diwujudkan.<sup>834</sup>

Tuntutan Aceh tidak berhenti sampai disitu, sejarah mencatat tuntutan Aceh kemudian Kembali dibahas dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999, yang melahirkan TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara mengatur secara hukum otonomi khusus yang diberikan kepada 2 (dua) daerah provinsi, yaitu Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sebagai berikut:

“Dalam rangka pengembangan otonomi daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh maka perlu di tempuh langkah-langkah sebagai berikut; Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keregaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh dan Irian Jaya sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan Undang-undang”.

Amanat dari TAP MPR Nomor IV/MPR/1999, selanjutnya ditindak lanjuti kembali dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, di mana melahirkan TAP MPR Nomor IV/MPR/2000 yang merekomendasikan: Undang-undang Tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya sesuai dengan amanat Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-

---

<sup>834</sup> Muklis, *Keistimewaan...*Op.Cit, hlm. 83

2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan.<sup>835</sup>

Berdasarkan TAP MPR Nomor IV/MPR/2000, maka lahirlah Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, di mana memiliki kekhususan yang meliputi pelaksanaan Syari'at Islam, pengakuan atas peran Wali Nanggroe dan Tuha Peut sebagai penyelenggara adat, budaya, dan pemersatu masyarakat, mendapatkan dana perimbangan keuangan yang berbeda dari daerah lain dan ditetapkannya Qanun sebagai Peraturan Daerah.<sup>836</sup>

Pada perjalanannya Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 belum juga dapat menjadi solusi untuk memberikan keadilan bagi masyarakat Aceh, sebagaimana diketahui konflik bersenjata di Aceh makin memanas antara GAM dan RI yang menelan banyak korban jiwa pada kedua belah pihak. Sampai pada akhirnya musibah Tsunami melanda Aceh, menjadikan mata dunia internasional tertuju kepada Aceh.

Keadaan yang demikian memunculkan upaya-upaya untuk mendamaikan kedua belah pihak yang berkonflik, sampai pada akhirnya lahirlah Nota Kesepahaman Damai pada tanggal 15 Agustus 2005 yang dikenal dengan MoU Helsinki menjadi akhir dari konflik yang terjadi di Aceh selama kurang lebih 30 (tiga puluh tahun) tahun.

Perjanjian damai MoU Helsinki memuat tuntutan-tuntutan oleh GAM yang kemudian diimplementasikan secara yuridis melalui Undang-Undang

---

<sup>835</sup> Lihat bagian III. Rekomendasi TAP TAP MPR Nomor IV/MPR/2000

<sup>836</sup> Muklis, *Keistimewaan...* Op.Cit, hlm. 84

No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, di mana Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tersebut mencabut Undang-Undang No. 18 Tahun 2001. Di sinilah kemudian Aceh mendapatkan hak otonomi yang lebih luas dari sebelumnya.

Otonomi Aceh bukan lagi hanya sekedar kewenangan mandiri dalam urusan tertentu pada sektor pemerintahan namun juga meliputi desentralisasi dalam hal politik, sebagaimana diketahui terdapat beberapa norma di dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 memberikan porsi politik yang lebih kepada Aceh, seperti diantaranya calon independen untuk jabatan eksekutif ditingkat daerah dan eksistensi dari partai politik lokal.

Terkait dengan desentralisasi politik, hal tersebut secara tegas dapat ditemukan dalam pada bagian penjelasan dari Undang-Undang No. 11 Tahun 2006, yang menyebutkan “pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang politik kepada masyarakat Aceh dan mengelola pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip *good governance* yaitu transparan, akuntabel, profesional, efisien dan efektif dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Aceh”.<sup>837</sup>

Secara Umum, kekhususan yang dimiliki oleh Aceh berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 disebutkan pada Pasal 7 ayat (1), berbunyi: “(1) Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang

---

<sup>837</sup> Lihat Bagian Penjelasan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

mengatur dan mengatur urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah.<sup>838</sup>

Batasan terkait dengan kewenangan yang diberikan berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1), berbunyi: “(2) kewenangan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama”.<sup>839</sup>

Secara terperinci, kewenangan asimetris yang dimiliki oleh Aceh berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006, meliputi:

1. Pembagian daerah di Aceh dibagi ke dalam kabupaten/kota, kecamatan, mukim, kelurahan dan gampong.<sup>840</sup>
2. Kewenangan berkaitan dengan persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.<sup>841</sup>
3. Kewenangan dalam hal kerjasama internasional, Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah. Dalam naskah kerja sama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta Pemerintah Aceh dapat

---

<sup>838</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>839</sup> Lihat Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>840</sup> Lihat Pasal 2 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>841</sup> Lihat Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.



berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional.<sup>842</sup>

4. Kewenangan dalam rencana pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.<sup>843</sup>
5. Kewenangan dalam pembentukan badan/lembaga/komisi di daerah dapat dilakukan dengan persetujuan DPRA/DPRK kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah. Di mana pembentukan badan/lembaga/komisi diatur dengan Qanun.<sup>844</sup>
6. Terkait dengan pemilihan kepala daerah di Aceh, dipilih melalui pemilihan umum yang diajukan oleh partai politik nasional, partai politik lokal serta calon perseorangan.<sup>845</sup>
7. Kewenangan yang dimiliki oleh Gubernur Aceh yang bersifat khusus atau tambahan meliputi:
  - a. Melaksanakan dan mengkoordinasikan pelaksanaan Syari'at Islam.<sup>846</sup>
  - b. Melakukan konsultasi dan memberikan pertimbangan terhadap kebijakan administratif yang ditetapkan oleh Pemerintah yang berkaitan langsung dengan Aceh.<sup>847</sup>

---

<sup>842</sup> Lihat Pasal 9 ayat (1), (2) dan (3) 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>843</sup> Lihat Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>844</sup> Lihat Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>845</sup> Lihat Pasal 67 ayat (1) huruf a,b,c,d Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>846</sup> Lihat Pasal 42 ayat (1) huruf e Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

- c. Memberikan persetujuan terhadap pengangkatan Kepala Kepolisian Aceh (Kapolda).<sup>848</sup>
  - d. Memberikan persetujuan terhadap pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi (Kajati).<sup>849</sup>
  - e. Menetapkan kebijakan yang harus diperhatikan dalam seleksi untuk bintara dan perwira Kepolisian NKRI oleh Kepolisian Aceh.<sup>850</sup>
8. Terkait dengan lembaga perwakilan di daerah, jumlah keanggotaan DPR Aceh 125% dari ketentuan nasional. Serta dipilih melalui pemilihan umum yang diikuti oleh partai nasional dan partai lokal.<sup>851</sup>
  9. Kewenangan yang bersifat khusus atau tambahan yang dimiliki oleh DPR Aceh meliputi:<sup>852</sup>
    - a. Memberikan pertimbangan untuk rencana pembuatan persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Aceh
    - b. Memberikan pertimbangan terhadap rencana pembentukan undang-undang yang berkaitan langsung dengan Aceh.
    - c. Mengusulkan pembentukan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh dan Panitia Pengawas Pemilihan (PANWAS)
  10. Terkait kewenangan dalam bidang politik, kekhususan Aceh dalam hal ini diwujudkan dengan adanya partai politik lokal (Parlok) sebagai

---

<sup>847</sup> Lihat Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>848</sup> Lihat Pasal 205 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>849</sup> Lihat Pasal 207 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>850</sup> Lihat Pasal 207 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

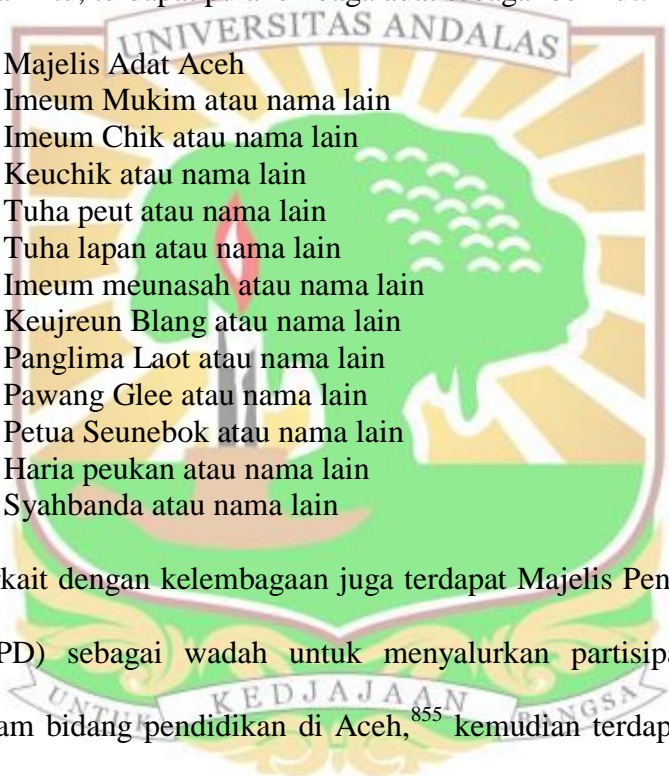
<sup>851</sup> Lihat Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>852</sup> Lihat Pasal 23 ayat (1) huruf h,i,l Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

wadah atau sarana politik yang mengakomodir kepentingan politik Aceh dalam batasan teritorial daerah Aceh.<sup>853</sup>

11. Terkait kelembagaan, terdapat lembaga Wali Nanggroe yang berfungsi sebagai kepemimpinan adat, membina kehidupan adat, dan memberikan pertimbangan terhadap penyusunan ketentuan adat oleh lembaga adat, serta memberikan gelar kehormatan atau derajat adat.

Selain itu, terdapat pula lembaga adat sebagai berikut:<sup>854</sup>

- 
- a. Majelis Adat Aceh
  - b. Imeum Mukim atau nama lain
  - c. Imeum Chik atau nama lain
  - d. Keuchik atau nama lain
  - e. Tuha peut atau nama lain
  - f. Tuha lapan atau nama lain
  - g. Imeum meunasah atau nama lain
  - h. Keujreun Blang atau nama lain
  - i. Panglima Laot atau nama lain
  - j. Pawang Glee atau nama lain
  - k. Petua Seunebok atau nama lain
  - l. Haria peukan atau nama lain
  - m. Syahbanda atau nama lain

Terkait dengan kelembagaan juga terdapat Majelis Pendidikan Daerah (MPD) sebagai wadah untuk menyalurkan partisipasi masyarakat dalam bidang pendidikan di Aceh,<sup>855</sup> kemudian terdapat pula Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang merupakan mitra kerja dari pemerintah Aceh dan DPRA.<sup>856</sup>

---

<sup>853</sup> Lihat Pasal 75 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh Jo. Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2007 Tentang Partai Politik di Aceh.

<sup>854</sup> Lihat Pasal 98 ayat (3) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>855</sup> Lihat Pasal 220 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>856</sup> Lihat Pasal 1 angka 16 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

12. Terkait dengan kekuasaan yudikatif di daerah, terdapat Mahkamah Syar'iah yang memiliki kewenangan khusus dalam hal memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang *Ahwal Al-Syakhsiyah* (hukum keluarga), *Muamalah* (hukum perdata), dan *Jinayah* (hukum pidana) yang berdasarkan syari'at Islam.<sup>857</sup>
13. Terkait dengan pemberlakuan Syari'at Islam sebagai hukum positif yang berlaku di Aceh meliputi aqidah, syar'iyah dan akhlak.<sup>858</sup>
14. Secara khusus salah satu strategi untuk memberikan rasa keadilan terkait pelanggaran HAM akibat konflik yang terjadi di Aceh adalah melalui pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).<sup>859</sup>
15. Aceh dapat menetapkan bendera daerah sebagai lambang yang mencerminkan keistimewaan dan kehususan,<sup>860</sup> bukan merupakan simbol kedaulatan dan tidak diberlakukan sebagai bendera kedaulatan di Aceh.<sup>861</sup>
16. Sebagai daerah yang kaya dengan sumber daya alam, pengaturan kehususan terkait pengelolaan sumber daya alam di Aceh diatur dalam Pasal 156-165 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006.

---

<sup>857</sup> Lihat Pasal 128 ayat (4) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>858</sup> Lihat Pasal 125 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>859</sup> Lihat Pasal 229 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>860</sup> Lihat Pasal 246 ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>861</sup> Lihat Pasal 246 ayat (3) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

17. Terkait dengan sumber keuangan Aceh diatur dalam Pasal 179-181, pengelolaan keuangan yang secara khusus diatur dalam Pasal 182 dan 183 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006.

## D. Konsepsi Pembatasan kekuasaan dan Jabatan Politik

### 1. Pengertian Kekuasaan dan Jabatan

Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan ada satu pihak yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>862</sup> Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya.<sup>863</sup>

Definisi kekuasaan secara tata bahasa Indonesia diartikan sebagai: kuasa (untuk mengurus, memerintah dan sebagainya), kemampuan; kesanggupan, daerah (tempat, dan sebagainya) yang dikuasai; kemampuan orang atau golongan untuk menguasai orang atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, wewenang, kharisma, atau kekuasaan fisik.<sup>864</sup>

Hakikat kekuasaan secara umum merupakan kemampuan manusia baik secara individu maupun kelompok untuk mempengaruhi tingkah laku individu atau kelompok manusia lainnya, sehingga tingkah laku tersebut

---

<sup>862</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar ilmu Politik*, Gremedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36

<sup>863</sup> R Agus Abikusna, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal SOSFILKOM, Volume XIII Nomor 01 Januari-Juni 2019, hlm. 4

<sup>864</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, 2005, hlm. 1271

sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang memiliki kekuasaan itu.<sup>865</sup> Namun demikian, terkait hal tersebut terdapat perbedaan pandangan dari para ahli dikarenakan perbedaan pada sudut pandang terutama dalam hal wilayah keberlakuan kekuasaan atau subjek pemegang kekuasaan dan cara kekuasaan dijalankan.

Secara khusus, konsep kekuasaan dalam bidang politik merujuk kepada kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum, baik dalam hal pembentukan suatu kebijakan ataupun akibat-akibat yang muncul dari kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh pemegang kekuasaan. Kekuasaan dalam bidang politik, dijelaskan secara lebih rinci, merupakan bagian dari kekuasaan sosial yang ditujukan kepada negara sebagai wadah yang dapat melakukan pengendalian tingkah laku masyarakat dengan paksaan melalui instrumen hukum negara sebagai alat.

Miriam Budiardjo menjelaskan bahwa cakupan kekuasaan dalam konteks politik tidak hanya meliputi ketaatan dari masyarakat, melainkan juga berkenaan dengan pengendalian yang bertujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktifitas negara di bidang administratif, legislatif dan yudikatif.<sup>866</sup>

Berikut beberapa pengertian kekuasaan dalam perspektif politik yang dihimpun oleh Miriam Budiardjo, antara lain:<sup>867</sup>

- a. Kemampuan untuk, dalam hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apapun dasar kemauan ini (Max Weber).

---

<sup>865</sup> Miriam Budiardjo, *Kuasa dan Wibawa*, Gramedia, Jakarta, 1994, hlm. 35

<sup>866</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...Op.Cit*, hlm. 37

<sup>867</sup> Miriam Budiardjo, *Kuasa...Op.Cit*, hlm. 92-94

- b. Kemungkinan untuk membatasi alternatif-alterantif bertindak dari seseorang atau kelompok sesuai dengan tujuan dari pihak pertama (van Doorn).
- c. Kemampuan dari pelaku untuk menetapkan secara mutlak atau mengubah (seluruh atau sebagian) alternatif-alternatif bertindak atau memilih, yang tersedia bagi pelaku-pelaku lain (Mokken).
- d. Kemampuan untuk menyebabkan kesatuan-kesatuan dalam suatu sistem organisasi kolektif melaksanakan kewajiban-kewajiban yang mengikat. Kewajiban dianggap sah sejauh menmyangkut tujuan-tujuan kolektif, dan jika ada perlawanan, maka pemaksaan melalui sanksi-sanksi negatif dianggap wajar terlepas dari siapa yang melaksanakan pemaksaan itu (Talcott Parsons).

Hubungan yang ditimbulkan dari sesuatu kekuasaan (*power relationship*) memunculkan salah satu pihak yang lebih kuat dari pihak lainnya. Sehingga tercipta hubungan yang dalam konteks ini ditafsirkan bersifat tidak seimbang atau asimetris. Ketidakseimbangan dari hubungan yang timbul tersebut memunculkan suatu ketergantungan (*dependency*). Sehingga dengan lebih besarnya ketimpangan antara kedua belah pihak tersebut, maka makin besar pula ketergantungan yang ditimbulkan.<sup>868</sup>

Serangkaian pemikiran tentang kekuasaan di atas, menunjukkan pada suatu fenomena terkait kemampuan untuk mempengaruhi sikap dan tingkah laku. Namun perlu diketahui bahwa tingkat ketaatan dan kepatuhan dapat berbeda-beda, dikarenakan ketaatan dan kepatuhan tersebut bukan hanya dilandasi oleh kesadaran secara suka rela melainkan paksaan yang dilakukan oleh instrumen atau alat-alat kekuasaan.

Terkait dengan ketaatan dan kepatuhan atas kekuasaan, terdapat 2 (dua) hal yang juga perlu diketahui yaitu berkenaan dengan otoritas atau

---

<sup>868</sup> I Made Hendra Kusuma, *Pembaharuan Kewenangan KPK*, Alumni, Bandung, 2019, hlm. 70

kewenangan (*authority*) dan keabsahan atas kekuasaan (*legitimacy*). Untuk mendapatkan gambaran yang jelas terkait dengan konsep kekuasaan, maka perlu adanya penjelasan sebagai berikut:

Penjelasan pertama adalah terkait dengan kewenangan, Kewenangan (*authority gezag*) menurut Ateng Syafrudin<sup>869</sup> adalah apa yang dimaksud dengan kekuasaan formal, di mana kekuasaan tersebut berasal dari kekuasaan yang diberikan atas perintah undang-undang.

Black's Law menjelaskan kewenangan (*authority*) adalah "*Right to Exercise power; to implement and enforce laws; to exact obedience; to command; to judge; control over; jurisdiction. Often synonymous with power.*"<sup>870</sup> Kewenangan dalam pengertian yang digambarkan oleh *Black's Law Dictionary* tersebut tidak semata-mata berarti hak untuk menjalankan kekuasaan, tetapi juga memiliki arti menerapkan atau menegakkan hukum, untuk ketaatan yang pasti, untuk memerintah, untuk memutuskan, untuk mengawasi, dan yurisdiksi. Sehingga kewenangan sering disinonimkan dengan kekuasaan.<sup>871</sup>

Peter Nocolai menjelaskan terkait kewenangan adalah "*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtsandelingen (handelingen die op rechtsgevolg gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan). Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of na te laten, of de (rechtens gegeven) aanspraak op het verrichten van een handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te*

---

<sup>869</sup> Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justicia, Edisi IV, 2000, hlm. 22

<sup>870</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, United State Of America, 1978, hlm. 121

<sup>871</sup> I Made Hendra Kusuma, *Pembaharuan...Op.Cit*, hlm. 71



laten”.<sup>872</sup> Dalam bahasa Indonesia diterjemahkan bahwa kewenangan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksud untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.<sup>873</sup>

Kewenangan dapat dibedakan atas beberapa hal yaitu berdasarkan sumbernya, kepentingannya, territorial, ruang lingkupnya dan menurut urusan pemerintahan.<sup>874</sup> Berdasarkan sumbernya wewenang dibedakan atas 2 (dua) yaitu:<sup>875</sup>

- a. Wewenang personal; bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai, atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin.
- b. Wewenang ofisial; wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada di atasnya.

Menurut Max Weber kewenangan terbagi kepada 4 (empat) macam, antara lain:

- a. Wewenang kharismatis, tradisonal dan rasional (*legal*)
  - 1) Wewenang kharismatis; wewenang yang didasarkan pada karisma, merupakan kemampuan khusus yang melekat pada diri seseorang, sebagai kemampuan yang diyakini di bawa sejak lahir
  - 2) Wewenang tradisonal; wewenang yang dapat dimiliki seseorang atau kelompok orang dengan ciri-ciri antara lain:
    - a) Adanya ketentuan-ketentuan tradisonal yang mengikat penguasa yang mempunyai kewenangan serta orang lainnya di dalam masyarakat.
    - b) Adanya kewenangan yang lebih tinggi daripada kedudukan seseorang secara pribadi

---

<sup>872</sup> Peter Nicolai, *Bestuurrecht*, Amsterdam, 1994, hlm. 4

<sup>873</sup> I Made Hendra Kusuma, *Pembaharuan...* Loc.Cit, hlm. 71

<sup>874</sup> R Agus Abikusna, *Kewenangan...* Op.Cit, hlm. 5

<sup>875</sup> Salim HS dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 187

- c) Selama tidak ada pertentangan dengan ketentuan-ketentuan tradisional, orang-orang dapat secara bebas.
- 3) Wewenang rasional (legal); wewenang yang disandarkan pada sistem hukum yang berlaku di dalam masyarakat.
- b. Wewenang resmi dan tidak resmi
  - 1) Wewenang resmi bersifat sistematis dapat diperhitungkan dan rasional, wewenang ini biasanya ditemukan pada kelompok-kelompok besar yang memerlukan aturan tata tertib yang bersifat tegas dan tetap.
  - 2) Wewenang tidak resmi merupakan hubungan yang timbul antar pribadi yang sifatnya situasional, sifat tersebut sangat ditentukan oleh pihak-pihak yang saling berhubungan.
- c. Wewenang pribadi dan teritorial
  - 1) Wewenang pribadi lebih didasarkan oleh tradisi dan/atau karisma.
  - 2) Wewenang teritorial merupakan wewenang yang dilihat dari wilayah tempat tinggal.
- d. Wewenang terbatas dan menyeluruh
  - 1) Wewenang terbatas merupakan wewenang yang sifatnya terbatas, tidak mencakup seluruh sektor atau bidang kehidupan, akan tetapi terbatas pada satu sektor atau bidang saja.
  - 2) Wewenang menyeluruh merupakan wewenang yang tidak dibatasi oleh bidang-bidang kehidupan tertentu.

Black's law dictionary membagi tipologi kewenangan kepada 17 (tujuh belas macam), antara lain:<sup>876</sup>

- a. Kewenangan delegasi (*the power delegated*)
- b. Kekuasaan hukum (*legal power*)
- c. Kewenangan nyata (*apparent authority*)
- d. Kewenangan untuk menyangkal (*authority by estopples*)
- e. Kewenangan yang digabungkan dengan kepentingan (*authority coupled with an interest*)
- f. Kewenangan yang diberikan secara jelas (*express authority*)
- g. Kewenangan umum (*general authority*)
- h. Kewenangan yang tersirat (*implied authority*)
- i. Kewenangan yang benar-benar ada/terjadi (*actual authority*)
- j. Kewenangan yang bersifat kebetulan (*incidental authority*)
- k. Kewenangan dalam mengambil keputusan (*inferred authority*)
- l. Kewenangan yang tidak dapat dipisahkan (*inherent authority*)
- m. Kewenangan yang terbatas (*limited authority*)
- n. Kewenangan yang terbuka (*naked authority*)
- o. Kewenangan semu (*ostensible authority*)

---

<sup>876</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law...Op.Cit*, hlm. 189

- p. Kewenangan khusus (*special authority*)
- q. Kewenangan yang tidak terbatas (*unlimited authority*)

Adapun sifat kewenangan di bagi atas 3 (tiga) macam, yaitu:

- a. Bersifat terikat, terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat dilaksanakan. Sehingga dalam penggunaan kewenangan tersebut terdapat aturan yang sekurang-kurangnya mengatur perihal isi dan keputusan yang diambil dalam keadaan tertentu.
- b. Bersifat fakultatif, terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara tidak memiliki kewajiban dalam menerapkan kewenangannya atau terdapat pilihan, walaupun dalam hal pilihan tersebut hanya dapat dilakukan untuk hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya.
- c. Bersifat bebas, terjadi dalam hal peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang dikeluarkan.

Selain dari pembagian kewenangan, hukum tata negara juga membagi cara-cara memperoleh kewenangan, antara lain:

- a. Atribusi, merupakan kewenangan yang melekat pada suatu jabatan, di dalam hukum tata negara atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan

pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh pembuat undang-undang. Sehingga dapat dikatakan bahwa atribusi menunjukkan pada kewenangan asli atas dasar konstitusi.<sup>877</sup>

b. Delegasi, kewenangan yang dialihkan atas kewenangan atribusi dari suatu organ negara ke organ lainnya, sehingga organ yang diberikan kewenangan tersebut dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Terkait kewenangan yang didapat dengan cara pendelegasian dapat dilakukan dengan 3 (tiga) alternatif syarat, sebagai berikut:<sup>878</sup>

- 1) Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan
- 2) Adanya perintah yang tegas berkenaan dengan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan
- 3) Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa menyebut bentuk peraturan yang mendpaat delegasi.

Delegasi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:<sup>879</sup>

- 1) Delegasi harus definitif, artinya si pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan
- 2) Delegasi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi

---

<sup>877</sup> R Agus Abikusna, *Kewenangan...*Op.Cit, hlm. 11

<sup>878</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Press, Jakarta, 2006, hlm. 148

<sup>879</sup> Philipus M Hadjon, *Tantang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid)*, Jurnal pro Justisia, Edisi XVI, Nomor 1, Januari 1998, hlm. 94

- 4) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya pemberi delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan kewenangan yang dilimpahkan
  - 5) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya pemberi delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.
- c. Mandat, pada umumnya diberikan pada hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan, atau suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Maksud dari pelimpahan wewenang tersebut adalah penerima mandat atau bawahan dapat membuat keputusan atas nama pemberi mandat, namun terkait dengan tanggungjawab tidak terjadi pemindahan dari pemberi kepada penerima mandat, melainkan tetap berada ditangan pemberi mandat. Sehingga akibat hukum yang ditimbulkan atas keputusan yang dikeluarkan oleh penerima mandat adalah tanggungjawab dari pemberi mandat.<sup>880</sup>

**Tabel 6. Perbedaan Memperoleh Wewenang Pemerintahan Antara Atribusi, Delegasi dan Mandat**

NO	Sub Perbedaan	Atribusi	Delegasi	Mandat
1	Pihak pemberi wewenang	Pembuat Undang-Undang	Penerima atribusi	Atasan kepada bawahan
2	Sifat wewenang	Baru (asli)	Penyerahan dari kewenangan atribusi	Merupakan pelaksanaan tugas rutin
3	Penerima wewenang	Institusi pemerintah atau lembaga negara	Organ pemerintah dalam menjalankan fungsinya	Bawahan dari pejabat

<sup>880</sup> R Agus Abikusna, *Kewenangan...Op.Cit*, hlm. 13

4	Tanggungjawab	Melekat pada Badan dan/atau Pejabat pemerintah yang bersangkutan	Beralih kepada penerima wewenang (delegataris)	Tetap pada pemberi mandat
5	Kemungkinan pemberi menggunakan kembali wewenang		Tidak dapat menggunakan kembali wewenang tersebut, kecuali setelah ada pencabutan berdasarkan asas " <i>contrarius actus</i> "	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan tersebut

Berknaan dengan cara-cara mendapatkan kewenangan, dapat disimpulkan bahwa kewenangan yang bersifat atributif adalah kewenangan yang bersifat tetap, melekat dan bersumber langsung dari undang-undang, sedangkan kewenangan distributif adalah kewenangan yang diberikan dari pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah dalam hal ini adalah pemerintah pusat dan daerah.

Kewenangan distributif terbagi lagi menjadi delegasi dan mandat, di mana terdapat perbedaan antara mandat dan delegasi adalah pada pertanggungjawabannya. Di dalam delegasi sistematis pertanggungjawaban termasuk ke dalam hal yang didelegasikan, sedangkan pada mandat, perihal pertanggungjawaban tetap melekat pada pemberi mandat.

Penjelasan kedua adalah terkait dengan keabsahan atas kekuasaan (*legitimacy*), Miriam Budiardjo merampungkan pengertian dari legitimasi atau keabsahan, sebagai berikut:<sup>881</sup>

- a. Legitimasi adalah keyakinan dari anggota-anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang, kelompok atau penguasa adalah wajar dan patut dihormati.
- b. Legitimasi adalah *“the conviction on the part of member that it is right and proper for him to accept and obey the authorities and to abide by the requirements of regime”* (David Eatson)
- c. Legitimasi mencakup *“the capacity to produce and maintain a belief, that the existing political institutions or forms are the most appropriate for the society”* (Seymour Martin Lipset)

Keabsahan atau legitimasi atas kekuasaan secara teoritik sangat berkaitan erat dengan ajaran tentang sumber kekuasaan dalam ilmu negara, yakni dikenal dengan teori kedaulatan, di mana dikenal 5 (lima) teori kedaulatan, sebagai berikut:

- a. Teori kedaulatan tuhan, ajaran ini menyatakan bahwa kedaulatan adalah berada ditangan tuhan dan diturunkan kepada raja melalui wahyu ilahi.
- b. Teori kedaulatan raja, ajaran ini menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi yang ada pada suatu teritorial negara berada ditangan raja. Kekuasaan raja adalah bebas, tidak terbatas dan tidak terikat, rakyat harus rela menyerahkan hak serta kekuasaannya kepada raja.
- c. Teori kedaulatan negara, ajaran ini menyatakan bahwa negaralah yang memberi kekuasaan kepada raja atau kepala negara dan bukan sebaliknya

---

<sup>881</sup> Miriam Budiardjo, *Kuasa...Op.Cit*, hlm. 90-91

- d. Teori kedaulatan hukum, ajaran ini menyatakan bahwa aturan hukum (*rechts souveriniteit*) adalah otoritas tertinggi di dalam negara. Kekuasaan negara didasarkan pada aturan hukum yang berlaku. Negara diharapkan menjadi negara hukum (*rechtstaat*), sehingga semua tindakan baik pejabat negara maupun masyarakat haruslah bersandarkan pada aturan hukum yang berlaku
- e. Teori kedaulatan rakyat, ajaran ini menyatakan bahwa rakyatlah pemegang kekuasaan yang tertinggi, di mana rakyat dapat menyerahkan kepercayaan dalam bentuk kekuasaan pemerintahan kepada seseorang atau sekelompok orang dalam jangka waktu tertentu, tetapi kedaulatan itu sendiri tidak diikuti sertakan.

Selain dari pada itu, terdapat beberapa cara untuk memperoleh kekuasaan, antara lain:<sup>882</sup>

- a. *Legitimate power* adalah perolehan kekuasaan pengangkatan dan atau pemilihan
- b. *Coersive power* adalah perolehan kekuasaan melalui cara kekerasan dan bahkan dapat saja berupa perebutan kekuasaan yang bersifat inkonstitusional
- c. *Expert power*, perolehan kekuasaan melalui keahlian seseorang dalam memangku jabatan tertentu
- d. *Reward power*, adalah perolehan kekuasaan melalui suatu pemberian, di mana individu atau kelompok orang yang taat kepada individu atau kelompok lain mengaharapkan atau termotivasi oleh sejumlah uang pembayaran
- e. *Reverent power*, adalah perolehan kekuasaan melalui daya tarik seseorang, baik aspek wajah, postur tubuh, penampilan dan sikap seseorang.
- f. *Information power*, adalah perolehan kekuasaan melalui akses informasi, terutama pada era teknologi komunikasi yang sangat modern seperti sekarang.

---

<sup>882</sup> Syafiie dan Inu Kencana, *Ilmu Pemerintahan*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 54-



- g. *Connection power*, adalah cara memperoleh kekuasaan melalui hubungan (*relation*) yang luas, baik dalam bidang politik maupun perekonomian.

Pembahasan selanjutnya terkait dengan kekuasaan adalah tentang wadah atau wujud dari kekuasaan itu sendiri yang melekat kepada suatu jabatan. Hubungan antara kekuasaan dan jabatan dapat dianalogikan seperti sumur dan air. Di mana di dalam suatu jabatan terdapat kuasa atau kewenangan, oleh karenanya terkait kekuasaan dan jabatan adalah kedua hal yang tidak mungkin dipisahkan.

Suatu kekuasaan yang dimiliki adalah pengaruh yang dimunculkan oleh suatu jabatan dalam konteks hukum publik. Sudah barang tentu orientasi dalam mendapatkan kekuasaan adalah dengan mengejar atau mendapatkan jabatan, sehingga pengaruh dari suatu jabatan tertentu dalam sektor publik tersebutlah yang ditafsirkan merupakan kekuasaan.

Untuk memberikan gambaran lebih jelas berkenaan dengan jabatan, maka akan dijelaskan sebagai berikut: menurut kamus besar bahasa Indonesia, jabatan adalah pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan.<sup>883</sup> Bagir Manan berpendapat bahwa jabatan diartikan sebagai lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi yang dalam hal ini tujuan dan tata kerja negara.<sup>884</sup>

---

<sup>883</sup> W.J.S Poerwasunata, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, 2003, hlm.

<sup>884</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2003, hlm. 64

Logeman menjelaskan bahwa jabatan adalah “...lingkungan kerja awet dan garis dibatasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk mewakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas”.<sup>885</sup>

Pendapat dari Logeman tersebut menyiratkan adanya suatu kehendak atas kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan agar organisasi dapat berfungsi dengan baik. Jabatan dijalankan oleh pribadi sebagai wakil dalam kedudukan demikian dan berbuat atas nama jabatan, disebut dengan pemangku jabatan. Yang menjadi pertanyaan mendasar adalah terkait apakah pemangku jabatan berwenang atau dapat mengalihkan/mewakilkkan jabatan kepada orang lain?

Terkait hal tersebut Logeman mengemukakan bahwa diperlukannya penempatan figura-substitu (pengganti) yang diangkat untuk mewakili jabatan itu dengan sepenuhnya di bawah pimpinan pemangku jabatan. Hal tersebut oleh Logeman disebut dengan pemangku jamak, dikarenakan adanya pertalian antar jabatan-jabatan seperti itu, sehingga tampak sebagai suatu kelompok yang merupakan suatu kesatuan.<sup>886</sup>

Utrecht menjelaskan bahwa jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang dilaksanakan guna kepentingan negara. Tiap jabatan adalah suatu

---

<sup>885</sup> Makkatutu, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara positif*, Ikhtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1975, hlm. 124

<sup>886</sup> *Ibid.*,

lingkungan pekerjaan tetap yang dihubungkan dengan organisasi sosial tertinggi, yang diberi nama negara.<sup>887</sup>

Maksud dari “lingkungan tetap” adalah dapat dinyatakan dengan tepat, teliti dan bersifat langgeng (*durzam*). Jabatan dalam hukum administratif negara merupakan subjek hukum. Sehingga dapat diartikan bahwa jabatan dalam konteks hukum administratif negara merupakan pendukung hak dan kewajiban.<sup>888</sup>

Jabatan sebagai subjek hukum (pendukung hak dan kewajiban) memberikan arti bahwa dengan jabatan maka memunculkan hak dan kewajiban, seperti halnya adalah melakukan suatu perbuatan hukum. Perbuatan hukum yang dimaksud juga dapat diatur baik perbuatan hukum yang bersifat publik maupun privat.

Adanya jabatan maka akan melahirkan wewenang dari organ administratif negara untuk melakukan suatu tindak pemerintahan. Secara *a contrario*, seseorang yang tidak memegang jabatan tidak akan dapat melakukan suatu tindak pemerintahan dan kalau dilakukan, tindakan tersebut akan sama sekali tidak menimbulkan akibat hukum.<sup>889</sup>

Jabatan dapat ditafsirkan pula sebagai pekerjaan tetap yang diadakan guna kepentingan negara, jabatan merupakan subjek hukum yang lahir dari wewenang jabatan dan melekat pada kekuasaan, jabatan tanpa ada pejabat

---

<sup>887</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, NV Bali Buku Indonesia, Jakarta, 1957, hlm. 144

<sup>888</sup> Philipus M Hadjon, *Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Djumali, Surabaya, 1985, hlm. 10

<sup>889</sup> *Ibid*, hlm. 11

yang menjalankannya tidak dapat dijalankan, jabatan itu sendiri bersifat tetap yang berganti hanya pejabat yang menjalankan jabatan tersebut.<sup>890</sup>

Jimly Asshiddiqie menerangkan bahwa jabatan (*amb, functie, office*) dan pejabat (*ambtsdrager, functioner, official*) dapat dibedakan dengan menggunakan jabatan negara dan jabatan negeri.<sup>891</sup> Pemegang jabatan negara disebut sebagai pejabat negara, sedangkan pemegang jabatan negeri, tidak lain disebut sebagai pejabat negeri. Jimly menjelaskan bahwa pejabat negara merupakan orang yang menduduki atau memegang jabatan publik melalui pemilihan yang bersifat politik atau pengangkatan, namun jabatan tersebut bersifat politik, sedangkan pejabat negeri merupakan pemegang jabatan publik melalui pengangkatan yang bersifat administratif.<sup>892</sup>

Jabatan eksekutif sebagai kepala pemerintahan pada setiap tingkatan baik pusat maupun daerah merupakan jabatan politik, di mana proses pengisian jabatannya adalah melalui prosedur politik (*political appointment*), sehingga harus dibedakan dari jabatan-jabatan teknis yang bersifat administratif yang pengisiannya dilakukan melalui prosedur teknis administratif.

Penggunaan istilah jabatan politik pada praktiknya dikenal setelah era reformasi, hal tersebut dikarenakan banyak jabatan yang berasal dari kekuatan partai politik. Walaupun demikian pada kenyataannya jabatan

---

<sup>890</sup> Mohammad Ilham Agang, *Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah DI Negara Republik Indonesia*, Jurnal BOLREV, Vol. 2 Issue 2 Tahun 2018, hlm. 167

<sup>891</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 745.

<sup>892</sup> *Ibid.*,

politik sudah ada dalam pemerintahan Orde Baru, di mana pada saat itu telah ada dua partai politik dan satu golongan. Namun demikian, Presiden Soeharto pada saat itu tidak menyukai apabila di dalam pemerintahannya dibantu oleh partai politik dan yang membantu pemerintahannya adalah kekuatan politik yang pada saat itu disebut golongan karya (Golkar). Dengan demikian, semua jabatan yang diduduki oleh kader golongan karya pada saat itu dinamakan jabatan negara yang diisi oleh pejabat negara.<sup>893</sup>

Pada masa Orde Reformasi, secara yuridis berdasarkan Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, dijelaskan beberapa jenis jabatan secara spesifik, antara lain:

- a. Jabatan negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya dalam kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan.<sup>894</sup>
- b. Jabatan karir adalah jabatan struktural dan fungsional yang hanya dapat diduduki pegawai negeri sipil setelah memenuhi syarat yang ditentukan.<sup>895</sup>
- c. Jabatan organik adalah jabatan negeri yang menjadi tugas pokok pada suatu satuan organisasi pemerintah.<sup>896</sup>

---

<sup>893</sup> May Lim Charity, *Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13, No. 01-Maret 2016, hlm. 2

<sup>894</sup> Lihat Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

<sup>895</sup> Lihat Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Selain dari pada itu, Berkenaan dengan jabatan politik yang dalam administrasi publik adalah pejabat publik hasil dari sebuah pemilu atau pemilukada.<sup>897</sup> Jabatan politik, merupakan jabatan yang dihasilkan melalui proses politik, sebagai contoh adalah jabatan eksekutif baik pada tingkat pusat maupun ditingkat daerah.

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, menjelaskan bahwa jabatan politik adalah jabatan yang diemban oleh pejabat negara, jabatan yang melekat pada pejabat negara terdiri atas:<sup>898</sup>

- a. Presiden dan Wakil Presiden
- b. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat
- d. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan
- e. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung
- f. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan
- g. Menteri dan Jabatan yang setingkat menteri
- h. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai duta besar luar biasa dan berkuasa penuh
- i. Gubernur dan Wakil Gubernur
- j. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota
- k. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Bagir Manan mengklasifikasikan secara praktiknya, lingkungan jabatan yang terdapat dalam suatu organisasi negara dapat dibedakan dalam beberapa bentuk, antara lain:<sup>899</sup>

- a. Jabatan alat kelengkapan negara dengan jabatan penyelenggara administrasi.

---

<sup>896</sup> Lihat Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

<sup>897</sup> <https://lldikti12.ristekdikti.go.id/2014/11/10/jabatan-politik-dan-jabatan-karir-di-indonesia.html> diakses pada 13 Januari 2022 pukul 01.00 WIB

<sup>898</sup> Lihat Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

<sup>899</sup> Bagir Manan, *Teori dan...Loc.Cit*, hlm. 64

- b. Jabatan politik dengan jabatan bukan politik.
- c. Jabatan yang bertanggungjawab dengan langsung dan berada di bawah pengawasan publik dan jabatan yang tidak bertanggung jawab secara langsung.
- d. Jabatan yang secara langsung melakukan pelayanan umum dan yang secara tidak langsung melakukan pelayanan umum.

Mengacu kepada perbedaan dari tiap-tiap jabatan tersebut, Bagir Manan kemudian membedakan mekanisme pengisian jabatan menjadi 3 (tiga), sebagai berikut:<sup>900</sup>

- a. Pengisian dengan pemilihan (*election*).
- b. Pengisian jabatan dengan pengangkatan (*appointment*).
- c. Pengisian campuran yang sekaligus mengandung pemilihan dan pengangkatan.

Menurut Usep Ranawijaya, secara umum pengisian jabatan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu dengan cara autokrasi atau otoriter dan dengan cara demokrasi.<sup>901</sup> Yang dimaksud dengan cara autokrasi atau otoriter apabila pengisian dilakukan oleh sekelompok pemegang kekuasaan dan calon yang berasal dari lingkungannya sendiri.<sup>902</sup> Sebaliknya terhadap cara pengisian jabatan yang demokratis mendekati serta memaksimalkan partisipasi rakyat, karena didasarkan pada asumsi bahwa tidak ada urusan negara yang luput dari jangkauan dan kendali rakyat.<sup>903</sup>

---

<sup>900</sup> *Ibid.*,

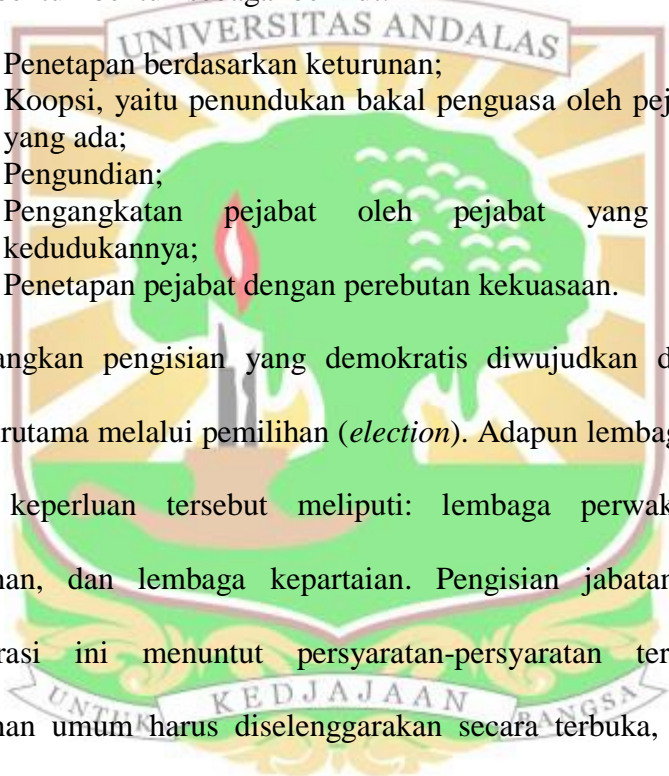
<sup>901</sup> Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia; Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 211

<sup>902</sup> *Ibid.*,

<sup>903</sup> *Ibid.*,

Kedua cara pengisian jabatan tersebut bertolak belakang satu sama lainnya, sehingga tidak dimungkinkan untuk adanya *mixing system* antara dua tata cara pengisian tersebut, di mana secara eksplisit dijelaskan oleh Usep Ranawijaya bahwa kedua paham tersebut tidak mungkin dipertemukan atau dikompromikan satu sama lain.<sup>904</sup>

Implementasi dari cara pengisian jabatan secara autokrasi dapat dilihat dalam bentuk-bentuk sebagai berikut:<sup>905</sup>

- 
- a. Penetapan berdasarkan keturunan;
  - b. Koopsi, yaitu penundukan bakal penguasa oleh pejabat kekuasaan yang ada;
  - c. Pengundian;
  - d. Pengangkatan pejabat oleh pejabat yang lebih tinggi kedudukannya;
  - e. Penetapan pejabat dengan perebutan kekuasaan.

Sedangkan pengisian yang demokratis diwujudkan dalam beberapa cara, terutama melalui pemilihan (*election*). Adapun lembaga yang muncul untuk keperluan tersebut meliputi: lembaga perwakilan, lembaga pemilihan, dan lembaga kepartaian. Pengisian jabatan dengan cara demokrasi ini menuntut persyaratan-persyaratan tertentu, seperti; pemilihan umum harus diselenggarakan secara terbuka, jujur, adil dan langsung. Selain daripada itu terdapat juga hal yang penting untuk diakomodir, seperti adanya jaminan hak untuk menyatakan pendapat, berserikat dan berkumpul dan termasuk pula adanya kebebasan pers.<sup>906</sup>

---

<sup>904</sup> *Ibid.*,

<sup>905</sup> *Ibid.*,

<sup>906</sup> Susi Dwi Harijanti, *Pengisian Jabatan Hakim: Kebutuhan Reformasi dan Pengekangan Diri*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No. 4 Vol. 21 Oktober 2014, hlm. 535



Penjelasan berbeda dari Bagir Manan terkait tata cara pengisian jabatan, terdapat 2 (dua) hal penting, yaitu: pertama, apakah pengisian jabatan memerlukan partisipasi atau dukungan rakyat (publik). Kedua, apakah pengisian jabatan harus dilakukan secara kolegal atau perseorangan tertentu.<sup>907</sup> Lebih lanjut Bagir Manan Menjelaskan, bahwa perbedaan antara 2 (dua) sistem tersebut penting bukan hanya berkaitan dengan tata cara atau prosedur. Namun, berkaitan pula dengan pertanggungjawaban dan pengawasan serta kendali terhadap pemangku jabatan, termasuk kebutuhan akan pembatasan masa jabatan.<sup>908</sup>

Maksud tersebut dapat dicontohkan, misalnya untuk jabatan-jabatan politik karena membutuhkan pertanggungjawaban secara langsung kepada rakyat, maka pada umumnya diterapkan pembatasan masa jabatan. Sebaliknya, terhadap jabatan administrasi negara dan jabatan-jabatan profesional lainnya tidak membutuhkan pembatasan karena tidak bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat. Kalaupun terdapat pembatasan, biasanya didasarkan pada kriteria umur.<sup>909</sup>

Agar lebih memperjelas terkait dengan jabatan dan tata cara pengisiannya. Selanjutnya dibahas dengan sudut pandang dan pendekatan yang berbeda dalam konteks pejabat atau orang yang mengemban jabatan. Jimly assiddiqie berpendapat pejabat dalam arti luas dibedakan antara

---

<sup>907</sup> Bagir Manan, *Teori dan...* Loc.Cit, hlm. 66

<sup>908</sup> *Ibid.*,

<sup>909</sup> Susi Dwi Harijanti, *Pengisian Jabatan...* Op.Cit, hlm. 536

pejabat yang diangkat (*appointes officials*) dan pejabat yang dipilih (*elected officials*).<sup>910</sup>

Pejabat yang direkrut melalui pengangkatan adalah jabatan kepegawaian baik sipil maupun militer, sebagaimana diatur dalam undang-undang yang mengatur masing-masing dan terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan ketentuan tersebut administrasi pemerintahan negara dibedakan dalam 3 (tiga) kelompok jabatan, yaitu:<sup>911</sup>

- a. Jabatan administrasi adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan, meliputi: (1). Jabatan administrator yang bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan; (2) jabatan pengawas yang bertugas mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana; dan (3) jabatan pelaksana yang bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.
- b. Jabatan fungsional adalah pegawai ASN yang menduduki jabatan fungsional pada instansi pemerintahan, meliputi: (1) jabatan fungsional keahlian, terdiri atas (i) ahli utama, (ii) ahli madya, (iii) ahli muda, (iv) ahli pertama, dan jabatan fungsional keterampilan yang terdiri atas: (i) penyelia, (ii) mahir, (iii) terampil dan (iv) pemula.
- c. Jabatan pimpinan tinggi yang berfungsi memimpin dan memotivasi Pegawai ASN pada instansi pemerintah melalui kepeloporan, pengembangan kerja sama dengan instansi lain, dan keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar ASN dan menjalankan kode etik dan kode perilaku ASN. Meliputi: (1) jabatan pimpinan tinggi utama, (2) jabatan pimpinan tinggi madya.

Pejabat yang dipilih dapat direkrut melalui proses:<sup>912</sup>

- a. Pemilihan langsung oleh rakyat (*directly elected by the peoples*);

---

<sup>910</sup>Jimly Ashhiddiqie, *Liberalisasi Sistem Pengisian jabatan Publik*, Makalah, disampaikan dalam rangka Konferensi Hukum Tata Negara ke-2, di UNAND, Padang, September 2015, hlm. 7

<sup>911</sup> *Ibid*, hlm. 5

<sup>912</sup> *Ibid*, hlm. 7

- b. Pemilihan langsung rakyat tetapi tidak disebut pemilihan umum;
- c. Pemilihan tidak langsung atau semi langsung, yaitu melalui dewan pemilih ‘*electoral college*’, ‘*ahlul wa al-aqdhi*’ atau disebut dengan nama lain;
- d. Pemilihan tidak langsung melalui lembaga perwakilan, seperti DPR (parlemen).

Khusus mengenai pejabat-pejabat yang direkrut melalui sistem pemilihan langsung oleh rakyat (*directly elected officials*) dalam praktik di Indonesia dewasa ini, meliputi:<sup>913</sup>

- a. Pasangan Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan Presiden lima tahun;
- b. Pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Kepala Daerah Provinsi, selain Gubernur DIY;
- c. Pasangan Bupati dan Wakil Bupati, selain Bupati di DKI;
- d. Pasangan Walikota dan Wakil Wali Kota, selain Walikota di DKI;
- e. Anggota DPR;
- f. Anggota DPD;
- g. Anggota DPRD Provinsi;
- h. Anggota DPRD Kabupaten, kecuali kabupaten administrasi di DKI;
- i. Anggota DPRK, kecuali kota administrasi di DKI yang tidak mempunyai DPRD;
- j. Kepala Desa.

Secara lebih spesifik dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa terhadap jabatan yang pengisiannya melalui mekanisme pemilihan dikategorikan sebagai jabatan politik, sedangkan untuk jabatan yang pengisiannya dilakukan dengan cara pengangkatan merupakan jabatan administratif.<sup>914</sup>

Pengisian jabatan yang dilakukan dengan cara pemilihan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) kategori, yaitu pemilihan yang bersifat langsung oleh rakyat dan yang bersifat tidak langsung oleh rakyat. Selain itu, terdapat pula jabatan yang pengisiannya dilakukan melalui proses pemilihan namun

<sup>913</sup> *Ibid.*,

<sup>914</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...Loc.Cit.*

bukan oleh rakyat, akan tetapi dilakukan oleh badan-badan tertentu yang merupakan konstituen dari jabatan yang dipilih tersebut.

## 2. Pembatasan Masa Jabatan Politik Berdasarkan Konstitusi

Berkaca dari kilas balik perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia perihal pembatasan masa jabatan politik berdasarkan ketentuan hukum tertinggi UUD NRI Tahun 1945, terjadi perubahan yang sangat besar. Hal tersebut dilandasi pengalaman sejarah bangsa sehingga memperkecil kemungkinan berubahnya implementasi demokrasi pancasila kepada kekuasaan autokrasi yang bersifat diktator.

Kekuasaan politik yang tidak terbatas akan memunculkan kecenderungan terpusatnya kekuasaan akibat terlalu lamanya seseorang memimpin.<sup>915</sup> Menjadi sebuah kelaziman bagi seorang pemimpin yang terlalu lama berkuasa, akhirnya merasa terlalu nyaman dalam menggunakan kekuasaan yang dimilikinya untuk kepentingan yang bersifat individu atau pribadi dan kepentingan kroni-kroninya dari pada kepentingan rakyat.<sup>916</sup>

Terkait dengan jabatan politik tersebut, selanjutnya akan dibahas pembatasan kekuasaan terhadap jabatan politik berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Jabatan politik yang dimaksud dalam hal ini antara lain adalah; jabatan Presiden, jabatan

---

<sup>915</sup> I Gede Hartadi Kurniawan dan Henry Arianto, *Polemik Pembatasan Masa Jabatan Untuk Jabatan Publik Di Indonesia Terkait Dengan Demokrasi dan Pancasila*, Jurnal Lex Jurnalica, Volume 17 Nomor 3, Desember 2020, hlm. 267.

<sup>916</sup> *Ibid.*,

pada lembaga perwakilan rakyat, dan jabatan kepala daerah baik tingkat I maupun tingkat II.

Norma pembatasan masa jabatan politik secara implisit pada mulanya diatur dalam Pasal 7 UUD 1945 Sebelum amandemen, berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali".<sup>917</sup> Ketentuan tersebut mengamanatkan adanya pembatasan terhadap jabatan presiden adalah 5 (lima) tahun, namun yang menjadi problematika adalah terletak pada frasa "dapat dipilih kembali".

Frasa "dapat dipilih kembali" berdasarkan ketentuan Pasal 7 UUD 1945 sebelum amandemen, memberikan ruang yang sangat besar kepada pemimpin yang berkuasa untuk melakukan upaya-upaya politik dalam mempertahankan kekuasaannya dikarenakan terkait periodisasi jabatan tersebut mutlak dilimpahkan kepada kesepakatan politik.

Kesepakatan politik yang dimaksud mengingat berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen, jabatan Presiden adalah Mandataris dari MPR selaku pemegang kekuasaan tertinggi.<sup>918</sup> Selanjutnya Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen mengatur bahwa "Presiden dan Wakil Presiden

---

<sup>917</sup> Lihat Pasal 7 UUD 1945 Sebelum Amandemen .

<sup>918</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen, berbunyi: "kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat". Pada bagian penjelasan dikemukakan: 3. Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis Ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis ini memegang kekuasaan yang tertinggi, sedangkan Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Ia ialah "mandataris" dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis.

dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak”. Terhadap hal ini, dapat diketahui bahwa kunci dari jabatan Presiden adalah kesepakatan politik terbanyak pada suara MPR.

Berdasarkan pengaturan yang demikian, sudah menjadi suatu kepastian bahwa Presiden akan menancarkan pengaruh besar terhadap kekuasaan politiknya di MPR untuk dapat terus mempertahankan kekuasaannya. Hal tersebut dilakukan dengan berbagai cara mulai dari membangun kesepakatan politik atau menempatkan kroni-kroni atau orang-orang terdekatnya dalam keanggotaan MPR, di mana pada masa tersebut Presiden berwenang mengangkat MPR dari utusan golongan.

Akibat penormaan konstitusi yang demikian, terjadi beberapa pengkhianatan kepada wujud dari demokrasi pancasila, seperti halnya di masa pemerintahan orde lama, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) pernah menetapkan Ir. Soekarno sebagai Presiden seumur hidup berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor III/1963 Tentang mengangkat Ir. Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, padahal konstitusi tidak menentukan demikian.<sup>919</sup> Dengan adanya ketetapan tersebut merubah wujud demokrasi pancasila kepada demokrasi terpimpin yang bersifat inkonstitusional.

Pada masa orde baru terjadi pengelolaan kekuasaan dengan cara yang berbeda dengan memanfaatkan frasa “dapat pilih kembali”. Pada masa itu Presiden Soeharto memang tidak mendapatkan Ketetapan MPR seperti

---

<sup>919</sup> Noor M Aziz, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2009, hlm. 42

pada masa pemerintahan Soekarno yang menjadi landasan yuridis memerintah dengan masa yang panjang, namun dengan memanfaatkan frasa tersebut Presiden Soeharto berhasil dipilih kembali sebanyak 6 (enam) kali pemilihan, sehingga menjadi Presiden Indonesia yang berkuasa dengan jangka waktu terpanjang yaitu 32 (tiga puluh dua) tahun.

Pemilihan Presiden pada masa orde baru ini selalu memunculkan calon tunggal, sehingga Presiden Soeharto terpilih secara terus menerus. Berkenaan dengan hal tersebut, Harun Alrasyid berpendapat “bahwa telah timbul tradisi calon tunggal dalam praktik pemilihan presiden di Indonesia”. Ia mengatakan “karena pada pemilihan Presiden Republik Indonesia pada 18 Agustus 1945 dan pemilihan Presiden Republik Indonesia Serikat pada 16 Desember 1949 juga terdapat calon tunggal”.<sup>920</sup> Oleh karena itu dapat dikatakan tradisi calon tunggal terhadap pemilihan Presiden di Indonesia telah dibangun sejak masa pemerintahan orde baru di bawah kekuasaan Presiden Soekarno.

Apabila ditinjau dari aspek yuridis berdasarkan konstitusi, maka apa yang dilakukan oleh Presiden Soeharto bukanlah pelanggaran, namun penormaan yang diatur berdasarkan frasa “dapat dipilih kembali” dimanfaatkan dengan baik oleh rezim yang berkuasa untuk menjaga keberlangsungan kekuasaan yang dimiliki.

Dinamika pembatasan jabatan Presiden pasca dilaksanakannya amandemen terhadap UUD 1945 terjadi perubahan yang sangat signifikan,

---

<sup>920</sup> Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Rosda karya, Bandung, 2005, hlm. 251

di mana ketentuan Pasal 7 berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”.<sup>921</sup>

Penormaan yang baru atas pembatasan jabatan presiden dilaksanakan pada amandemen pertama ini membatasi 2 (dua) hal, pertama, membatasi jangka waktu atau lamanya masa jabatan, dan membatasi jangka waktu atau lamanya periode jabatan sebanyak 2 (dua) periode. Hal tersebut dilakukan guna menghindari pengelolaan kekuasaan jabatan presiden dalam jangka yang panjang guna menghindari terciptanya sistem autokrasi yang mengakar.

Pembatasan periode jabatan yang dimaksud dalam frasa “dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan” berlaku baik dalam hal jabatan yang berlanjut dalam artian berturut-turut atau jabatan yang berlanjut tidak berturut-turut atau berselang.

Terhadap jabatan politik lain seperti keanggotaan pada lembaga perwakilan rakyat baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah seperti keanggotaan MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota berdasarkan konstitusi tidak diatur secara langsung tentang pembatasan masa jabatan lembaga perwakilan rakyat tersebut.

Namun dalam hirarki peraturan perundang-undangan perihal terkait dengan pembatasan masa jabatan lembaga perwakilan rakyat diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis

---

<sup>921</sup> Lihat Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 setelah amandemen



Permasyarakatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana mana telah diubah dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2018, dan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 (disebut dengan UU MD3).

Berdasarkan ketentuan tersebut perihal pembatasan atas jabatan keanggotaan pada lembaga perwakilan rakyat dibatasi jangka waktunya adalah 5 (lima) tahun, tetapi tidak ditemukan satupun norma yang mengatur tentang pembatasan masa jabatan secara periodisasi seperti halnya pembatasan jabatan presiden, sehingga dapat disimpulkan bahwa terhadap jabatan keanggotaan lembaga perwakilan rakyat tidak terbatas secara periodisasi.

Sehingga dimungkinkan untuk jabatan tersebut dijabat secara terus-menerus ataupun berselang selama individu yang bersangkutan terus dicalonkan oleh partai politik dan secara terus-menerus dipilih oleh rakyat sebagai konstituen dalam wilayah pemilihan di mana individu tersebut mencalonkan diri untuk jabatan keanggotaan lembaga perwakilan tersebut.

Terhadap jabatan politik seperti baik pada tingkat I mapupun tingkat II, pada masa orde lama dan orde baru, terhadap pemilihan kepala daerah diterapkan sistem demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung (*indirect or representatives democracy*) yang sama dengan sistem pemilihan presiden.

Seorang kepala daerah pada masa sebelum amandemen UUD 1945 ini, dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Dalam pelaksanaannya dapat dilihat sebuah paradigma di mana selama DPRD masih memilih calon petahana (*incumbent*), maka akan sangat dimungkinkan masa jabatan berlanjut.<sup>922</sup>

Tentunya pada masa ini bukanlah hal yang mengherankan apabila seorang Gubernur atau Bupati dan Walikota bisa saja menjabat berkali-kali asalkan DPRD masih memilih calon yang bersangkutan.<sup>923</sup> Pada masa sebelum amandemen UUD 1945 ini, terdapat sebuah ketentuan yang mengatur tentang pembatasan masa jabatan kepala daerah yaitu Ketentuan Pasal 17 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, berbunyi: "Kepala Daerah diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya".

Terhadap ketentuan tersebut pada pelaksanaannya, seorang kepala daerah setelah menjabat selama 5 (lima) tahun pertama dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Berkenaan dengan hal tersebut tidak terdapat penegasan yang menyatakan bahwa gubernur, bupati dan walikota hanya boleh menjabat 2 (dua) periode masa jabatan berturut-turut.<sup>924</sup> Dengan demikian selama DPRD memilih dan

---

<sup>922</sup> Noor M Aziz, *Laporan Akhir...*Op.Cit, hlm. 43

<sup>923</sup> *Ibid.*,

<sup>924</sup> *Ibid.*,

mengangkat seorang calon dengan hak suaranya maka calon tersebut masih bisa dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.<sup>925</sup>

Walaupun pada umumnya kepala daerah pada masa orde lama dan orde baru tersebut menjabat hanya 2 (dua) periodisasi saja tetapi tidak menutup kemungkinan untuk dipilih kembali.<sup>926</sup> Keadaan seperti dijabarkan tersebutlah yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia terkait masa periodisasi jabatan kepala daerah di masa lampau.

Pada era reformasi terkait masa jabatan kepala daerah terjadi pembatasan yang berbanding lurus dengan pembatasan yang dilakukan terhadap jabatan di atasnya. Dapat dipahami bahwa misalnya pada jabatan presiden, terjadi pembatasan hanya dapat di isi oleh orang yang sama maksimal 2 (dua) periode masa jabatan. Maka hal tersebut juga berlaku bagi jabatan eksekutif ditingkat daerah baik gubernur, bupati atau walikota.

Terjadi pula perbedaan penerapan model demokrasi untuk pemilihan kepala daerah yang juga diterapkan pada jabatan presiden. Model demokrasi tidak langsung (*indirect or representatives democracy*) pada masa ini telah ditinggalkan untuk mencegah terbentuknya oligarki kekuasaan dan berubah menjadi sistem pemilihan langsung (*direct democracy*). Dalam pola demokrasi langsung tersebut, rakyat secara langsung dapat menentukan pilihannya masing-masing terhadap calon-calon yang akan mengisi jabatan kepala daerah.

---

<sup>925</sup> *Ibid.*,

<sup>926</sup> *Ibid.*,

Secara konstitusional, Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, berbunyi: "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum". Seterusnya pada ayat (4), diatur: "Gubernur, Bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis".<sup>927</sup>

Penormaannya secara konstitusional terkait sistem pemilihan dengan model demokrasi langsung tersebut berlaku untuk semua cabang kekuasaan baik legislatif maupun eksekutif di tingkat daerah. Di mana baik jabatan DPRD atau DPRK dan jabatan Gubernur atau Bupati/Walikota ditentukan pejabatnya melalui sistem pemilihan umum yang langsung melibatkan rakyat dalam suatu teritorial pemilihan sebagai pemilih yang secara bebas dapat menentukan pilihannya.

Kepala daerah pada masa ini tidak lagi boleh ditentukan secara sentralistik dari pusat seperti pada masa sebelumnya sebelum dilakukan amandemen terhadap UUD 1945. Pada masa lampau corak sentralistik dapat dilihat dari fenomena yang terjadi di mana meskipun kepala daerah telah dipilih oleh DPRD, namun harus pula melewati seleksi dan ditentukan oleh pemerintah pusat.

Tentang pembatasan periodisasi masa jabatan kepala daerah tidak diatur berdasarkan konstitusi secara langsung, namun model pembatasan terhadap jabatan kepala daerah dilakukan dengan merujuk kepada model

---

<sup>927</sup> Lihat Pasal 18 ayat (3) dan (4) UUD NRI Tahun 1945

pembatasan jabatan kepala negara yang diatur dalam Pasal 7 UUD NRI tahun 1945 yang menyebutkan: “Presiden dan wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”.

Norma yang terkandung dalam Pasal 7 tersebut membatasi jabatan kepala negara pada 2 (dua) kali periode masa jabatan. Hal seperti inilah yang juga berlaku kepada lembaga eksekutif ditingkat daerah. Ketentuan yang mengatur berkenaan dengan hal tersebut mulai dimuat semenjak keberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah,<sup>928</sup> dan kemudian diatur pula dalam ketentuan selanjutnya melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah,<sup>929</sup> yang selanjutnya diubah berdasarkan Undang-Undang 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.<sup>930</sup>

Sampai dengan saat ini keberlakuan Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Jo. Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tetap memuat pembatasan yang sama dengan undang-undang sebelumnya untuk masa periodisasi jabatan kepala daerah.

---

<sup>928</sup> Lihat ketentuan Pasal 41 Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, berbunyi: “Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan”.

<sup>929</sup> Lihat ketentuan Pasal 58 huruf o Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, berbunyi: “Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama”.

<sup>930</sup> Lihat ketentuan Pasal 58 huruf n Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua UU Pemda, berbunyi: “Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama”.

### 3. Model Pembatasan Jabatan Politik

Pada negara-negara yang menganut demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar berperan sebagai pembatas kekuasaan pemerintah. Pembatasan kekuasaan dilakukan sedemikian rupa bertujuan agar pemerintah tidak menggunakan kekuasaan yang dimilikinya dengan sewenang-wenang sehingga hak-hak rakyat terlindungi.<sup>931</sup> Pemikiran atau gagasan tersebut dinamakan konstitusionalisme.

Friedrich<sup>932</sup> mendefinisikan konstitusionalisme sebagai “*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action* (suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintah). Walton H Hamilton<sup>933</sup> menjelaskan “*Constitutionalism is the name given to the trust which men repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order*” (konstitusionalisme adalah nama yang diberikan kepada kepercayaan yang dipegang oleh manusia pada kekuatan kata-kata yang diletakkan di atas kertas untuk menjaga agar pemerintahan tetap berjalan).

---

<sup>931</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif: Suatu Penyelidikan Dalam Hukum Tata Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hlm. 42

<sup>932</sup> C.J. Friedrich, *Man and His Government*, McGraw-Hill, New York, 1963, hlm. 217

<sup>933</sup> Walton H. Hamilton, *Constitutionalism*, Encyclopedia of Social Sciences, Edwin R.A, Seligman & Alvin Johnson, eds, 1932, hlm. 255

William G Andrews<sup>934</sup> menjelaskan “*under constitutionalism, two types of limitations impinge on government. Power proscribe and procedures prescribe*”. (dalam pemahaman konstitusionalisme terdapat 2 jenis pembatasan kepada pemerintah. Larangan atas kekuasaan dan penentuan prosedur).

Jimly menjelaskan terdapat empat ciri klasik negara hukum eropa kontinental (*rechtsstaat*), yang mana salah satu cirinya adalah adanya pembatasan kekuasaan.<sup>935</sup> Ide tersebut dianggap sesuatu yang mutlak adanya karena sebelumnya kekuasaan negara terpusat dan terkonsentrasi pada satu tangan.

Paham konstitusionalisme yang menyatakan tentang pembatasan kekuasaan pada lembaga penyelenggara negara dianut pula dalam sistem pemerintahan di Indonesia yang tertuang pada Undang-Undang Dasar 1945.<sup>936</sup> Secara lebih lanjut konsep pembatasan kekuasaan dikhususkan dilakukan dengan berbagai cara yang diatur berdasarkan konstitusi.

Salah satu cara dalam membatasi kekuasaan pemerintah adalah membagi kekuasaan pada beberapa cabang kekuasaan penyelenggara negara. Konsep pembatasan kekuasaan dengan cara membagi kekuasaan pemerintahan diperkenalkan oleh Jhon Locke dengan teori *distribution of*

---

<sup>934</sup> William G Andrew, *Constitutions and Constitutionalism*, Van Nostrand Company, New Jersey, 1968, hlm. 9

<sup>935</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 11

<sup>936</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 27

*power*. Jhon Locke membagi fungsi kekuasaan negara kepada 3 (tiga fungsi) yaitu:<sup>937</sup>

- a. fungsi legislatif,
- b. fungsi eksekutif,
- c. fungsi federatif.

Pendapat lain tentang pembatasan kekuasaan dilakukan pula dengan cara memisahkan kekuasaan negara kepada beberapa cabang kekuasaan pemerintahan, konsep pemisahan kekuasaan ini diperkenalkan oleh Montesquieu yang dikenal dengan teori *separation of power*. Separation of power ajaran Montesquieu, memisahkan kekuasaan negara kepada 2 cabang kekuasaan pemerintahan, antara lain:<sup>938</sup>

- a. *the legislative function*
- b. *the executive function*
- c. *the judicial function*

Van Vollenhoven adalah salah satu ahli hukum yang juga mengajarkan konsep pembatasan kekuasaan dengan metode pembagian kekuasaan. Namun perbedaan mendasar terkait model pembagian kekuasaan antara Jhon Locke dan van Vollenhoven adalah bahwa van Vollenhoven membagi kekuasaan kepada 4 (empat) cabang kekuasaan pemerintahan yang dikenal dengan “catur praja”, yaitu:<sup>939</sup>

- a. *regeling*, fungsi kekuasaan yang identik dengan kekuasaan legislatif;

---

<sup>937</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar...Op.Cit*, hlm 13

<sup>938</sup> *Ibid.*,

<sup>939</sup> *Ibid*, hlm 14



- b. *bestuur*, fungsi kekuasaan yang identik dengan kekuasaan eksekutif;
- c. *rechtspraak*, fungsi kekuasaan lembaga peradilan;
- d. *politie*, fungsi untuk menjaga ketertiban masyarakat (*social order*).

Arthur Mass membedakan pengertian pembagian kekuasaan kepada 2 (dua) pengertian:<sup>940</sup>

- a. *capital division of power*, pembagian kekuasaan pada lembaga negara yang bersifat fundamental.
- b. *territorial division of power*, pembagian kekuasaan antara pemerintahan federal dengan bagian.

Pada ilmu administrasi publik dikenal pula teori yang membagi kekuasaan ke dalam 2 (dua) fungsi), yaitu:<sup>941</sup>

- a. *policy making function*, fungsi pembuat kebijakan;
- b. *policy executing function*, fungsi pelaksana kebijakan.

Segala upaya berkenaan dengan memisah-misahkan fungsi kekuasaan kepada cabang-cabang kekuasaan pemerintahan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dilakukan dengan tujuan untuk membatasi kekuasaan agar terhindar dari perilaku kesewenangan yang lahir karena penumpukan kekuasaan pada cabang kekuasaan yang bersifat tunggal.

Secara lebih spesifik perihal pembatasan jabatan, selain dilakukan dengan cara-cara membagi dan memisahkan cabang kekuasaan baik pada tingkat cabang kekuasaan pemerintah pusat maupun pembagian yang juga

---

<sup>940</sup> *Ibid*, hlm 18

<sup>941</sup> *Ibid*, hlm 14

dilakukan kepada pemerintahan di daerah. Model pembatasan jabatan jabatan dilakukan pula dengan cara membatasi periode jabatan.

Khususnya terhadap jabatan politik dalam konteks eksekutif terdapat 4 konsep pembatasan periode jabatan sebagai berikut:<sup>942</sup>

- a. *No re-election*: tidak dimungkinkan untuk mencalonkan diri lagi setelah masa jabatan pertama selesai. Konsep pembatasan ini, membatasi kekuasaan pada jabatan politik hanya untuk satu kali periode jabatan saja. Konsep seperti ini dianut oleh negara-negara seperti Afrika Selatan, Brazil, Filipina, Guatemala, Korea Selatan dan Turki.
- b. *No Immediate re-election*; tidak diperkenankan untuk mencalonkan diri kembali ketika seorang pada jabatan politik masih memegang jabatan (tidak diperkenankan adanya calon *incumben*), akan tetapi seorang mantan pejabat dapat mencalonkan dirinya kembali setelah setidak-tidaknya satu periode pejabat penggantinya memegang kekuasaan pada jabatan yang sama. Sehingga diartikan periode masa jabatan dapat lebih dari satu kali masa jabatan namun dipersyaratkan untuk berselang atau tidak dibenarkan adanya periode jabatan yang berturut-turut. Negara yang menggunakan sistem ini antara lain adalah Peru dan Venezuela.
- c. *Only one re-election*; konsep pembatasan periode jabatan seperti ini memperbolehkan seseorang untuk dapat kembali mencalonkan

---

<sup>942</sup> Elsan Yudhistira, *Pembatasan Masa Jabatan Presiden Sebagai Upaya Menghindari terjadinya Abuse of Power*, Jurnal Al-Islah: Jurnal Ilmiah Hukum, Vol. 23, No. 2 November 2020, hlm. 146

diri pada satu kali lagi periode jabatan selanjutnya, baik secara berturut-turut (diperbolehkan adanya calon *incumben*) atau berselang. Namun pada intinya seseorang dapat menjabat pada jabatan politik tersebut dibatasi 2 (dua) kali periode jabatan, baik secara berturut-turut maupun berselang. Pembatasan periode jabatan dengan konsep ini diterapkan oleh negara Amerika Serikat, Indonesia, Argentina, Malawi, Belarusia, Madagaskar, Zambia.

- 
- d. *Only two re-election*: seseorang dapat mencalonkan diri kembali pada suatu jabatan politik sebanyak 2 (dua) periode setelah masa jabatan pertamanya. Dalam artian konsep ini membatasi secara perorangan orang untuk duduk pada jabatan tertentu maksimal 3 periode masa jabatan. Negara yang menganut konsep ini adalah Angola.
- e. *No Limitation re-election*: konsep ini memperbolehkan seseorang menjabat tanpa adanya batasan periode jabatan, sehingga seseorang dapat terus menjabat selama orang tersebut terpilih dalam pemilihan umum, konsep seperti ini pernah dianut oleh Negara Indonesia sebelum amandemen UUD 1945, negara lain yang menggunakan konsep ini adalah Benin dan Nikaragua.

Selain dari pembatasan periode jabatan, dikenal pula pembatasan masa jabatan dalam 1 (satu) periode jabatan. Setiap negara menerapkan model yang berbeda-beda terkait batasan masa jabatan dalam satu periode jabatan. Masa jabatan tersebut mengikuti siklus pemilihan umum. Hal

tersebut dikarenakan pada jabatan politik terikat dengan representatif pemilih sebagai sumber kekuasaan utama di dalam negara-negara yang menganut sistem demokrasi modern.

Pada siklus waktu tertentu yang disebut dengan pemilu dilakukan pemilihan baik secara langsung (*direct democracion*) maupun tidak langsung (*indirect democracion*) sebagai suatu mekanisme yang menyalurkan kekuasaan asli yang dimiliki oleh rakyat kepada beberapa cabang kekuasaan pemerintahan, seperti jabatan eksekutif maupun legislatif. Baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah.

Terkait masa jabatan dalam satu periode jabatan ini, setiap jabatan politik memiliki pembatasan masa jabatan yang berbeda-beda, namun rata-rata masa jabatan paling maksimal yang diadopsi untuk suatu jabatan politik adalah 7 (tujuh) tahun dalam satu periode jabatan dan minimal adalah selama 2 (dua) tahun masa jabatan dalam satu periode jabatan.

Hal tersebut dapat dilihat misalnya diterapkan pada negara-negara di Benua Afrika yang berjumlah 37 negara. Untuk jabatan eksekutif kepala negara di dominasi oleh masa jabatan 5 (lima) tahun, sisanya 4 (empat) tahun, 6 (enam) Tahun atau 7 (tujuh) tahun. Dan rata-rata dapat menjabat selama 2 periode, kecuali Republik Kongo yang memperbolehkan adanya periode ketiga.<sup>943</sup>

Di Amerika Serikat, model pembatasan atas jabatan politik berdasarkan pemilu rata-rata dibatasi selama 4 (empat) tahun dalam satu periode

---

<sup>943</sup> *Ibid*, hlm. 148

jabatan. Baik seperti jabatan Kepala Negara ataupun jabatan kepala daerah seperti *Mayor* pada *City/County* dan jabatan *Council* pada *City/County*. Namun model pembatasan periode jabatan dilakukan secara berbeda. Terhadap jabatan kepala negara di Amerika Serikat dibatasi secara konvensi ketatanegaraan selama 2 (dua) kali periode jabatan, sedangkan untuk masa jabatan kepala daerah *Mayor* dan *Council* diterapkan secara berbeda-beda pula tergantung regulasi yang diatur pada tingkat lokal atau daerah.

Pada umumnya untuk jabatan *Mayor* dan *Council* pada *City/County* di Amerika Serikat paling minimal dilakukan pembatasan selama 2 (dua) periode masa jabatan dan paling maksimal tidak dilakukan pembatasan atas periode masa jabatan. Untuk jabatan politik lain berdasarkan pemilu seperti kongres di Amerika Serikat yang di dalamnya diisi oleh dua kamar parlemen (*bycameral system*) yaitu *House of Representatives* dan *Senate*. Untuk *House of Representatives* di Amerika Serikat dibatasi masa jabatan selama 2 (dua) tahun dan dapat dipilih kembali tanpa pembatasan periode jabatan, sedangkan untuk jabatan *Senate* dibatasi masa jabatan tersebut adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali tanpa pembatasan periode atas jabatan tersebut.

Penyelenggaraan Pemilu di Amerika Serikat untuk jabatan *House of Representatives* dilaksanakan setiap dua tahun sekali pada bulan November di tahun genap. Sehingga dapat dikatakan masa jabatan *Senate*

akan berakhir setelah 3 (tiga) kali pemilihan dan berakhirnya masa jabatan *House of Representatives*.

Model pembatasan jabatan politik hasil pemilihan umum dapat dilihat seperti yang diterapkan oleh Negara Filipina. Untuk jabatan kepala negara atau kepala pemerintahan, Negara Filipina menetapkan masa jabatan 6 (enam) tahun untuk satu periode jabatan. Namun model pembatasan periode jabatan yang diterapkan pada Negara Filipina adalah hanya 1 (satu) periode saja berdasarkan *The 1987 Constitution Of The Republik Of The Philippines*.<sup>944</sup>

Terhadap lembaga legislatif Negara Filipina (*The Congress of the Philippines*) yang mengadopsi sistem parlemen 2 (dua) kamar (*bycameral system*), terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives* diterapkan model pembatasan jabatan yang berbeda untuk kedua lembaga tersebut. Masa jabatan *Senate* berdasarkan konstitusi Filipina Tahun 1987 ditentukan adalah 6 (enam) Tahun untuk satu periode dan hanya dapat menjabat selama 2 (dua) periode secara berturut-turut.<sup>945</sup> Sedangkan model pembatasan masa jabatan yang diterapkan pada lembaga *House of Representatives* adalah 3 (tiga) Tahun untuk satu periode jabatan dengan batasan periode jabatan adalah selama 3 (tiga) periode berturut-turut.<sup>946</sup>

---

<sup>944</sup> Lihat Article VII Executive Department, Section 4. *The 1987 Constitution Of The Republic Of The Philippines*.

<sup>945</sup> Lihat Article VI *The Legislatif Department, Section 4. The 1987 Constitution Of The Republic Of The Philippines*.

<sup>946</sup> Lihat Article VI *The Legislatif Department, Section 7. The 1987 Constitution Of The Republic Of The Philippines*.

Perlu dipahami sebenarnya bahwa untuk Kongres Filipina sendiri sebenarnya tidak dilakukan pembatasan periode jabatan baik untuk *Senate* ataupun *House of Representatives* secara mutlak, yang dibatasi adalah kontinuitasnya, bahwa *Senate* hanya boleh dijabat secara berturut-turut adalah selama 2 (dua) periode jabatan dan *House of Representatives* dapat dijabat secara berturut-turut selama 3 (tiga) periode.

Pembatasan jabatan politik pemerintah daerah di Filipina diatur secara langsung berdasarkan konstitusi Filipina Tahun 1987. Perlu diketahui bahwa wilayah administrasi pemerintahan daerah Negara Filipina dibagi atas *Provinces*, *Cities*, *Municipalities*, dan *Barangays*. Untuk kepala daerah yang mengepalai wilayah administrasi *Provinces*, *Cities*, *Municipalities* dan *barangays* ditentukan masa jabatan 3 (tiga) tahun untuk satu periode dengan pembatasan periode adalah tidak boleh menjabat selama 3 (tiga) Periode secara berturut-turut.<sup>947</sup>

Model pembatasan periode dan masa jabatan kepala daerah di Filipina tidak dilakukan secara mutlak, sama halnya dengan model pembatasan periode dan masa jabatan Kongres Filipina yang dibatasi adalah secara kontinuitas atau kebersinambungannya. Bahwa untuk kepala daerah yang mengepalai wilayah administrasi *Provinces*, *Cities*, *Municipalities* dan *barangays* dibatasi untuk bisa dijabat secara berturut-turut adalah sebanyak 3 (tiga) periode.

---

<sup>947</sup> Lihat Article V The Local Government, Section 8. The 1987 *Constitution Of The Republic Of The Philippines*.

Berbeda halnya dengan pembatasan jabatan politik hasil pemilihan umum yang diterapkan oleh Negara Republik Indonesia. Di Indonesia sendiri, masa jabatan eksekutif baik tingkat pusat (Presiden) maupun tingkat Daerah (Gubernur-Wakil Gubernur, Bupati-Wakil Bupati dan Walikota-Wakil Walikota) serta Jabatan Lembaga Perwakilan baik tingkat pusat (DPR dan DPD) maupun tingkat daerah (DPRD dan DPRK) dibatasi masa jabatan dalam satu periode adalah 5 tahun.

Namun untuk masa jabatan eksekutif pada tingkat pusat maupun tingkat daerah terdapat pembatasan periode jabatan yaitu selama 2 (periode) masa jabatan. Sedangkan untuk cabang kekuasaan legislatif baik pada tingkat pusat maupun untuk tingkat daerah tidak terdapat pembatasan periode masa jabatan.

#### **E. Model Pembatasan Jabatan Kepala Daerah Di Negara Lain**

Negara yang ditentukan sebagai sampel untuk melihat model pembatasan masa jabatan kepala daerah adalah negara yang secara umum memiliki banyak kesamaan dengan negara Indonesia baik dari segi bentuk negara, sistem pemerintahan, pembagian wilayah administrasi pemerintahan, dan penerapan desentralisasi, secara khusus dalam penentuan sample ini penulis melihat beberapa karakteristik kesamaan yang dimiliki antara negara yang dijadikan sampel perbandingan dengan negara Indonesia, antara lain meliputi: adanya model pengisian jabatan kepala daerah yang sama yaitu melalui pemilihan, penerapan model



pemilihan kepala daerah yaitu dengan menggunakan model demokrasi langsung (*direct democracation*) di mana rakyat secara langsung memberikan hak suaranya kepada calon kepala daerah yang dikehendaki, dan adanya pembatasan masa jabatan terhadap kepala daerah. Walaupun demikian terdapat pula perbendaan-perbedaan dalam hal tertentu terkait sistem pemerintahan. Hal tersebut dipengaruhi oleh perbedaan karakteristik pada setiap negara yang berbeda satu sama lainnya.

Tanpa mengenyampingkan adanya perbedaan-perbedaan, dengan menarik beberapa kesamaan baik secara umum maupun secara khusus, akhirnya ditentukan 2 (dua) negara yang dijadikan sampel untuk membandingkan pola pembatasan masa jabatan kepala daerah yaitu negara Filipina dan Negara Korea Selatan. Terkait dengan perbandingan yang dimaksud, dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Model pembatasan jabatan Kepala Daerah di Filipina**

Filipina merupakan negara demokrasi berbentuk republik yang menempatkan kedaulatan rakyat sebagai landasan pada setiap cabang kekuasaan negara untuk menyelenggarakan pemerintahan. Kedaulatan rakyat dijadikan legitimasi bagi seluruh cabang kekuasaan pemerintahan negara untuk menjalankan segala bentuk urusan kenegaraan. Hal tersebut tertuang di dalam *Article II, Section 1 The 1987 Contitution of The Republic of The Philippines*, berbunyi: “*The Philippines is democratic and*

*republican state. Sovereignty resides in the people and all government authority emanates from them”*.<sup>948</sup>

Berdasarkan ketentuan *The 1987 Contitution of The Republic of The Philippines*, Republik Filipina secara teritorial terbagi atas *provinces, cities, municipalitis* dan *barangays*. Namun terdapat pula daerah yang diberikan otonomi secara khusus yaitu wilayah Muslim Mindanao dan Cordillera.<sup>949</sup> Setiap-setiap daerah tersebut dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih melalui pemilu secara langsung oleh rakyat.

Secara konstitusional masa jabatan kepala daerah untuk setiap wilayah administrasi di Filipina dibatasi secara langsung dalam ketentuan Article X Section 8, berbunyi:

*“The term of office of elective local officials, except barangay official, which shall be determined by law, shall be three years and no such official shall serve for more than three consecutive term. Voluntary renunciation of the office for any length of time shall not be considered as an interruption in the continuity of his service for the full term for which he was elected”*.<sup>950</sup> (Masa jabatan kepala daerah terpilih, kecuali pejabat barangay, yang ditentukan oleh undang-undang, adalah tiga tahun dan tidak ada pejabat tersebut yang akan menjabat lebih dari tiga masa jabatan berturut-turut. Pengunduran diri secara sukarela dari jabatannya untuk jangka waktu tertentu tidak akan dianggap sebagai gangguan dalam kelangsungan pelayanannya selama masa jabatannya).

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa secara konstitusional pada umumnya Filipina membatasi masa jabatan kepala daerah adalah 3 (tiga) tahun untuk satu periode masa jabatan, selain itu dibatasi pula kontinuitas periode jabatan, sehingga setiap daerah tersebut dapat dijabat selama 3 (tiga) periode berturut-turut oleh orang yang sama.

---

<sup>948</sup> Lihat Article II Section 1. *The 1987 Contitution of The Republic of The Philippines*.

<sup>949</sup> Lihat Article X Section 1. *The 1987 Contitution of The Republic of The Philippines*.

<sup>950</sup> Lihat Article X Section 8. *The 1987 Contitution of The Republic of The Philippines*

Selanjutnya orang yang sama dapat kembali mengikuti pemilihan setelah tidak menjabat untuk satu periode berselang dihitung setelah keberlangsungan masa jabatan selama 3 (tiga) periode berturut-turut.

Secara khusus terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah di Filipina diatur berdasarkan *Republic Act No. 7160 An Act providing For A Local Government Code Of 1991*. Berdasarkan ketentuan tersebut pembatasan masa jabatan kepala daerah untuk semua tingkatan diatur secara spesifik berdasarkan ketentuan Section 43 (b), berbunyi:

*Term of office. – (b) No local elective official shall serve for more than three (3) consecutive terms in the same position. Voluntary renunciation of the official for any length of time shall not be considered as an interruption in the continuity of service for the full term for which the elective official concerned was elected.* (Masa jabatan. – (b) Tidak ada pejabat pemilihan lokal yang menjabat lebih dari tiga (3) periode berturut-turut pada posisi yang sama. Pemberhentian secara sukarela dari pejabat tersebut untuk waktu yang lama tidak akan dianggap sebagai gangguan dalam kelangsungan pelayanan untuk masa jabatan penuh di mana pejabat elektif yang bersangkutan telah dipilih).

Penormaan pada ketentuan tersebut memberikan gambaran bahwa kepala daerah di Filipina menerapkan model pembatasan masa jabatan yang berbeda dengan model pembatasan masa jabatan kepala pemerintah pusat. Hal tersebut diatur secara implisit berdasarkan konstitusi Filipina bahwa Presiden Filipina hanya dapat menjabat selama masa waktu 5 (lima) tahun dan tidak dapat dipilih kembali.<sup>951</sup> Model pembatasan kekuasaan kepala daerah yang diterapkan menekankan pada pembatasan dari segi kebersinambungan masa jabatan, di mana masa jabatan kepala

---

<sup>951</sup> Article VIII Section 4. *The 1987 Constitution of The Republic of The Philippines*.

daerah untuk semua jenjang tingkat wilayah administrasi adalah 3 (tiga) tahun dalam satu periode.

Penormaan pada ketentuan yang sama juga melakukan pembatasan kesinambungan terkait periode jabatan, di mana setiap kepala daerah hanya diperbolehkan menjabat secara berturut-turut pada jabatan yang sama adalah sebanyak 3 (tiga) periode jabatan. Berdasarkan penormaan yang demikian, dapat ditafsirkan pula secara konstitusional jabatan kepala daerah tidak memiliki batasan periode, selama tidak dijabat secara berturut-turut maksimal 3 periode masa jabatan. Dalam hal kepala daerah telah menjabat 3 (tiga) periode berturut-turut pada jabatan yang sama maka tidak dapat mengikuti pemilihan untuk masa jabatan pada periode berikutnya, namun setelah 3 (tiga) periode masa jabatan tersebut telah diselingi satu periode rehat, maka orang tersebut dapat ikut kembali mencalonkan diri pada jabatan kepala daerah tersebut.

## **2. Model Pembatasan Jabatan Kepala Daerah di Korea Selatan.**

Korea Selatan merupakan negara berbentuk republik berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Konstitusi Republik Korea Selatan Tahun 1987 (Konstitusi Korea Selatan). Pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara republik tersebut adalah rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Konstitusi Korea Selatan. Pembagian wilayah administrasi pemerintahan di Korea Selatan dibagi atas beberapa tingkatan wilayah administrasi.

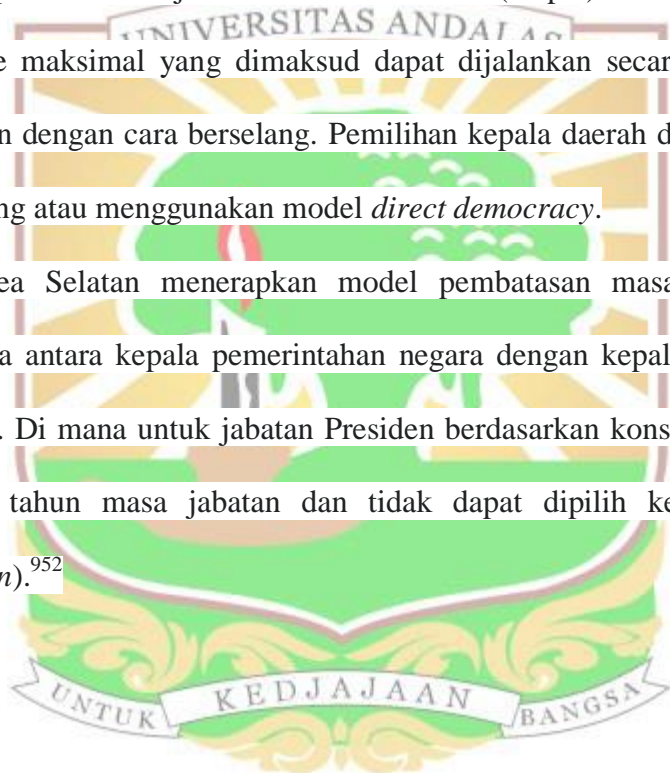
Provinsi merupakan wilayah administrasi tertinggi di Korea Selatan, terdapat 2 (dua) jenis provinsi yaitu provinsi (도 道 /do) dan provinsi khusus (특별자치도 特別自治道 /teukbyeol-jachi-do), selain itu terdapat pembagian wilayah administrasi yang setingkat dengan provinsi yaitu kota khusus (특별시 特別市 /teukbyeol-si), kota metropolitan (광역시 廣域市 /gwangyeok-si) dan kota khusus otonom (특별자치시 特別自治市 /teukbyeol-jachi-si). Pada tingkatan ini terdapat 8 (delapan) provinsi, 1 (satu) provinsi pemerintahan khusus, 6 (enam) kota metropolitan dan 1 (satu) kota khusus. Pada tingkatan munisipal (kabupaten/Kota) terdapat jenjang wilayah administrasi yang terdiri atas kota (시 市 /si), daerah (군 郡 /gun), distrik (구 區 /gu), kota (읍 邑 /eup), kota kecil (면 面 /myeon), pemukiman (동 洞 /dong) dan desa ((리 里 /ri).

Pada tingkatan provinsi dipimpin oleh gubernur, sedangkan pada tingkatan munisipalitas atau kabupaten/kota dipimpin oleh seorang walikota. Pembatasan masa jabatan antara pemerintah pada tingkatan provinsi dan kabupaten kota dibatasi secara sama, yaitu berdasarkan *Local Autonomy Act No. 7128, Chapter VI Executive Organs, Section 1 Head Of Local Government, Article 87 (term of office of Head of Local Government)*, berbunyi: “(1) *the term of office of the head of the local government shall be four years, and he shall continue to hold office for the*

*maximum three term.* <Amanded by Act No. 4789 (masa jabatan kepala daerah adalah 4 (empat) tahun, dan akan terus dapat menjabat untuk paling lama 3 (tiga) kali masa jabatan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, masa jabatan kepala daerah di Korea Selatan pada wilayah tingkat I dan tingkat II dibatasi secara sama yaitu maksimal dapat dijabat adalah 3 (tiga) periode masa jabatan, di mana 1 (satu) periode masa jabatan adalah selama 4 (empat) tahun. Batas 3 (tiga) periode maksimal yang dimaksud dapat dijalankan secara berturut-turut ataupun dengan cara berselang. Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung atau menggunakan model *direct democracy*.

Korea Selatan menerapkan model pembatasan masa jabatan yang berbeda antara kepala pemerintahan negara dengan kepala pemerintahan daerah. Di mana untuk jabatan Presiden berdasarkan konstitusi dibatasi 5 (lima) tahun masa jabatan dan tidak dapat dipilih kembali (*no re-election*).<sup>952</sup>



### **3. Konsepsi Pembatasan Masa jabatan Kepala Daerah Pada Negara Filipina dan Republik Korea Selatan**

Berdasarkan pemaparan sebelumnya maka dapat diketahui bahwa terdapat perbedaan antara Negara Filipina dan Republik Korea Selatan

---

<sup>952</sup> Lihat Article 70 Constitution of Republik Korea

terkait pola pembatasan masa jabatan kepala daerah, untuk lebih mempermudah dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 7. Model Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Pada Negara Filipina Dan Republik Korea Selatan**

	<b>Filipina</b>	<b>Korea Selatan</b>
<b>Batasan Masa jabatan</b>	3 tahun dalam 1 periode masa jabatan	4 tahun dalam 1 periode masa jabatan
<b>Batasan Periode jabatan</b>	3 periode berturut- turut	3 periode
<b>Model Pembatasan Masa Jabatan Kepala daerah</b>	Menerapkan pola pembatasan masa jabatan flexibel dengan menekankan pada kontinuitas atau keberlanjutan perodesasi jabatan dengan batas maksimal 3 periode berturut-turut	Menerapkan pola pembatasan masa jabatan yang kaku dengan menekankan pada batas maksimal periode jabatan adalah 3 periode, baik di jabat secara terus menerus ataupun berselang
<b>Dasar Ketentuan</b>	<i>The 1987 Contitution of The Republic of The Philippines (Article X Section 8), Republic Act No. 7160 An Act</i>	<i>Local Autonomy Act No. 7128, Chapter VI Executive Organs, Section 1 Head Of Local Government, Article 87</i>

	<i>providing For A Local Government Code Of 1991 (Section 43 (b),)</i>	<i>(term of office of Head of Local Government)</i>
--	--	---

Berdasarkan gambaran yang diberikan dalam bentuk tabel, secara umum dapat ditarik kesimpulan terdapat perbedaan pola pembatasan antara 2 (dua) negara yang menjadi sampel berbanding. Negara Filipina cenderung menerapkan pola pembatasan masa jabatan yang lebih fleksibel dari pada Republik Korea Selatan. Fleksibilitas yang dimaksud adalah penerapan pembatasan masa jabatan yang menekankan pada kesinambungan masa jabatan.

Namun apabila dilihat dari kesinambungan jabatan kesempatan bagi kepala daerah di Korea Selatan memiliki jangka waktu yang lebih panjang yaitu dengan akumulasi masa jabatan 12 tahun untuk 3 periode berturut-turut, sedangkan negara Filipina memberikan kesempatan masa jabatan dengan akumulasi masa jabatan maksimal yaitu 9 tahun untuk 3 periode berturut-turut.

Apabila dianalisa lebih lanjut terdapat keunggulan dan kekurangan dari masing-masing pola pembatasan masa jabatan yang diterapkan oleh kedua negara tersebut, antara lain: Masa jabatan kepala daerah di Korea Selatan memberikan ruang yang lebih besar bagi kepala daerah untuk menjalankan program yang berkesinambungan selama terus mendapat kepercayaan dari konstituen pemilih, akan tetapi hal tersebut merupakan batasan maksimal yang diberikan kepada hak politik seorang kepala daerah, dengan batasan



tersebut seorang kepala daerah akan kehilangan hak politiknya untuk kembali mencalonkan diri pada periode berikutnya.

Sedangkan negara Filipina memberikan ruang dengan batasan kesinambungan masa jabatan yaitu 9 tahun, terkait hal ini seorang kepala daerah hanya kehilangan hak politiknya pada periode selanjutnya untuk mencalonkan diri kembali namun setelah terdapat jeda pada periode jabatan maka orang tersebut dapat kembali mencalonkan diri.

Apabila dianalisis dengan menekankan pada model evaluasi kepemimpinan melalui kepercayaan yang diberikan oleh konstituen pada pemilihan kepala daerah, dengan masa jabatan 4 tahun dalam satu periode masa jabatan yang diterapkan oleh Republik Korea Selatan maka kepala daerah memiliki kesempatan untuk berbuat lebih banyak kepada rakyat dalam wilayah kewenangannya dibandingkan dengan masa jabatan 3 tahun kepala daerah dalam satu periode jabatan yang diterapkan oleh Negara Filipina.

Akan tetapi apabila dianalisis melalui pola evaluasi yang diterapkan oleh Negara Filipina, negara tersebut cenderung menerapkan pola evaluasi yang lebih ketat dengan memberikan batasan waktu yang lebih singkat bagi seorang kepala daerah untuk berbuat dalam satu periode jabatan, akan tetapi kesempatan untuk melanjutkan keberhasilan lebih panjang dengan adanya jeda waktu jabatan sebagai suatu upaya untuk memperkecil kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan akibat masa jabatan yang terlalu lama.

Apabila atas pola yang diterapkan pada kedua negara tersebut dikomparasikan dengan negara Indonesia, maka dapat dilihat bahwa negara Indonesia memiliki corak yang mirip dengan Republik Korea Selatan yang menerapkan pola pembatasan masa jabatan yang kaku. Namun dalam satu periode jabatan di Indonesia jangka waktu yang dimiliki lebih panjang 1 (satu) tahun dari pada Republik Korea Selatan. Akan tetapi, apabila dilihat dari kesinambungan masa jabatan kepala daerah Republik Korea Selatan lebih memberikan kesempatan yang maksimal kepada kepala daerah yaitu 12 tahun sedangkan Indonesia menerapkan pembatasan maksimal 10 tahun masa jabatan.

Hal menarik yang penulis temukan dari perbandingan yang dilakukan, terdapat suatu kesamaan antara negara Filipina dan Korea Selatan, di mana faktanya pola pembatasan masa jabatan yang diterapkan bagi kepala daerah merupakan pola pembatasan masa jabatan yang berbeda dengan yang diterapkan kepada jabatan kepala pemerintahan negara, di mana pada kedua negara tersebut cenderung menerapkan pola pembatasan masa jabatan yang lebih ketat bagi kepala pemerintahan negara dibandingkan dengan pola pembatasan masa jabatan yang diterapkan bagi kepala daerah. Tentunya hal tersebut sangat berbeda dengan yang diterapkan oleh Negara Indonesia, di mana negara Indonesia menerapkan model uniformitas dalam seluruh jenjang jabatan ekektif baik tingkat pusat maupun tingkat daerah (provinsi dan kabupaten/kota).

Dari hasil perbandingan yang penulis lakukan, tergambar suatu formulasi yang diterapkan baik oleh negara Filipina maupun Republik Korea Selatan, di mana formulasi pembatasan masa jabatan atas jenjang jabatan berdasarkan kewenangan, tugas dan fungsi serta representatif sangat mempengaruhi fleksibilitas jabatan tersebut. Sehingga dapat dimaknai makin luas fungsi, tugas dan kewenangan serta representatif dari suatu jabatan eksekutif tersebut maka makin ketat pola pembatasan masa jabatan yang diterapkan. Hal tersebut berbeda dengan negara Indonesia yang menerapkan model pembatasan masa jabatan yang sama untuk semua cabang kekuasaan eksekutif pemerintah, baik tingkat pusat yang dipegang oleh Presiden maupun daerah yang dipegang oleh Gubernur, Bupati dan walikota.

## **F. Tinjauan Umum Tentang Kepala Daerah**

### **1. Kedudukan Kepala Daerah**

Secara yuridis berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berbunyi: “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.<sup>953</sup>

Norma pada ketentuan tersebut merujuk pengertian pemerintah dalam arti yang sempit (*in the narrow sense*), hal tersebut berarti pemerintah

---

<sup>953</sup> Lihat Pasal 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

daerah yang dimaksud adalah hanya pelaksana cabang kekuasaan eksekutif semata.<sup>954</sup> Sebagaimana telah diketahui bahwa negara Indonesia merupakan negara yang berbentuk republik atau kesatuan yang terdiri dari daerah tingkat I yaitu provinsi dan daerah tingkat II yaitu kabupaten/kota. Maka kepala daerah yang dimaksud adalah pemegang kekuasaan eksekutif yang ada di daerah baik pada tingkatan provinsi maupun kabupaten/kota.

Secara lebih spesifik disebutkan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, berbunyi: “Pemerintah Daerah Aceh yang selanjutnya disebut Pemerintah Aceh adalah unsur penyelenggara pemerintahan Aceh yang terdiri atas gubernur dan perangkat daerah Aceh.”<sup>955</sup> Selanjutnya dijelaskan pula pada Pasal 1 angka 6 bahwa gubernur adalah kepala Pemerintah Aceh yang dipilih melalui proses demokratis yang dilakukan berdasarkan asas langsung, umum, bebas dan rahasia.<sup>956</sup>

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, menyebutkan pula bahwa “pemerintah daerah kabupaten/kota yang selanjutnya disebut pemerintah kabupaten/kota adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas bupati/walikota dan perangkat daerah kabupaten/kota”.<sup>957</sup>

---

<sup>954</sup> Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Derah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia*, Raja Grafinso Persada, Jakarta, 2011, hlm. 51

<sup>955</sup> Lihat Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pmerintahan Aceh.

<sup>956</sup> Lihat Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pmerintahan Aceh.

<sup>957</sup> Lihat Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pmerintahan Aceh.

Dijelaskan pula bahwa “Bupati/walikota adalah kepala daerah kabupaten/kota yang dipilih melalui suatu proses demokratis yang dilakukan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”.<sup>958</sup>

Penjelasan detil yang didapatkan dalam perspektif yuridis tentang kepala daerah dengan mengingat bentuk negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari wilayah provinsi dan kabupaten/kota adalah bahwa definisi pemerintah yang dimaksud merujuk kepada pemegang kekuasaan eksekutif yang ada di daerah baik pada tingkat provinsi yang dipimpin oleh gubernur maupun pada tingkat kabupaten/kota yang dipimpin oleh bupati/walikota.

Berkenaan dengan kedudukannya, kepala daerah selaku pemegang cabang kekuasaan eksekutif yang ada di daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota merujuk kepada bentuk negara Indonesia yang merupakan negara kesatuan berkedudukan sebagai kepala wilayah administratif yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat yang ada di daerah berlaku padanya asas dekonsentrasi sekaligus sebagai pelaksana kekuasaan otonom daerah yang padanya berlaku asas desentralisasi.

Sebagai kepala wilayah administratif, dijelaskan bahwa wilayah administratif adalah wilayah kerja perangkat pemerintah pusat termasuk gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan

---

<sup>958</sup> Lihat Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pmerintahan Aceh.

pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah dan wilayah kerja gubernur dan bupati/walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di daerah.<sup>959</sup>

Kepala daerah khususnya gubernur adalah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat untuk melaksanakan tanggungjawab atas urusan pemerintahan di daerah karena pada negara kesatuan hanya mengenal satu kedaulatan, sehingga hubungan yang lahir antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah adalah bersifat hirarkis.<sup>960</sup>

Sedangkan sebagai pelaksana kekuasaan otonom daerah, merujuk kepada ketentuan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri bererdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI.<sup>961</sup>

Oleh sebab itu diketahui bahwa pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia berlaku asas desentralisasi yang memberikan tanggung jawab kepada setiap kepala daerah untuk mengembangkan potensi yang ada pada wilayahnya masing-masing dengan strategi yang berbeda-beda bergantung kepada kebutuhan masyarakat yang bersifat nyata di daerah.

Gubernur selaku pemegang kekuasaan eksekutif pada tingkat provinsi dalam lingkup yang sempit merupakan lembaga yang berkewajiban dan

---

<sup>959</sup> Lihat Pasal 1 angka 13 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>960</sup> Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian...Op.Cit*, hlm. 80.

<sup>961</sup> Lihat Pasal 1 angka 112 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

memiliki tanggungjawab sebagai representasi pelaksana setiap kebijakan yang dirumuskan secara bersama dengan lembaga legislatif pada tingkat daerah (DPRD). Walaupun demikian, pada kenyataannya dalam praktek pemerintahan di daerah, gubernur memiliki lingkup tugas yang lebih luas dari menjalankan peraturan perundang-undangan yang di buat pada tingkat daerah bersama dengan DPRD, tetapi juga sebagai pelaksana yang menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan sekaligus perpanjangan tangan pemerintah pusat yang ada di daerah.

Bupati/walikota sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif pada tingkat kabupaten/kota tidak dapat diartikan sebagai bawahan dari gubernur dan bukan merupakan perpanjangan tangan dari gubernur. Hubungan antara daerah provinsi dan kabupaten kota bukanlah subordinat, melainkan kordinatif. Bupati memiliki peran adalah sebagai kepala daerah otonom yang padanya berlaku asas desentralisasi.

Wilayah kabupaten/kota merupakan wilayah di bawah koordinasi dari suatu provinsi, hanya saja terkait luas wilayah, kabupaten/kota lebih kecil dari pada provinsi tetapi masing-masing daerah adalah merupakan daerah otonom yang pada penyelenggaraan urusan pemerintahannya berlaku asas desentralisasi. Pemerintahan kabupaten/kota yang daerahnya termasuk ke dalam wilayah provinsi merupakan daerah otonom di bawah kordinasi pemerintahan provinsi.<sup>962</sup>

---

<sup>962</sup> Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 210.

## 2. Fungsi, Tugas Dan Kewenangan Kepala Daerah

Kepala daerah dalam melaksanakan fungsi eksekutifnya untuk menjalankan roda pemerintahan di daerah, secara yuridis dibebankan beberapa urusan. Perlu dipahami bahwa urusan dalam penyelenggaraan pemerintahan terbagi kepada 3 (tiga) urusan:<sup>963</sup> Pertama, urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan dari pemerintah pusat. Kedua, urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren tersebut adalah merupakan dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah. Ketiga, urusan pemerintahan umum yang merupakan kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Terhadap urusan pemerintahan yang bersifat absolut, pada pelaksanaannya pemerintah pusat dapat melaksanakan urusan tersebut secara langsung atau melimpahkan kepada gubernur berdasarkan asas dekonsentrasi. Terhadap urusan pemerintahan yang bersifat konkuren terbagi atas 2 (dua) urusan, yaitu:<sup>964</sup> urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan yang bersifat wajib terbagi lagi kepada 2 (dua) urusan, yakni:<sup>965</sup> urusan pemerintahan yang

---

<sup>963</sup> Lihat Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>964</sup> Lihat Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>965</sup> Lihat Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.



berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren antara pemerintah pusat dan daerah baik tingkat provinsi dan kabupaten/kota dilaksanakan berdasarkan kepada beberapa prinsip, antara lain:<sup>966</sup> prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Terhadap urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah provinsi, dapat dilakukan dengan cara: dilaksanakan sendiri secara langsung, menerapkan asas tugas pembantuan kepada kabupaten/kota atau dengan cara menugasi desa. Sedangkan untuk urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dapat dilaksanakan sendiri ataupun pelaksanaannya ditugaskan kepada desa.

Secara yuridis kepala daerah dibebankan tugas sebagaimana diatur berdasarkan Pasal 65 ayat (1) UU Pemda adalah sebagai berikut:<sup>967</sup>

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

---

<sup>966</sup> Lihat Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>967</sup>

- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk melaksanakan tugas seperti tersebut, kepala daerah memiliki kewenangan berupa:

- a. Mengajukan rancangan perda;
- b. Menetapkan perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat. Dan
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan ketentuan UU Pemda, meliputi:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI;
- b. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
- e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. Melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.

Selain daripada itu, dalam sistem pengelolaan pemerintahan di Indonesia terdapat daerah-daerah yang bersifat khusus maupun yang bersifat istimewa yang diatur dalam suatu undang-undang khusus, misalnya Provinsi Aceh yang diberikan kewenangan berbeda dalam urusan pengelolaan pemerintahan di daerah berdasarkan UUPA.

Adapun berdasarkan Pasal 7 UUPA ayat (1) UUPA, disebutkan bahwa “Pemerintahan Aceh dan Kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah.<sup>968</sup> Kemudian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah baik Pemerintah Aceh maupun kabupaten/kota terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.<sup>969</sup>

Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh dalam skala provinsi meliputi:<sup>970</sup>

- a. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- b. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- h. Pelayanan bidang penyediaan lapangan kerja dan ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- j. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota
- k. Pengendalian lingkungan hidup;
- l. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota
- m. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
- n. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- o. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; dan
- p. Penyelenggaraan pelayanan dasar lain yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota.

---

<sup>968</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>969</sup> Lihat Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>970</sup> Lihat Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Terdapat pula urusan lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh terkait pelaksanaan keistimewaan Aceh, berupa:<sup>971</sup>

- a. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
- b. Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama islam;
- c. Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
- d. Peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
- e. Penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Terdapat urusan yang bersifat pilihan terhadap kewenangan Pemerintahan Aceh dalam menyelenggarakan pemerintahan, meliputi: urusan pemerintahan yang secara nyata berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Aceh.<sup>972</sup>

Pada tingkatan pemerintahan kabupaten/kota, terdapat kewenangan wajib pemerintah kabupaten/kota, diantaranya:<sup>973</sup>

- a. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- b. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial;
- h. Pelayanan bidang penyediaan lapangan kerja dan ketenagakerjaan;
- i. Fasilitas pengembangan koperasi;
- j. Pengendalian dan pengawasan lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertanahan
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;

---

<sup>971</sup> Lihat Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>972</sup> Lihat Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

<sup>973</sup> Lihat Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan; dan
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.

Kewenangan khusus yang menjadi urusan wajib lainnya diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota, diantaranya meliputi.<sup>974</sup>

- a. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama;
- b. Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama islam;
- c. Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam; dan
- d. Peran ulama dalam penetapan kebijakan kabupaten/kota.

Selanjutnya terdapat pula urusan pemerintahan yang bersifat pilihan yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota, diantaranya: urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat termasuk pemulihan psikososial sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan kabupaten/kota yang bersangkutan.<sup>975</sup>

Terkait urusan penyelenggaraan pendidikan, pemerintah kabupaten/kota berwenang dalam hal menyelenggarakan pendidikan madrasah ibtidaiyah dan madrasah tsanawiyah.<sup>976</sup> Selain daripada itu, pemerintah kabupaten kota juga memiliki kewenangan untuk mengelola pelabuhan dan bandar udara umum.<sup>977</sup>

---

<sup>974</sup> Lihat Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

<sup>975</sup> Lihat Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

<sup>976</sup> Lihat Pasal 18 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

<sup>977</sup> Lihat Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Berdasarkan pemaparan di atas, tergambar dengan jelas kewenangan asimetris yang dimiliki oleh pemerintah pada salah satu daerah yang memiliki hak otonomi yang bersifat asimetris yang diatur dengan suatu undang-undang khusus. Begitu pula dengan daerah-daerah lainnya yang juga mendapatkan kewenangan yang juga bersifat asimetris, seperti DIY, DKI Jakarta, dan Papua. Kewenangan kepala daerah pada daerah-daerah yang mendapatkan hak otonomi asimetris berbeda-beda tergantung pada landasan kekhususan yang dimiliki oleh setiap daerah tersebut sebagaimana diatur dalam suatu undang-undang yang bersifat khusus.

### **3. Tata cara pengisian jabatan Kepala Daerah**

Landasan konstitusional dalam pengisian jabatan kepala daerah diatur berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, di mana norma tersebut menyatakan: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Frasa dipilih secara demokratis, menggambarkan bahwa terdapat pilihan bagaimana kedaulatan rakyat dalam lingkup suatu wilayah teritorial daerah menentukan pengisian jabatan kepala daerah.

Pilihan tersebut tergantung pada model demokrasi yang menjadi karakter dan kehendak dari masing-masing daerah. Diantaranya memunculkan model demokrasi langsung (*direct democracy*) dan

demokrasi perwakilan (*representative democracy*).<sup>978</sup> Kedua pilihan tersebut merupakan cara-cara yang dikehendaki oleh konstitusi dalam memilih kepala daerah.

Demokrasi langsung dilaksanakan melalui mekanisme di mana rakyat diberikan hak secara langsung untuk menentukan terkait figur yang akan memimpin daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dalam 1 (satu) periode jabatan. Demokrasi representatif dilaksanakan melalui mekanisme di mana kepala daerah dipilih oleh DPRD.

Kesepakatan akan norma yang bernuansa fleksibel dalam konstitusi dimaksudkan agar pembuat undang-undang dapat menentukan sistem pemilukada yang sesuai dengan kondisi daerah tertentu.<sup>979</sup> Hal tersebut bertujuan sebagai bentuk penghargaan yang diberikan oleh konstitusi kepada keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat antar daerah yang berbeda.<sup>980</sup>

Selain dari dua cara yang telah disebutkan, terdapat pula cara lain yang merupakan wujud dari tata cara yang demokratis, yaitu penetapan kepala daerah sebagaimana yang dilaksanakan pada DIY. Hal tersebut merupakan suatu kekhususan yang dimiliki oleh DIY dalam hal pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur dengan sistem pengangkatan/penetapan Sri Sultan dan Sri Paku Alam secara langsung oleh presiden. Hal ini tentunya

---

<sup>978</sup> Budiyono, *Pengaturan Ulang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Kedaulatan Rakyat*, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 7 No. 2, Mei-Agustus 2013, hlm. 143.

<sup>979</sup> Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar 1945*, Raja Grafindo, Jakarta, 2009, hlm. 94.

<sup>980</sup> *Ibid.*,

merupakan warna yang berbeda dalam tafsir demokrasi yang beragam, namun tetap merupakan perwujudan dari bentuk demokrasi yang menjadi kekhususan suatu wilayah yang diakui oleh konstitusi dan memperoleh legitimasi dalam arti dikehendaki oleh masyarakat daerah tersebut.<sup>981</sup>

Perkembangan ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam hal model demokrasi dan sistematika pengisian jabatan kepala daerah pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 melalui Undang-Undang No. 20 Tentang Pemerintahan Daerah pernah mempraktekkan pengisian jabatan kepala daerah dengan mekanisme *representative democracy*, di mana kepala daerah dipilih oleh DPRD, namun tata cara tersebut dianggap gagal dalam menjalankan amanat konstitusi untuk menjalankan kedaulatan rakyat pada praktek ketatanegaraan.<sup>982</sup>

Pada prakteknya model *representative democracy* pada pengisian jabatan kepala daerah sangat rentan dengan tawar-menawar, politik uang, intervensi politik, dan berbagai penyimpangan lainnya.<sup>983</sup> Selain itu, model tersebut berakibat kepada melemahnya sistem *check and balance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, di mana kedudukan DPRD lebih kuat daripada kepala daerah, karena kepala daerah disisi lain juga harus bertanggungjawab kepada DPRD sebagai konsekuensi dari legitimasi yang diberikan oleh DPRD dengan cara pemilihan representatif tersebut.

---

<sup>981</sup> Ismu Gunadi Widodo, *Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 11 no. 2 Mei 2010, hlm. 316

<sup>982</sup> Budiyo, Pengaturan ...Op.Cit, hlm. 144.

<sup>983</sup> *Ibid.*,



Akibat dari keadaan yang demikian, dilakukan perubahan mendasar terkait pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah dengan cara pemilihan langsung oleh pembuat undang-undang melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Mekanisme pemilihan langsung merupakan langkah perbaikan yang bertujuan agar dapat melahirkan kepala daerah yang terpilih berdasarkan kualitas, aspiratif dan *legitimate* karena pemimpin berkedudukan sangat dekat dengan pemberi kuasa atas kewenangan dan tanggungjawab yang diembannya yaitu rakyat.

menilik dari perspektif sejarah, terdapat alur panjang perjalanan demokrasi dan perkembangan ketatanegaraan bangsa yang melakukan berbagai macam cara-cara dan pilihan-pilihan yang demokratis dalam pengisian jabatan kepala daerah. Gambaran secara detil dapat dijelaskan bahwa awal mula pengisian jabatan kepala daerah diatur berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional Daerah. UU tersebut secara materil mengatur berkenaan tentang pengisian jabatan kepala daerah yang dilakukan dengan cara pemilihan oleh Komite Nasional Daerah. Komite tersebut memilih 5 (lima) orang diantara anggotanya yang diberi tanggung jawab untuk duduk di badan eksekutif, di mana salah satu anggotnya menjadi kepala daerah dan bertindak sekaligus sebagai ketua dan anggota dari komite tersebut.

Apabila dikaji secara seksama, maka hal tersebut merupakan hal yang sesuai dengan model demokrasi dan kedaulatan rakyat yang di terapkan oleh negara Indonesia pada masa itu. Terumuskan dalam ketentuan Pasal 1

ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen, bahwa pelaksana kedaulatan rakyat adalah MPR, sehingga terhadap hal tersebut dalam konteks daerah dilaksanakan oleh Komite Nasional Daerah.

Pengaturan selanjutnya berkenaan dengan pengisian jabatan kepala daerah diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Pada masa ini, bentuk pemerintahan merupakan parlementer di mana menteri-menteri bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Undang-undang tersebut mengatur bahwa pengisian jabatan gubernur adalah melalui pengajuan dari DPRD Provinsi yang kemudian diangkat oleh presiden, sedangkan untuk jabatan bupati/walikota, diusulkan oleh DPRD Kabupaten/kota dan diangkat oleh menteri.

Perlu dicermati bahwasanya pengisian jabatan kepala daerah di bawah Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, mengusung model pengisian jabatan kepala daerah dengan memberikan kewenangan mutlak terkait pengangkatan kepala daerah sebagai kewenangan pemerintah pusat, di mana dalam hal ini, baik DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota sebagai perangkat daerah hanya memiliki kewenangan sebatas pengusulan calon kepala daerah.

Masa selanjutnya, pengisian jabatan kepala daerah diatur berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957. Model pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan cara dipilih oleh DPRD dari calon-calon yang memenuhi prasyarat kecakapan yang diperlukan oleh jabatan tersebut, di mana pengaturan berkenaan dengan persyaratan sebagaimana dimaksud

diatur berdasarkan peraturan pemerintah. Setelah DPRD melakukan pemilihan calon kepala daerah berdasarkan kriteria yang diatur berdasarkan peraturan pemerintah, selanjutnya hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD tersebut mendapatkan pengesahan dari pemerintah pusat.

Model pengisian jabatan kepala daerah di bawah Undang-Undang No. 1 tahun 1957 sejatinya memenuhi prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUDS RI Tahun 1950, yang menyatakan bahwa “Kedaulatan RI berada ditangan rakyat dan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan dewan perwakilan rakyat”.<sup>984</sup> Ketentuan yang demikian apabila dilakukan kajian secara mendalam, menemukan gambaran bahwa ketentuan yang mengatur pengisian jabatan kepala daerah dengan cara penetapan tersebut bertentangan dengan amanat dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang diberlakukan berdasarkan Dekrit 5 Juli Tahun 1959.

Perkembangan terhadap regulasi yang mengatur tentang cara pengisian jabatan kepala daerah selanjutnya diatur melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Berdasarkan ketentuan tersebut pengisian jabatan kepala daerah tingkat I dilakukan dengan cara DPRD Provinsi memilih minimal 2 orang calon yang diusulkan kepala Presiden untuk ditetapkan sebagai Gubernur, sedangkan untuk jabatan kepala daerah tingkat II, dilakukan pemilihan oleh DPRD

---

<sup>984</sup> Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara Negara Republik Indonesia Tahun 1950.

Kabupaten/kota yang memilih minimal 2 (dua) orang calon yang kemudian diangkat oleh Menteri Dalam Negeri.

Perlu dicermati bahwa Presiden dan menteri dalam negeri memiliki kewenangan penuh dalam pengangkatan jabatan kepala daerah tersebut baik tingkat I maupun tingkat II, di mana Presiden dan Menteri Dalam Negeri tidak terikat pada peringkat hasil pemilihan DPRD baik Provinsi maupun Kabupaten/kota untuk calon kepala daerah. Ketentuan tersebut apabila dianalisis belum sepenuhnya mengakomodir prinsip kedaulatan rakyat di mana mempertahankan campur tangan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui hak prerogatif pengangkatan kepala daerah.

Masa keberlakuan dari Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 berjalan dengan sangat singkat ditandai dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Pada masa ini, ketentuan sebelumnya digantikan dengan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur bahwa Presiden dan Menteri Dalam Negeri memiliki kewenangan berupa hak prerogatif untuk mengangkat kepala daerah.<sup>985</sup>

Pada masa berikutnya, pengisian jabatan kepala daerah dilandasi oleh ketentuan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan tersebut memperkuat kewenangan DPRD dalam hal pemilihan kepala daerah. DPRD baik tingkat provinsi maupun

---

<sup>985</sup> Wendy Melfa, *Pemilukada (Demokrasi dan Otonomi Daerah)*, BE Press, Lampung, 2013, hlm. 124.

kabupaten/kota adalah sebagai panitia pemilihan yang juga berperan dari awal proses pencalonan dan penyaringan calon.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 mengatur bahwa pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersama.<sup>986</sup> Kemudian, calon kepala daerah dan wakil kepala daerah ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.<sup>987</sup> Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa praktik pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pada masa tersebut menerapkan model *indirect democracy*.

Perubahan praktik pengisian jabatan kepala daerah dengan menggunakan model *indirect democracy* kepada *direct democracy* terlaksana melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut merubah pola pemilihan kepala daerah yang semula merupakan kewenangan DPRD kepala pemilihan langsung yang dilakukan oleh masyarakat.

Praktik pemilihan kepala daerah menjadi lebih bernuansa demokratis pada perkembangan selanjutnya mengakomodir adanya calon independen yang semula merupakan hasil dari *judicial review* terhadap undang-undang 32 Tahun 2004 oleh Mahkamah Konstitusi, hasil *judicial review* tersebut kemudian mendorong *legislative review* yang memberikan ruang kepada calon independen untuk turut serta dalam pemilihan langsung kepala

---

<sup>986</sup> Lihat Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>987</sup> Lihat Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

daerah yang diatur berdasarkan Undang-Undang 12 Tahun 2018. Model pengisian jabatan dengan cara tersebut sampai dengan saat ini masih diberlakukan melalui ketentuan undang-undang pemerintahan daerah yang terbaru yaitu Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Nuansa demokrasi menjadi sangat terasa dengan hadirnya calon independen yang mewarnai pelaksanaan pemilihan kepada daerah secara langsung. Representasi dari rakyat terwujud secara nyata dengan model pencalonan kepala daerah independen yang terlepas dari intervensi partai politik sebagai kendaraan menuju kekuasaan.

Calon independen kepala daerah mendapatkan legitimasi dari masyarakat secara langsung dalam hal dukungan politik, sehingga pilihan-pilihan untuk calon kepala daerah dapat langsung dimunculkan atas dukungan politik dari rakyat, di mana sebelumnya calon kepala daerah dikunci untuk dapat dicalonkan berdasarkan kehendak dari partai politik semata.

Selain itu, daerah tertentu seperti Aceh memiliki mekanisme yang berbeda pada proses pencalonan kepala daerah. Selain pencalonan secara independen dan melalui pengusungan oleh partai politik dalam skala nasional, salah satu kekhususan Aceh adalah terdapatnya partai politik lokal yang menambah nuansa keberagaman sebagai wujud partisipasi keinginan politik dalam konteks lokal. Sehingga dapat dilihat bahwa untuk

proses pengisian jabatan kepala daerah, keran-keran demokrasi dibuka dengan sangat lebar.

Berbagai uraian yang telah disampaikan sebelumnya memberikan pemahaman berkenaan dengan perubahan alur demokrasi yang memiliki dampak besar mempengaruhi metode pengisian jabatan kepala daerah. Sehingga secara umum, model pengisian jabatan di Indonesia dapat diklasifikasikan kepada 3 (tiga) macam cara, yaitu:

- a. pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme penunjukan oleh pemerintah pusat
- b. pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan oleh DPRD
- c. pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan langsung oleh rakyat.



## **G. Konsep Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat di Indonesia**

### **1. Demokrasi di Indonesia**

Secara konseptual pemikiran demokrasi yang berkembang di Indonesia dipengaruhi oleh perkembangan pemikiran demokrasi di luar Indonesia.<sup>988</sup>

Para elit intelektual melakukan pengembangan tentang pemikiran demokrasi melalui paham-paham dan ide-ide demokrasi yang didapat dari

---

<sup>988</sup> Syafriadi, *Pelaksanaan Demokrasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal UIR Law Review, Volume 01, Nomor 01, April 2007, hlm. 34

luar Indonesia. Namun diawal penerapannya, perlu diketahui bahwa nuansa kehidupan pada nusantara yang terdiri dari daerah-daerah kerajaan bercorak non demokratis, di mana kekuasaan sangat kental dengan aroma *megis religius*. Yang dimaksud dengan *megis religius* adalah suatu pandangan yang beranggapan bahwa kekuasaan tidak dapat dilepaskan dari adi kodrati.<sup>989</sup>

Pandangan lain menggambarkan bahwa Indonesia pernah mengalami masa di mana demokrasi yang dianut merupakan demokrasi primitif, dijelaskan oleh Hasan Muhammad Tiro bahwa demokrasi adu angka yang hasilnya bukanlah pemerintahan dari seluruh rakyat, untuk seluruh rakyat, dan oleh seluruh rakyat, tetapi pemerintah untuk segolongan rakyat atas segolongan rakyat yang lain.<sup>990</sup>

Untuk mendapatkan gambaran secara utuh dan menyeluruh terkait implementasi demokrasi yang diterapkan di Indonesia. Secara umum dibagi dalam 2 (dua) tahap, yakni tahapan kemerdekaan dan tahapan pasca kemerdekaan.<sup>991</sup> Namun secara lebih spesifik dapat di bagi ke dalam 5 (lima) periode:<sup>992</sup>

- a. Periode 1945-1949 dengan sistem demokrasi pancasila. Pada masa ini pelaksanaan demokrasi pancasila seperti yang diamanatkan berdasarkan ketentuan UUD 1945 tidak dapat sepenuhnya

---

<sup>989</sup> *Ibid.*

<sup>990</sup> Hasan Muhammad Tiro, *Demokrasi Untuk Indonesia*, Teplok Press, Jakarta, 1999, hlm. 10

<sup>991</sup> Evi Purnawati, *Perjalanan Demokrasi Di Indonesia*, Jurnal Solusi, Volume 18 Nomor 2, Mei 2020, hlm. 255.

<sup>992</sup> Maulana Arafat Lubis, *Pembelajaran PPKn*, Akasha Sakti, Medan, 2018, hlm. 50.



dilaksanakan, mengingat kondisi Indonesia masih berada dalam keadaan darurat untuk mempertahankan kemerdekaan.

- b. Periode 1949-1959 dengan sistem demokrasi parlementer. Pada masa ini, peran dari parlemen dan partai politik sangat ditonjolkan dalam merumuskan berbagai kebijakan negara.
- c. Periode 1959-1965 dengan sistem demokrasi terpimpin. Sistem demokrasi yang diterapkan tersebut dianggap model demokrasi yang menyimpang secara konstitusional. Masa ini dikenal juga dengan masa pemerintahan orde lama di bawah pimpinan Presiden Soekarno.
- d. Periode 1965-1998 dengan sistem demokrasi pancasila. Demokrasi pada masa orde baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto ini, dianggap sebagai demokrasi secara konstitusional yang berlandaskan retorika semata dan belum dapat diwujudkan dalam tataran paktis.
- e. Periode 1998-sekarang dengan demokrasi pancasila pada masa orde reformasi sebagaimana diketahui bahwa demokrasi pada era ini dilandasi oleh sistem multi partai yang bertujuan untuk mengembalikan perimbangan kekuatan antar lembaga negara yang bersifat fundamental.

Pembagian pelaksanaan demokrasi di Indonesia pada 5 (lima) periode tersebut merupakan rangkuman sejarah perjalanan panjang penerapan demokrasi beserta lika-likunya, untuk mendapatkan pemahaman yang

lebih jelas maka dapat dijelaskan secara mendetil, sebagaimana penjelasan berikut:

Pelaksanaan demokrasi pada masa awal kemerdekaan secara kontitusional digambarkan menerapkan demokrasi pancasila. Demokrasi pancasila merupakan demokrasi yang bersumber dari ideologi dan falsafah bangsa Indonesia yang disematkan pada pembukaan Undang-Undang 1945 alinea ke 4. Pancasila dijadikan landasan inti dari pendirian negara Indonesia, sehingga segala sendi-sendi pengaturan terkait kehidupan berbangsa dan bernegara haruslah sesuai dan sejalan dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam pancasila.

Periode keberlakuan demokrasi pancasila pada awal kemerdekaan adalah dari tahun 1945 sampai dengan tahun 1959. Keberlakuan pancasila pada masa ini barulah pada tahapan peletakan pondasi awal, sebagaimana diketahui bahwa negara Indonesia baru saja berhasil merebut kemerdekaannya sehingga menjadi negara yang berdaulat. Namun demikian, pada masa ini masih terjadi gangguan-gangguan dari penjajah yang berupaya untuk kembali menjajah bangsa Indonesia.

Pada masa ini, demokrasi pancasila belum dapat diterapkan mengingat kondisi seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, walaupun sudah mendapatkan kedaulatan dan kemerdekaannya, bangsa Indonesia pada masa ini masih berjibaku untuk mempertahankan kemerdekaan yang baru saja direbut, sehingga pelaksanaan demokrasi pancasila sebagaimana amanat dari UUD 1945 belum dapat dilaksanakan.

Periode selanjutnya adalah masa penerapan demokrasi terpimpin dari tahun 1949 sampai dengan 1959. Penerapan demokrasi bercorak parlementer ini pada kenyataannya tidak cocok diterapkan di Indonesia, walaupun terdapat negara-negara yang berhasil menerapkan demokrasi dengan corak yang demikian sehingga mendapatkan hasil yang memuaskan.

Penerapan demokrasi parlementer diamanatkan berdasarkan ketentuan Undang-Undang dasar 1950. Ketentuan tersebut menetapkan sistem parlementer di mana badan eksekutif yang terdiri dari presiden beserta menteri-menterinya memiliki tanggung jawab politik.<sup>993</sup> Demokrasi parlementer tidak berjalan dengan baik dikarenakan terdapat komposisi representatif partai politik di kabinet yang terdiri dari satu atau dua partai besar yang mendominasi dan beberapa partai kecil.

Akibat komposisi yang demikian mengakibatkan koalisi tidak berjalan dengan baik, dikarenakan partai-partai koalisi yang membentuk suatu kabinet dapat sewaktu-waktu menarik dukungannya. Hal tersebut berakibat pada jatuhnya kabinet akibat dari keretakan suatu koalisi yang membangun kabinet tersebut.

Sejarah mencatat, umumnya kabinet yang terbentuk pada masa pra pemilu yang diadakan pada tahun 1955 tidak berumur panjang, di mana rata-rata suatu kabinet hanya bertahan paling lama 8 (delapan) bulan. Tentunya dengan kabinet yang tidak stabil tersebut menyebabkan

---

<sup>993</sup> *Ibid*, hlm. 255

terhambatnya perkembangan berbagai sektor baik ekonomi, sosial dan politik dikarenakan pemerintah tidak mendapatkan kesempatan untuk dapat menjalankan visi dan misi dari kabinetnya secara maksimal.

Pada masa pelaksanaan demokrasi terpimpin ini, kedudukan dari parlemen sangat kuat dan selanjutnya menguat pula peran dan kedudukan dari partai politik. Hal tersebut disebabkan oleh segala kebijakan yang dirumuskan dalam menjalankan negara tidak terlepas dari sikap kritis dari setiap anggota parlemen untuk memperdebatkan hal tersebut yang dilakukan baik melalui forum parlemen maupun di luar parlemen secara sendiri-sendiri.

Periode selanjutnya adalah masa demokrasi terpimpin yang dimulai dari tahun 1959 sampai dengan tahun 1965. Penerapan dari demokrasi terpimpin memuat beberapa ciri-ciri antara lain: peran presiden yang sangat dominan di dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, terbatasnya peranan dari partai politik dan berkembangnya pengaruh komunis di Indonesia serta meluasnya peranan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) sebagai unsur sosial politik.

Pada penyelenggaraan demokrasi terpimpin terjadi berbagai hal yang nyatanya tidak sejalan dengan nilai dan prinsip-prinsip demokrasi. Hal tersebut dapat dilihat dari peristiwa Dekrit Presiden 5 Juli yang dipandang sebagai suatu kebijakan yang memuat solusi untuk mengatasi kemacetan politik yang terjadi dalam sidang konstituante yang tidak membuahkan

hasil. Akan tetapi hal tersebut merupakan suatu bentuk penyimpangan terhadap nilai-nilai dan prinsip demokrasi itu sendiri.

Bentuk penyimpangan lainnya adalah di mana Soekarno ditetapkan sebagai presiden seumur hidup berdasarkan ketetapan MPRS No. III/1963. Tentunya hal tersebut merupakan suatu hal yang sifatnya inkonstitusional, dikarenakan UUD 1945 sebagai payung hukum tertinggi Negara Republik Indonesia mengamanatkan pembatasan masa jabatan presiden adalah 5 (lima) tahun. Tentunya sangat ironis melihat ketentuan hukum tertinggi yaitu konstitusi dapat dibatalkan oleh sebuah ketetapan dari MPRS, yang mana hal tersebut tentunya selain menyeleweng dari amanat UUD 1945, juga sekaligus bertentangan dengan prinsip demokrasi pada umumnya.

Hal lain yang merupakan bentuk penyimpangan yang dilakukan terhadap demokrasi pada masa demokrasi terpimpin adalah presiden diberikan kewenangan untuk dapat turut campur tangan dalam persoalan-persoalan pengadilan sebagaimana diatur berdasarkan ketentuan Pasal 19 Undang-Undang No 19 Tahun 1964 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Atas dasar ketentuan tersebut presiden diberikan kewenangan untuk dapat turut campur tangan dalam urusan-urusan peradilan yang sebenarnya merupakan urusan mutlak dari lembaga yudikatif yang bersifat merdeka dan independen, namun berdasarkan ketentuan tersebut pengadilan tidak bersifat independen karena tidak terbebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif yang bisa kapan saja dengan dalil atau berlandaskan kepentingan negara dan bangsa yang lebih besar mengintervensi putusan proses

peradilan yang sedang berjalan. Hal yang demikian tentu pula telah mencederai nilai-nilai dan prinsip demokrasi dalam negara hukum.

Penyimpangan demokrasi terjadi pula dalam hal intervensi yang dapat dilakukan oleh presiden terhadap kekuasaan legislatif, di mana berdasarkan ketentuan Perpres No. 14 Tahun 1960 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Republik Indonesia. Di mana ketentuan tersebut diatur berdasarkan Pasal 103 mengatur persoalan cara pengambilan keputusan dalam rapat pleno DPR bahwa keputusan diambil dengan kata mufakat.<sup>994</sup> Namun apabila tidak tercapainya kata mufakat dalam pembahasan pleno yang dilakukan oleh DPR maka keputusan akhir diserahkan kepada presiden.<sup>995</sup>

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa pengaruh presiden sangat besar di mana menembus semua cabang kekuasaan pemerintahan yang bersifat fundamental, di mana apabila berlandaskan pada prinsip dan nilai-nilai demokrasi, idealnya terhadap cabang-cabang kekuasaan yang bersifat fundamental tersebut diterapkan suatu prinsip yang dikenal dengan *check and balance*. Kekuasaan pemerintahan yang bersifat fundamental tersebut idealnya harus saling mengimbangi dan saling mengawasi. Namun pada kenyataannya cabang kekuasaan pemerintahan lainnya dapat diintervensi oleh kekuasaan eksekutif pada masa demokrasi terpimpin ini.

---

<sup>994</sup> Lihat Pasal 103 ayat (1) Peraturan Presiden No. 14 Tahun 1960 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Republik Indonesia.

<sup>995</sup> Lihat Pasal 103 ayat (2) dan (3) Peraturan Presiden No. 14 Tahun 1960 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Republik Indonesia.

Berbagai uraian yang telah dipaparkan terkait penerapan demokrasi terpimpin di bawah kekuasaan Presiden Soekarno sejatinya menunjukkan bahwa demokrasi terpimpin bukanlah wujud dari demokrasi yang sebenarnya, melainkan suatu bentuk kediktatoran yang mengatasnamakan demokrasi.

Setelah jatuhnya rezim orde lama dibawah pemerintahan Presiden Soekarno, dimulailah era baru periode penerapan demokrasi pancasila di bawah pemerintahan orde baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto. Periode ini mengusung ide dan semangat untuk mengembalikan dan memurnikan pancasila yang berdasarkan UUD 1945 secara konsekuen dan murni. Hal tersebut dilakukan sebagai wujud pelaksanaan pembaharuan dari sejarah kelam pada masa demokrasi terpimpin yang melakukan banyak sekali penyimpangan akan nilai-nilai luhur yang terdapat di dalam pancasila.

Sebagai langkah korektif terhadap pelaksanaan demokrasi terpimpin di masa lampau, hal yang dilakukan adalah membatalkan ketentuan Ketetapan MPRS Nomor III/1963 yang menetapkan Soekarno sebagai presiden seumur hidup. Kemudian mengembalikan kembali praktik pembatasan masa jabatan kepala negara untuk batas waktu 5 (lima) tahun dalam satu periode masa jabatan. Di mana hal tersebut sesuai dan sejalan dengan ketentuan UUD 1945 sebelum amandemen.

Penyelenggaraan demokrasi pada periode ini senantiasa dilaksanakan berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Atas sebab itu demokrasi

yang dianut dikenal dengan Demokrasi Pancasila, karena segala hal ikhwal berkenaan dengan pemerintahan negara haruslah dijalankan dengan dasar dan landasan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945.

Kenyataan yang terjadi Demokrasi Pancasila yang diusung oleh pemerintahan Orde Baru hanya berupa gagasan dan retorika ideal semata, namun pelaksanaannya sangat bertolak belakang dengan gagasan Demokrasi Pancasila itu sendiri. Pancasila dan UUD 1945 dijadikan landasan dan dasar yang kemudian ditafsirkan sesuai dengan kehendak penguasa, sehingga memperkecil ruang demokrasi yang sesungguhnya menjadi keharusan untuk diimplementasikan ke dalam kehidupan berbangsa dan bernegara khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Tiga puluh dua tahun lamanya pemerintahan orde baru, yang kemudian lengser dan berganti dengan era reformasi yang dimulai dengan pengunduran diri Presiden Soeharto pada tahun 1988 untuk memenuhi tuntutan dari rakyat pada saat tersebut, di mana negara sedang dilanda oleh krisis moneter. Pada masa itu, setelah mundurnya Presiden Soeharto yang kemudian digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie, dilakukan berbagai upaya untuk menyelamatkan negara dari bencana krisis ekonomi.

Berkaitan dengan urusan ketatanegaraan, pada masa reformasi ini (1998 sampai dengan sekarang), fondasi demokrasi yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila dilakukan penguatan melalui amandemen UUD 1945 yang telah berhasil dilakukan perubahan sebanyak 4 (empat) kali. Perubahan tersebut



mengarah kepada terbukanya ruang demokrasi yang sebesar-besarnya ditandai dengan beberapa ciri antara lain:<sup>996</sup>

- a. Diberikan kebebasan pers sebagai ruang publik untuk berpartisipasi dalam kebangsaan dan kenegaraan.
- b. Berlakunya sistem multipartai, diberlakukan pada pemilihan umum tahun 1999. Hal tersebut membuka kesempatan bagi rakyat untuk berserikat dan berkumpul sesuai dengan ideologi dan aspirasi politiknya.

Selain dari pada itu, dilakukan pula penguatan terhadap prinsip *check and balance* terhadap fungsi kekuasaan pada lembaga-lembaga negara yang bersifat fundamental sebagai wujud koreksi dari sistem pemerintahan otoriter yang diberlakukan pada masa sebelumnya.

Lahir pula lembaga-lembaga negara baru yang berfungsi untuk memperkuat praktik demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta sebagai jaminan terhadap hak konstitusional warga negara yang harus dilindungi dari kesewenang-wenangan kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa. Lembaga yang terbentuk dengan adanya amandemen tersebut adalah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai benteng yang menjaga hak-hak konstitusional warga negara tidak tergerus oleh kekuasaan penguasa negara yang bersifat sewenang-wenang, serta Komisi Yudisial yang dibentuk dengan tujuan sebagai lembaga yang mengawasi perilaku dari hakim sebagai pemegang kekuasaan yudikatif di dalam negara.

---

<sup>996</sup> Arum Sutrisni Putri, *Karakteristik Demokrasi Periode Reformasi (1998-sekarang)* dalam Evi Purnawati, *Perjalanan...Op.cit*, hlm 257.

Hal yang paling penting adalah merumuskan model kedaulatan rakyat yang sesuai dan sejalan dengan cita-cita ideal, di mana kedaulatan diletakkan ditangan rakyat dan dijalankan berdasarkan UUD 1945. Sehingga kedaulatan rakyat disandingkan dengan prinsip supremasi hukum sebagai bentuk perlindungan terhadap hak-hak warga negara untuk mendapatkan kesejahteraan yang sesuai dengan tujuan berdirinya negara berdasarkan amanat pada bagian Pembukaan UUD 1945.

Model demokrasi yang diterapkan setelah 4 (empat) kali amandemen UUD 1945 tersebut, merubah bentuk pelaksanaan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) kepada pelaksanaan demokrasi secara langsung (*direct democracy*), ditambah lagi dengan terobosan diberikannya ruang partisipasi publik secara luas untuk terjun ke dalam kancah perpolitikan melalui pengakuan terhadap calon independen bagi eksekutif di tingkat daerah.

Secara khusus prinsip-prinsip Demokrasi Pancasila yang diterapkan pada masa reformasi sampai dengan saat ini melalui amandemen UUD 1945, meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Kekuasaan tertinggi dalam bentuk kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga rakyat memiliki otoritas tinggi dalam menentukan langkah dan pilihan politik terkait penyelenggaraan pemerintahan di dalam negara. Diberikan ruang sebesar-besarnya kepada rakyat melalui jaminan yang diamanatkan oleh konstitusi terkait hak berkumpul, berserikat dan mengeluarkan pendapat, sehingga rakyat

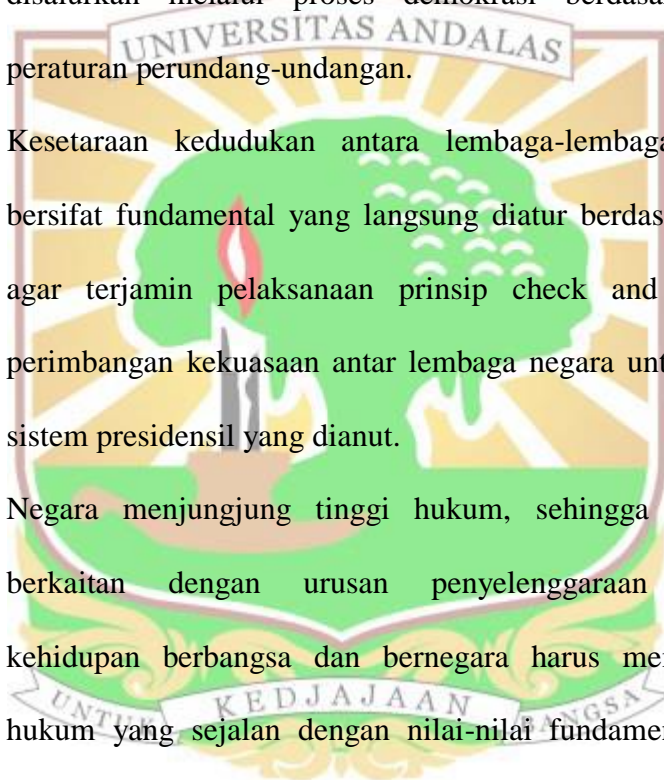
dapat secara langsung terlibat dan berkontribusi dalam pelaksanaan demokrasi di dalam negara.

b. Representatif rakyat bersifat langsung terhadap cabang kekuasaan baik eksekutif maupun legislatif dalam berbagai tingkatan. Sehingga legitimasi dari kekuasaan yang diperoleh oleh pemerintah dalam sepenuhnya merupakan kehendak rakyat yang disalurkan melalui proses demokrasi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Kesetaraan kedudukan antara lembaga-lembaga negara yang bersifat fundamental yang langsung diatur berdasarkan konstitusi agar terjamin pelaksanaan prinsip check and balance, serta perimbangan kekuasaan antar lembaga negara untuk memperkuat sistem presidensial yang dianut.

d. Negara menjunjung tinggi hukum, sehingga segala sesuatu berkaitan dengan urusan penyelenggaraan pemerintahan, kehidupan berbangsa dan bernegara harus memiliki landasan hukum yang sejalan dengan nilai-nilai fundamental norm yang terdapat di dalam Pancasila sebagai dasar negara. Secara mutlak dapat diartikan bahwa negara menerapkan prinsip supremasi hukum sebagai jalan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat.

e. Menjunjung tinggi prinsip persamaan (*equality*) yang merupakan dasar dari demokrasi. Sehingga semua orang adalah sama di mata hukum, tidak boleh ada seorangpun yang memiliki keistimewaan



yang berbeda dari yang lain baik terhadap akses dan kesempatan untuk mengembangkan diri sesuai dengan potensinya.

- f. Badan peradilan sebagai pelaksana kekuasaan yudikatif di dalam negara bersifat bebas dan merdeka. Sehingga dapat badan ini mampu melaksanakan fungsinya secara maksimal dalam memberikan rasa keadilan kepada rakyat selaku pencari keadilan.
- g. Kebebasan pers sebagai elemen yang menjadi pengawas atau alat kontrol untuk mengawasi negara dalam melakukan berbagai kebijakan yang berdampak kepada kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Serta untuk mewujudkan iklim demokrasi yang sejalan dengan tujuan serta cita-cita berdirinya negara.
- h. Sistem multi partai sebagai wadah demokratis untuk menampung berbagai bentuk pluralisme yang ada di dalam masyarakat, sehingga masyarakat dapat menentukan arah haluan politik yang sesuai dengan keinginannya masing-masing.
- i. Pemilihan umum yang demokratis di selenggarakan sebagai sarana di mana keinginan rakyat dapat tersalurkan secara langsung untuk mengisi posisi-posisi tertentu untuk melayani kebutuhan-kebutuhan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di dalam negara.
- j. Adanya prinsip mayoritas untuk mengatasi segala kebuntuan-kebuntuan yang terjadi dalam urusan-urusan penyelenggaraan pemerintahan, baik pada saat perumusan kebijakan ataupun

pelaksanaan kebijakan dengan tetap bersandar kepada menjunjung tinggi kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan.

- k. Walaupun adanya prinsip mayoritas, akan tetapi negara juga menjamin hak-hak dasar dan hak-hak minoritas, sehingga terciptanya stabilitas dan kondisi yang kondusif, saling menghargai dan menghormati bentuk pluralisme yang ada di dalam masyarakat dalam rangka memperteguh dan memperkuat nilai kesatuan dan persatuan sebagaimana moto dan semboyan bangsa yaitu “Bhinneka Tunggal Ika”.

## **2. Kedaulatan Rakyat Di Indonesia**

Menelusuri sejarah perkembangan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut oleh Indonesia dari awal pendirian negara sampai dengan masa sekarang ini, dihadapkan dengan berbagai lika-liku yang sejalan dengan perkembangan demokrasi sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Prinsip kedaulatan rakyat merupakan prinsip dasar yang tidak pernah hilang dalam penormaannya yang dirumuskan di dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi Negara Republik Indonesia. Walaupun terkait dengan konstitusi sendiri, keberlakuannya terjadi pasang surut dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan bangsa Indonesia.

Tercatat Indonesia telah memiliki 4 (empat) naskah konstitusi yaitu : Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (Konstitusi RIS), Undang-Undang Dasar

Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950) dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) setelah empat kali amandemen.

Menelusuri asal muasal ide kedaulatan rakyat dapat ditemui pada risalah sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan 16 Juli 1945. Melalui Pidato Muhammad Yamin, disebutkan bahwa: "maka dalam periode sekarang usaha kemerdekaan masih djuga suatu tjita-tjita jang belum sampai sempurna; tetapi tudjuan kemerdekaan sudah sama artinja dengan dasar kemanusiaan jang berupa dasar kedaulatan rakjat atau kedaulatan negara".<sup>997</sup> Selain itu, dalam pidato yang sama disampaikan pula oleh Muhammad Yamin "Kedaulatan Rakjat Indonesia dan Indonesia merdeka adalah berdasarkan peri-kemanusiaan jang universeel berisi humanisme dan internationalisme bagi segala bangsa".<sup>998</sup>

Ide kedaulatan rakyat sebagai dasar fundamental ditanamkan ke dalam bagian Pembukaan UUD 1945, dilakukan oleh Panitia 9 yang terdiri dari: Hatta, Muhd. Yamin, Soebardjo, Maramis, Soekarno, Kahar Moezakkir, Wachid Hasjim, Abikusno Tjokrosujoso, dan Agus Salim. Panitia 9 tersebut bertugas mengadakan pembicaran-pembicaraan untuk merumuskan usul rancangan preambule hukum dasar, di mana kedaulatan rakyat terdapat dalam usul rancangan preambule hukum dasar tersebut adalah sebagai berikut:

---

<sup>997</sup> Himpunan Risalah Sidang-Sidang Dari Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Tanggal 29 Mei 1945 – 16 Juli 1945 dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) Tanggal 18 dan 19 Agustus 1945 Yang Berhubungan Dengan Penyusunan Undang-Undang Dasar 1945, Sekretarian Negara Republik Indonesia, hlm. 9.

<sup>998</sup> *Ibid*, hlm. 10.

“...Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia Merdeka jang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mentjerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia jang berdasarkan kemerdekaan abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan Indonesia itu dalam suatu hukum dasar Negara Indonesia jang berkedaulatan rakjat, dengan berdasar kepada:...”.<sup>999</sup>

Usul rancangan preambule hukum dasar negara hasil perumusan Panitia 9 tersebut dibacakan oleh Soekarno rapat besar tanggal 10 juli 1945 Badan Untuk Menjelidiki Usaha-Usaha Persiapan Indonesia Merdeka di gedung Pedjambon kota Jakarta. Di jelaskan oleh Soekarno bahwa rancangan preambule yang disusun oleh Panitia 9 tersebut merupakan “pokok-pokok pikiran yang mengisi dada dari pada anggota-anggota *Dokuritsu Zyumbi Tyoosakai*. Kutipan penjelasan Soekarno, sebagai berikut:

“Masuk didalamnja ke-Tuhanan, dan terutama sekali kewadajiban ummat Islam untuk menjalankan sjari’at Islam masuk didalamnja; kebulatan nasionalisme Indonesia, peraturan bangsa Indonesia, masuk di dalamnja; kebulatan nasionalisme Indonesia Merdeka didalam susunan peri-kemanusiaan dunia, masuk didalamnja; perwakilan permupakatan kedaulatan rakyat, masuk didalamnja; keadilan sosial, *sociale rechtvaardigheid*, masuk didalamnja”.<sup>1000</sup>

Pada waktu yang sama, ketika pembahasan ditujukan untuk mendapatkan kesepakatan tentang bentuk negara, Ki Bagus Hadikusumo menjelaskan: “adapun nama “republik” itu, dapat djuga disebutkan dalam bahasa Indonesianja dengan singkat, jalah “kedaulatan rakyat”.<sup>1001</sup> Atas penjelasan tersebut tercermin gambaran bahwa bentuk negara yang

---

<sup>999</sup> *Ibid*, hlm. 89.

<sup>1000</sup> *Ibid.*,

<sup>1001</sup> *Ibid*, hlm. 100.

idealnya berbentuk republik menurut Ki Bagus Hadikusmo adalah mencerminkan kedaulatan rakyat.

Kemudian perdebatan tentang pilihan bentuk negara yang akan digunakan antara republik atau *monarchie*, disampaikan pula oleh Singgih: "...karena itu harap agar suara-suara penyelesaian itu disudahi dengan mengambil modus, bahwa penetapan bentuk yang sesungguhnya diserahkan kepada kedaulatan rakyat yang juga diakui perlunya..." ditambahkan oleh Singgih: "Dari itu saja mufakat dengan suara yang diperdengarkan oleh tuan Wongsonegoro; apakah sekarang di namakan republik, atau *monarchie*, saya setuju saja, akan tetapi harus menjamin, bahwa kedaulatan rakyatlah yang akan menetapkan bentuk yang terakhir..."<sup>1002</sup>

Masih dalam perdebatan yang sama tentang pemilihan bentuk negara yang harus didasari oleh prinsip kedaulatan rakyat. Sukiman menjelaskan: "...Bagi saya soal republik atau keradjaan itu, didalam zaman sekarang, adalah suatu hal "etiket" saja, sebab didalamnya terjaminlah atau diakui bahwa kekuasaan yang terpokok ada pada rakyat, ialah kedaulatan rakyat..."<sup>1003</sup>

Pada akhir rapat tersebut, Muhammad Yamin, mencoba meluruskan beberapa hal dikarenakan kondisi rapat yang membahas hal-hal penting dan fundamental negara Indonesia tersebut berjalan dengan berlarut-larut, sehingga perlu ada ketegasan untuk bersikap, terkait kedaulatan rakyat, Yamin mengatakan: "tetapi pada Ketika kita membentuk Negara

---

<sup>1002</sup> *Ibid*, hlm. 109.

<sup>1003</sup> *Ibid*, hlm. 114.



Indonesia, maka kedaulatan rakyat Indonesia dengan beberapa hal menjadi kedaulatan Negara Republik Indonesia, dan kedaulatan ini tidak saja tertuju kepada bangsa Indonesia, tetapi juga tertuju kepada daerahnya...”.<sup>1004</sup>

Berdasarkan kutipan naskah risalah sidang BPUPKI tersebut, dapat dipahami bahwa ide kedaulatan rakyat muncul dalam preambule diprakarsai oleh Panitia 9, para anggota rapat dalam berbagai kutipan risalah mengemukakan bahwa kedaulatan rakyat menjadi suatu kesepakatan landasan awal untuk membangun negara, terserah bentuknya apa dan bagaimana. Di mana pada akhirnya bentuk republik terpilih sebagai bentuk negara yang dianggap sebagai sepenuhnya bentuk yang menjamin terselenggaranya kedaulatan rakyat.

Pada bersidangan berikutnya yaitu Rapat Besar pada tanggal 11 Agustus 1945, makna kedaulatan rakyat kembali dibahas, pembahasan tersebut disampaikan oleh Muhammad Yamin, sebagai berikut:

“...Kita hendak menyusun suatu pemerintah Pusat yang berdasarkan kebudayaan, peradaban dan keinginan kita sendiri dan juga dengan mendjukupi syarat-syarat bagian kekuasaan rakyat didalam republik. Didalam republik maka kekuasaan rakyat sebagai kelahiran kedaulatan rakyat yang didjundjung setinggi-tingginya, akan kita bagi dengan adil. Kedaulatan rakyat dan kebahagiaan rakyat dalam republik tidaklah ditulis dengan kata-kata yang baik saja, melainkan diwujudkan dengan fasal yang nyata”.<sup>1005</sup>

Pendapat Muhammad Yamin untuk merealisasikan kedaulatan rakyat dalam pasal-pasal pada UUD yang akan dirancang terlaksana dengan baik,

---

<sup>1004</sup> *Ibid*, hlm. 128.

<sup>1005</sup> *Ibid*, hlm. 165.

hal tersebut dapat dilihat melalui risalah rapat panita perancang undang-undang dasar pada tanggal 13 Juli 1945. Di mana Soepomo selaku Ketua Panitia ketjil menguraikan:

“Kedaulatan dilakukan oleh Badan Permusjawaratan Rakjat jang bersidang sekali dalam 5 tahun. Oleh karena Badan ini memegang kekuasaan jang tertinggi, maka pembantuan negara dapat dilakukan; buat sehari-hari Presidenlah jang merupakan pendjelmaan kedaulatan rakjat”.<sup>1006</sup>

Rapat yang merumuskan penormaan pasal demi pasal rancangan UUD yang dilandasi dengan prinsip kedaulatan rakyat tersebut berjalan dengan lancar, walaupun diwarnai dengan perdebatan yang alot. Dapat dilihat dalam risalah seluruh anggota menggantungkan argumentasi penormaan pasal demi pasa pada prinsip kedaulatan rakyat, misalnya perdebatan terkait penormaan Pasal 29 di mana usul dari Nyonya Santoso menyatakan “Saja memang perlu hak-hak dasar dimasukkan dalam Undang-Udang Dasar”.<sup>1007</sup> Namun Soepomo selaku Ketua Panitia Ketjil membantah hal tersebut dengan mengatakan “Tidak Perlu, karena Negara Indonesia berdasar atas kedaulatan rakjat”.<sup>1008</sup>

Perdebatan lain yang juga mengajukan norma pada pasal UUD yang dilandasi argumentasi bahwa setiap pasal harus bersumber atas prinsip kedaulatan rakyat adalah pendapat dari Latuharhary: “Pasal 21 dan 22 tidak mendjamin kedaulatan rakjat, sebaiknja ditentukan djalan lain, djika

---

<sup>1006</sup> *Ibid*, hlm. 194.

<sup>1007</sup> *Ibid*, hlm. 197

<sup>1008</sup> *Ibid*.,

perstudjuan tidak di dapat”.<sup>1009</sup> Pasal 21 dan 22 yang dimaksud adalah berkenaan dengan fungsi legislatif yang dimiliki oleh DPR. Terkait pasal yang sama, Soepomo mengajukan keberatan: “Jang merupakan pendjelmaan kedaulatan rakjat jalan Presiden bukan Dewan Perwakilan Rakjat, karena itu tidak setuju”.<sup>1010</sup>

Rapat perancangan undang-undang dasar tertanggal 17 Juli 1945 tersebut berhasil merumuskan naskah rancangan undang-undang di mana penormaam kedaulatan rakyat diatur secara tegas berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Naskah Rancangan UUD 1945, berbunyi: “*Souvereiniteit* berada ditangan rakjat, jang dilakukan sepenuhnya oleh Badan Permusjawaratan Rakjat”.<sup>1011</sup>

Untuk lebih memahami makna kedaulatan rakyat yang tertuang di dalam naskah usulan rancangan undang-undang dasar tersebut, dapat dilihat melalui penjabaran yang disampaikan oleh Yamin selaku tim perancang undang-undang dasar pada Rapat Besar Tanggal 15 Juli 1945. Yamin mengutarakan: “Suatu Pemerintah Jang berdasarkan kedaulatan rakjat hendaklah disusun sedemikian rupa, sehingga pembagian kekuasaan dalam Pemerintah Pusat dibagi dengan sempurna antara badan kekuasaan jang enam...”.<sup>1012</sup>

Pada kesempatan yang sama Yamin menambahkan: “...Rantjangan jang diterima adalah kelahiran dasar kedaulatan rakjat, tetapi puntjaknya (Presiden) tidak bersifat absolutisme. Oleh sebab itu hendaklah susunan Pemerintah kedalatan rakjat dilaksanakan dengan

---

<sup>1009</sup> *Ibid.*,

<sup>1010</sup> *Ibid.*,

<sup>1011</sup> *Ibid.*, hlm. 198

<sup>1012</sup> *Ibid.*, hlm. 265

kekuasaan rakyat yang dibagi dengan adilnya antara badan-badan Pemerintah, seperti tersebut diatas...”<sup>1013</sup>

Yamin menafsirkan bahwa “kedaulatan rakyat tidaklah ada ditangan rakyat (sebagai perkakas) melainkan berkedudukan dalam batang tubuh seluruh rakyat. Kalimat dalam rancangan menimbulkan salah faham. Kedaulatan rakyat atau kedaulatan negara tidaklah saja berlaku dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan sepenuhnya, melainkan juga meliputi seluruh Pemerintah, daerah dan bangsa, seperti dilazimkan dan diartikan dalam praktek, dan menurut hukum internasional segala bangsa.”<sup>1014</sup>

Pada berkembangannya terjadi banyak perdebatan terkait peletakan norma dasar pada ketentuan rancangan UUD Indonesia, namun berbagai pihak yang terlibat di dalamnya menjadikan prinsip kedaulatan rakyat sebagai landasan dalam merumuskan setiap norma pada pasal-pasal dalam rancangan tersebut. Sampai pada akhirnya naskah rancangan UUD tersebut disahkan sehari setelah Indonesia memproklamkan kemerdekaannya, yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh melalui Sidang PPKI.

UUD 1945 hasil pengesahan PPKI tersebut tidak mengalami banyak perubahan dari naskah yang dirumuskan oleh Panitia 9 (BPUPKI), di mana kedaulatan rakyat secara tegas diatur pada bagian preambule, bahwa kemerdekaan Indonesia disusun ke dalam suatu susunan UUD Negara Indonesia yang berdasarkan kepada Pancasila. Kemudian pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945, menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Tidak hanya itu secara tersirat prinsip kedaulatan rakyat yang berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila,

---

<sup>1013</sup> *Ibid*, hlm. 266

<sup>1014</sup> *Ibid.*,

tercermin pada setiap pasal di dalam UUD 1945 sebagaimana yang ditunjukkan pada naskah risalah perancangan UUD, bahwa segala argumen dalam penetapan pasal demi pasal dilandasi oleh prinsip kedaulatan rakyat.

UUD 1945 tersebut sejatinya menganut prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum tertinggi dalam tata aturan perundang-undangan Indonesia. Namun pelaksanaan dari kedaulatan rakyat yang dimaksud tersebut sepenuhnya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*).

MPR selaku pemegang kedaulatan rakyat berkedudukan sebagai lembaga tertinggi, Kemudian untuk menjalankan urusan pemerintahan negara, MPR menetapkan GBHN dan mengangkat Presiden selaku penyelenggaraan pemerintah negara yang tertinggi di bawah MPR. Presiden memiliki tanggung jawab penuh atas segala urusan pemerintahan dan tunduk di bawah MPR, oleh karena itu Presiden dikatakan sebagai Mandataris MPR.

Secara tidak langsung kedaulatan rakyat yang menjadi sumber legitimasi kuat yang dimiliki oleh MPR, dimandatkan kepada Presiden atas kewenangan penyelenggaraan pemerintahan negara. Sehingga menimbulkan *executive heavy* yang kuat. Dapat dikatakan bahwa Presiden terhadap lembaga negara lainnya memiliki power yang sangat besar, seperti halnya hubungan Presiden dengan DPR adalah sebagai lembaga

mitra untuk pengesahan undang-undang dan persetujuan anggaran, akan tetapi tidak bertanggung jawab kepada DPR, melainkan tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR.

Demikian makna kedaulatan rakyat yang digambarkan pada UUD 1945 di awal pendirian negara. Namun prinsip kedaulatan rakyat pada masa itu belum dapat diterapkan. Hal tersebut dikarenakan Indonesia merdeka secara *de jure*, tetapi pada kenyataannya masih terdapat upaya-upaya yang dilakukan oleh bangsa lain untuk kembali menjajah bangsa Indonesia, sehingga bangsa Indonesia pada awal kemerdekaan tersebut masih berkuat pada urusan-urusan mempertahankan kemerdekaan, sehingga belum dapat menjalankan konsep kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 dalam penyelenggaraan pemerintahannya.

Dapat dipahami bahwa pada *fase* ataupun periode ini, bangsa Indonesia telah berhasil merumuskan dan menetapkan pondasi hukum awal yang ideal sebagai suatu negara yang merdeka. Pondasi awal tersebut adalah prinsip kedaulatan rakyat yang dianut berdasarkan nilai-nilai Pancasila sebagai *fundamental norm*. Namun bangsa Indonesia pada saat itu belum dapat melaksanakan ketentuan UUD 1945 tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahannya dikarenakan alasan-alasan yang telah diterangkan sebelumnya.

Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, Indonesia merdeka secara *de jure*, namun masih terdapat upaya-upaya dari negara lain yaitu Kerajaan Belanda untuk kembali menjajah Indonesia. Hal itu dapat dilihat dengan

tindakan agresi militer yang dilakukan sebanyak 2 (dua) kali yaitu pada Agresi Militer I pada tahun 1947 dan Agresi Militer II pada tahun 1948. Agresi Militer II yang dilakukan oleh Belanda memberikan dampak yang besar terhadap kondisi pemerintahan Republik Indonesia yang baru terbentuk.

Melalui Agresi Militer II tersebut berhasil melumpuhkan pemerintahan Indonesia, menyerang Yogyakarta yang menjadi Ibu Kota pada saat itu dan menangkap sejumlah tokoh penting Republik Indonesia termasuk Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Hatta yang kemudian diasingkan ke daerah. Sebelum tertangkap, Soekarno sempat memberikan mandat kepada Menteri Kemakmuran yaitu Syahrudin Prawiranegara untuk membentuk pemerintahan darurat. Pemerintahan darurat inilah yang kemudian menempuh upaya diplomatik dalam bentuk perundingan untuk mempertahankan kemerdekaan Indonesia.

Salah satu bentuk perundingan yang dilakukan untuk mempertahankan kemerdekaan Indonesia adalah melalui Konferensi Meja Bundar (KMB) yang dilaksanakan di Den Haag Belanda, kesepakatan dalam KMB tersebut antara lain, memuat:<sup>1015</sup>

- a. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat;
- b. Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat;
- c. Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

---

<sup>1015</sup> Titik Triwuluan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2006, hlm. 69.

Berdasarkan kesepakatan KMB, maka pada tahun 1949 berubahlah konstitusi Indonesia yang semula adalah UUD 1945 menjadi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS). Oleh karena berubahnya hukum dasar negara tersebut, maka berubah pula bentuk negara yang semula adalah kesatuan menjadi negara berbentuk serikat yang terdiri dari negara bagian, satuan-satuan kenegaraan dan daerah swapraja.

Dampak perubahan lainnya adalah terhadap sistem pemerintahan yang semula dilaksanakan oleh negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 merupakan sistem pemerintahan presidensial, kemudian di bawah UUD RIS berubah menjadi parlementer, di mana kewenangan dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan menjadi tanggung jawab menteri-menteri baik secara mandiri maupun secara bersama-sama kepada DPR.

Perihal tentang prinsip kedaulatan yang dianut dalam UUD RIS berbeda jauh sebagaimana yang ditetapkan di dalam UUD 1945, kedaulatan rakyat yang sebelumnya secara jelas dicantumkan pada bagian preambule dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berubah, sehingga di dalam UUD RIS bagian preambule digantikan dengan bagian mukadimah yang tetap mempertahankan Pancasila sebagai *grundnorm* tetapi menghapus nilai fundamental dari kedaulatan rakyat.

Pada bagian Mukadimah UUD RIS dicantumkan “untuk mewujudkan kebahagiaan kesejahteraan perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat



sempurna”.<sup>1016</sup> Atas dasar tersebut maka dapat diketahui bahwa prinsip kedaulatan yang dianut dalam UUD RIS adalah Kedaulatan rakyat, kedaulatan negara, dan kedaulatan hukum yang merupakan satu kesatuan membentuk kedaulatan sempurna.

Pelaksanaan kedaulatan yang dimaksud diatur berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD RIS, berbunyi: “Kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat”.<sup>1017</sup> Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa kedaulatan RIS di bagi kepada 3 (tiga) lembaga negara untuk dijalankan secara bersama-sama oleh pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dan Senat sebagai representatif dari kekuasaan/ kedaulatan yang dimiliki oleh negara-negara bagian.

Berdasarkan UUD RIS, kedaulatan RIS tersusun dari kedaulatan-kedaulatan yang dimiliki oleh negara-negara bagian, yang di dalamnya termasuk kedaulatan rakyat pada negara bagian, kedaulatan hukum pada negara bagian dan kedaulatan negara bagian secara teritorial. Sehingga keutuhan dari kedaulatan sempurna yang dimiliki oleh RIS merupakan gabungan atas kedaulatan-kedaulatan yang dimiliki oleh negara-negara bagian.

Pada pelaksanaannya UUD RIS bernasib sama dengan UUD 1945 setelah kemerdekaan. Di mana hal tersebut hanyalah konsep hukum

---

<sup>1016</sup> Lihat Mukamdimah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat.

<sup>1017</sup> Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat.

tertulis yang tidak memiliki kesempatan untuk dilaksanakan secara menyeluruh dikarenakan keadaan negara yang tidak kondusif. Faktor utama di mana UUD RIS tidak dapat dilaksanakan secara efektif adalah dikarenakan lembaga-lembaga negara belum dibentuk sesuai dengan amanat UUD RIS.

Periode keberlakuan UUD RIS tersebut berjalan dengan sangat singkat, hal tersebut dikarenakan isi dari UUD RIS tidak berakar dari kehendak rakyat, juga bukan merupakan kehendak politik rakyat Indonesia melainkan rekayasa dari pihak Belanda maupun PBB<sup>1018</sup> yang bertujuan untuk memecah belah dan merebut kembali wilayah Indonesia.

Berdasarkan faktor yang dijelaskan tersebut, pada perkembangannya satu persatu negara bagian menggabungkan dirinya kembali menjadi negara Republik Indonesia. Pada tanggal 19 Mei 1950 ditandatangani piagam persetujuan antara Pemerintah RIS dan Pemerintah RI yang ditandatangani oleh masing-masing Perdana Menteri. Atas ketepatan tersebut kemudian dibentuklah Panitia Bersama yang bertugas untuk merancang UUDS Negara Kesatuan.

Rancangan UUDS hasil kerja Panitia Bersama disampaikan kepada Pemerintah RIS dan Pemerintah RI, kemudian dilakukan sedikit revisi oleh kedua pemerintah tersebut untuk kemudian dijadikan Rancangan

---

<sup>1018</sup> Agus Santoso, *Perkembangan Konstitusi Di Indonesia*, Jurnal Yustisia, Vol. 2 No. 3 September – Desember 2013, hlm. 122.

UUDS RI untuk diajukan kepada DPR, Senat dan Badan Kerja KNIP yang tanpa mengamandemen menjadikannya UUDS RI.<sup>1019</sup>

Selanjutnya Pemerintah RIS dan Pemerintah RI menyetujui rancangan UUDS tersebut pada tanggal 20 Juli 1950 untuk kemudian diteruskan ke DPR untuk memperoleh pengesahan. Pada tanggal 15 Agustus 1950, bentuk negara Indonesia kembali menjadi bentuk kesatuan melalui UU federal yang memuat naskah UUDS RI yaitu UU No. 1/1950 (LN) 1950/56) yang keberlakuannya di mulai pada tanggal 17 Agustus 1950 sebagaimana tertuang dalam Pasal 11 ayat (1).

Adapun perubahan struktur ketatanegaraan yang bersifat fundamental di bawah UUDS adalah sebagai berikut.<sup>1020</sup>

- a. Penghapusan senat;
- b. DPRS terdiri dari atas gabungan DPR RIS dan Badan Pekerja KNIP. Tambahan anggota atas persetujuan Presiden dipertimbangkan lebih jauh oleh kedua pemerintah; (untuk pertama kalinya, selanjutnya diatur dalam Pasal 56.57.58.59.60,dst)
- c. DPRS bersama-sama dengan KNIP dinamakan Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar, mempunyai hak mengadakan perubahan-perubahan dalam undang-undang yang baru; (selanjutnya diatur pada Pasal 91,92, dst)
- d. Konstituante terdiri dari anggota-anggota yang dipilih dengan mengadakan pemilihan umum dengan berdasar atas satu orang anggota untuk tiap 300.000 penduduk, dengan memperhatikan perwakilan yang pantas bagi golongan minoritas; (Pasal 135, dst)
- e. Presiden adalah Presiden Soekarno; (diatur selanjutnya pada Pasal 45)
- f. Dewan Menteri harus bersifat kabinet parlementer (Pasal 50,51,52, dst)

---

<sup>1019</sup> Novita Mandasari Hutagaol, *Analisis dan Perbandingan UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950 dan UUD 1945 Amandemen. Substansi, Komparasi Dan Perubahan Yang Penting*, Jurnal Dimensi, Vol. 5, No. 1, 2016, Hlm. 7.

<sup>1020</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UI Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 80.

- g. Tentang jabatan wakil Presiden dalam negara kesatuan selama sebelum konstituante terbentuk, Pemerintah RIS dan Pemerintah RI akan mengadakan tukar pikiran lebih lanjut (Pasal 45 dst)
- h. Dewan Pertimbangan Agung dihapuskan.

Berdasarkan UUDS 1950, prinsip kedaulatan rakyat kembali mendapatkan tempatnya secara tegas dapat dilihat pada bagian konsideran menimbang: “bahwa Rakjat daerah-daerah bagian-bagian diseluruh Indonesia menghendaki bentuk susunan Negara Republik Indonesia; bahwa kedaulatan adalah ditangan Rakjat;...”. Dan kemudian diatur secara jelas dalam Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950, berbunyi: “Kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan Rakjat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan perwakilan Rakjat”.

Atas dasar konstitusional tersebut, prinsip kedaulatan rakyat secara implisit mendapatkan tempatnya kembali secara tegas diatur berdasarkan UUDS 1950. Prinsip kedaulatan rakyat yang dianut di dalam UUDS 1950 berdasarkan gambaran yang disebutkan berdasarkan Mukadimah UUDS 1950 adalah bersumber pada nilai-nilai Panncasila.

Perbedaan mendasar adalah berkenaan dengan pemegang atau pelaksana kedaulatan rakyat tersebut, di mana UUDS 1950 mengamanatkan Pemerintah secara bersama-sama dengan DPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Berkaitan dengan hal tersebut dapat diketahui bahwa kedaulatan rakyat secara pelaksanaannya dibagi kepada 2 (dua) lembaga, yaitu kepada Pemerintah selaku pemegang kekuasaan eksekutif dan DPR selaku pemegang kekuasaan legislatif.

Kedaulatan rakyat pada periode ini dilaksanakan dalam suatu pemerintahan yang bercorak parlementer, sistem parlementer yang dianut berdasarkan UUDS 1950 adalah menempatkan fungsi eksekutif untuk dijalankan oleh kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri untuk segala hal terkait urusan pemerintahan dipertanggungjawabkan kepada DPR. Fungsi Kepala Negara adalah sebagai pucuk pimpinan pemerintahan tidak dapat diganggu gugat karena kepala negara dianggap tidak pernah melakukan kesalahan. Dalam hal DPR tidak representatif maka Presiden berwenang untuk membubarkan DPR.<sup>1021</sup>

Keberlakuan UUDS 1950 berakhir dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang mengamanatkan keberlakuan kembali UUD 1945. Secara konseptual kedaulatan rakyat yang terkandung dalam UUD 1945 telah dijelaskan sebelumnya, namun pada masa ini (1950-1966). Prinsip kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan sepenuhnya dan bahkan banyak terjadi penyelewengan terhadap prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945.

Pada masa tersebut diterapkan demokrasi terpimpin yang sejatinya bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat, kemudian pengangkatan Soekarno sebagai Presiden Seumur hidup, di lain hal lembaga-lembaga negara yang dibentuk bersifat sementara dan tidak memiliki dasar konstitusional,<sup>1022</sup> serta banyak lagi wujud kebijakan dalam tataran regulasi yang mengarah kepada sistem pemerintahan autokrasi yang

---

202. <sup>1021</sup> Rasrijal Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm.

<sup>1022</sup> Agus Santoso, *Perkembangan...Op.Cit*, hlm. 123.

bertentangan dengan prinsip demokrasi yang berlandaskan kedaulatan rakyat.

Perkembangan berikutnya rezim pemerintahan orde lama digantikan dengan rezim orde baru di bawah Pemerintahan Soeharto. Pada masa rezim pemerintahan orde baru, prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945 tidak dilaksanakan dengan baik, dan bahkan terjadi kediktatoran yang didasari demi terselenggaranya stabilitas nasional dan pembangunan ekonomi.<sup>1023</sup>

Kedaulatan rakyat yang dilandasi oleh Pancasila sebagaimana amanat UUD 1945 tidak berjalan dengan baik. Akses dan ruang demokrasi dipersempit hanya untuk kalangan tertentu yang berada dalam lingkaran kekuasaan, terdapat pembatasan partai politik (tiga partai politik), ruang untuk menyampaikan pendapat dalam sektor publik sangat dibatasi. Lembaga eksekutif memiliki kekuasaan yang sangat besar dan tidak bisa diimbangi oleh lembaga lain yang sederajat, hal tersebut dilandasi oleh kemauan politik yang menghendaki hal demikian.

Lembaga MPR yang merupakan pemegang kedaulatan rakyat, dipenuhi oleh orang-orang terdekat dan kroni dari Presiden. Hal tersebutlah yang kemudian memberikan ruang di mana kedaulatan rakyat yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila dapat ditafsirkan sebagaimana keinginan Presiden. Akibatnya pada masa ini, Presiden pada masa ini dapat mengelola dan mempertahankan kekuasaannya selama 32 (tiga puluh dua) tahun.

---

<sup>1023</sup> *Ibid.*,

Setelah tumbangnya rezim pemerintahan Orde Baru dan digantikan oleh era reformasi, dilakukan 4 (empat) kali amandemen terhadap UUD 1945.

Dalam perubahannya MPR menetapkan 5 (lima) kesepakatan, antara lain:

- a. Tidak mengubah Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945;
- b. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
- d. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal;
- e. Melakukan perubahan dengan cara adendum.

Konsep kedaulatan rakyat yang dianut berdasarkan UUD NRI setelah amandemen terjadi perubahan yang besar. Pemegang kedaulatan rakyat yang sebelumnya menjadi tanggung jawab MPR dihapuskan dan bahkan kelembagaan MPR memiliki kedudukan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang bersifat fundamental yang diatur berdasarkan UUD NRI.

Kedaulatan rakyat yang dilandasi oleh nilai-nilai Pancasila sebagaimana dimatkan dalam bagian pembukaan dipertegas dalam Pasal 1 ayat (2), berbunyi: “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan tersebut memberikan gambaran bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dapat ditafsirkan sebagaimana kehendak penguasa seperti masa sebelumnya.

Kedaulatan rakyat berdasarkan UUD NRI harus ditafsirkan berdasarkan UUD NRI itu sendiri. Supremasi hukum dilekatkan pada penormaan kedaulatan rakyat untuk menjaga agar tidak terjadi penyelewengan

penerapan konsep yang tidak sesuai dengan prinsip dan nilai-nilai kedaulatan rakyat.

Sejumlah perbaikan dalam ketatanegaraan berdasarkan UUD NRI dilakukan, seperti penguatan sistem presidensial, penguatan prinsip *check and balance*, keran demokrasi dibuka seluas-luasnya melalui mekanisme pemilihan langsung sehingga rakyat dapat berkontribusi secara langsung dan nyata untuk menyampaikan atau meyarakan hak politiknya. Terjaminnya kebebasan Pers, diberikan ruang kepada calon independen bagi jabatan kepala daerah, adanya lembaga MK yang bertujuan untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara yang dilanggar oleh produk kebijakan pemerintah, dilain hal MK juga bertanggung jawab penuh untuk menjaga dan melindungi konstitusi dari upaya-upaya penyelewengan berbagai kebijakan yang dilahirkan apabila bertentangan dengan ketentuan UUD NRI.

Sebagaimana telah dijelaskan terkait dengan konsepsi kedaulatan rakyat yang terkandung di dalam 4 (empat) naskah konstitusi Indonesia memiliki konsepsi pelaksanaan yang berbeda-beda antara satu sama lainnya, walaupun dilandasi oleh ideologi yang sama yaitu Pancasila. Hal tersebut tidak terlepas dari politik hukum pada saat itu, yang dipengaruhi oleh keadaan baik sosial, ekonomi, politik serta pertahanan keamanan yang belum kondusif.

Bangsa Indonesia merupakan bangsa yang baru mendapatkan kemerdekaan dan belum memiliki pengalaman dalam urusan



penyelenggaraan pemerintahan suatu negara berdaulat, oleh karena itu perubahan-perubahan yang dilakukan terkait dengan konsepsi kedaulatan rakyat pada masing-masing konstitusi tidak terlepas dari faktor keadaan dan upaya uji coba serta penyesuaian untuk mendapatkan konsep yang sesuai dan ideal dengan karakter dan kepribadian Bangsa Indonesia.

Sampai dengan saat ini, bangsa Indonesia di bawah landasan konstitusi UUD 1945 NRI masih terus menerus melakukan berbagai perbaikan terkait dengan struktur ketatanegaraan yang berdasarkan kedaulatan rakyat, walaupun telah diamandemen sampai dengan 4 (empat) kali, tetapi masih terdapat celah-celah di mana UUD 1945 NRI belum dapat secara utuh pada setiap pasalnya mencerminkan penorma-an kedaulatan rakyat.

Walaupun demikian setidaknya UUD NRI dianggap telah lebih ideal dalam mengakomodir prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, apabila dibandingkan dengan UUD 1945 yang secara filosofis mencampurkan antara paham kedaulatan rakyat dengan paham integralistik, oleh karenanya berpengaruh kepada sistem demokrasi yang tidak dapat berjalan dengan sempurna.

Hal tersebut menciptakan keadaan di mana rakyat merasa banyak dirugikan, terberangusnya demokrasi dan lain sebagainya. Sehingga untuk mengatasi berbagai hal tersebut dilakukan perubahan-perubahan untuk penyempurnaan yang bertujuan menjadikan konstitusi yang kuat dengan nilai-nilai kedaulatan rakyat yang dilandasi oleh Pancasila. Dilain hal,

perubahan yang dilakukan adalah sebagai upaya untuk memfasilitasi bagi tampilnya konfigurasi politik dan pemerintahan yang demokratis.<sup>1024</sup>



---

<sup>1024</sup> Mahfud M.D, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 177.

**BAB III**

**PENERAPAN PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT TERHADAP  
PEMBATASAN PERIODE JABATAN KEPALA DAERAH  
KABUPATEN/KOTA DI ACEH**

**A. Ketentuan Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Di Aceh**

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara Indonesia adalah merupakan negara hukum. Sebagaimana diketahui, bahwa ide, cita dan gagasan negara hukum yang dianut oleh Negara Indonesia adalah menganut konsep *rechstaat*. Konsep *rechstaat* berkaitan sangat erat dengan konsep nomokrasi, di mana dapat dijelaskan bahwa secara etimologi nomokrasi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari kata “*nomos*” dan “*cratos*”. *Nomos* berarti norma sedangkan *cratos* berarti kekuasaan.<sup>1025</sup>

Dapat dipahami bahwa maksud dari konsep nomokrasi berarti penyelenggaraan kekuasaan ditentukan oleh noma atau hukum.<sup>1026</sup> Oleh karena itu konsep nomokrasi dikaitkan erat pula dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip supremasi hukum. Makna dari supremasi hukum berarti hukum dilekatkan atau ditempatkan pada kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Hal tersebut adalah sebagaimana tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

---

<sup>1025</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI pada tanggal 22-24 November 2011 di Jakarta, dikutip dalam Majalah Hukum Nasional, hlm. 1.

<sup>1026</sup> *Ibid.*,

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, mengamanatkan: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar”. Ketentuan tersebut memberikan pengakuan bahwa sumber kekuasaan adalah berada ditangan rakyat, namun pelaksanaan kekuasaan yang bersumber dari rakyat tersebut dilaksanakan atas prinsip supremasi hukum. UUD NRI Tahun 1945 sendiri dalam struktur hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia merupakan aturan dasar dan kedudukannya berada pada posisi tertinggi struktur hirarki aturan perundang-undangan sebagaimana diatur berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kedudukan UUD NRI Tahun 1945 yang tinggi dalam struktur hirarki menjadikan UUD sebagai sumber hukum paling dasar Negara Republik Indonesia yang di dalamnya memuat falsafah atau ideologi negara yaitu Pancasila. Dengan keadaan yang demikian, maka tidak akan mungkin ada satu pun ketentuan hukum di Negara Indonesia yang lahir bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Apabila terdapat aturan yang disinyalir bertentangan dengan ketentuan hukum dasar yaitu UUD NRI tahun 1945, maka secara konstitusional, UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menjadi pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*), berdasarkan kewenangannya MK dapat melakukan pengujian baik secara formil ataupun materil apabila terdapat produk undang-undang yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Gambaran tersebut memberikan pemahaman tentang bagaimana skema singkat penyelenggaraan konsep *rechstaat* di Indonesia, di mana kekuasaan tertinggi yang berasal dari rakyat dijaga dengan baik melalui prinsip supremasi hukum yang meninggikan derajat UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan dan sumber hukum tertinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia yang mana eksistensinya dikawal secara langsung oleh Mahkamah Konstitusi.

Terhadap konsep *rechstaat* yang diterapkan di Indonesia, Jimly Asshiddiqie menerangkan bahwa terdapat 13 (tiga belas) prinsip pokok yang menjadi pilar utama untuk menjaga tegaknya suatu negara modern, sehingga dapat dikatakan sebagai negara hukum (*rechstaat*) antara lain:<sup>1048</sup>

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
2. Persamaan dalam hukum (*Equality before the Law*)
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
4. Pembatasan Kekuasaan
5. Organ-Organ Campuran yang bersifat independen
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara
8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)
12. Transparansi dan Kontrol Sosial
13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa

Salah satu fokus pembahasan terkait dengan ciri *rechstaat* yang dianut oleh negara Indonesia adalah tentang pembatasan kekuasaan, pembatasan kekuasaan di Indonesia dilakukan dengan beberapa cara yakni, membagi kekuasaan yang bersumber dari rakyat kepada beberapa cabang kekuasaan

---

<sup>1048</sup> *Ibid*, hlm. 5-8.

negara yaitu lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif yang diatur secara langsung oleh konstitusi.

Legitimasi terhadap lembaga eksekutif dan legislatif dilaksanakan melalui pemilihan umum yang diterapkan dengan menggunakan prinsip demokrasi langsung (*direct democracion*) yang diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali, di mana penerapannya rakyat secara langsung dapat bebas memilih calon kandidat yang akan mengisi posisi-posisi jabatan baik eksekutif maupun legislatif sesuai dengan keinginan politiknya masing-masing, hal tersebut juga secara langsung diatur berdasarkan konstitusi. Sedangkan terhadap lembaga yudikatif, pengisian jabatan tersebut dilakukan dengan suatu mekanisme tersendiri guna menjaga independensi dan kemerdekaan baik bagi Hakim Agung maupun Hakim Konstitusi dalam menjalankan tugasnya sebagai pemegang kekuasaan yudikatif yang merdeka dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Pembagian kekuasaan secara horizontal tersebut dilakukan dengan tujuan agar dapat terlaksananya prinsip *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pembatasan kekuasaan juga dilaksanakan dengan cara membagi kekuasaan secara vertikal, mekanisme ini dilakukan dengan cara membagi kekuasaan kepada beberapa organ yang tersusun secara vertikal, sehingga kekuasaan tersebut tidak tersentralisasi pada satu tangan yang sangat membuka peluang besar untuk terjadinya kesewenang-wenangan.

Hal tersebut dapat dilihat dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, di mana kepala-kepala daerah dalam berbagai tingkatan memiliki tugas, fungsi dan kewenangan yang didesentralisasikan berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.<sup>1049</sup> Selain itu, secara konstitusional terdapat pula daerah-daerah yang memiliki kewenangan yang bersifat otonom yang berbeda dari daerah lainnya yang diatur berdasarkan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan hal tersebut tercermin bagaimana secara spesifik secara konstitusional, konstitusi mengatur tentang pembatasan kekuasaan yang dibagi baik secara horizontal maupun secara vertikal.

Secara konstitusional pula, konstitusi menerapkan satu cara lain terkait pembatasan kekuasaan untuk menghindari terjadinya kesewenangan, yaitu dengan cara membatasi masa dan periode jabatan secara spesifik. Konstitusi mengatur tentang pembatasan masa dan periode jabatan politik berdasarkan hasil pemilihan secara langsung pada tataran lembaga fundamental adalah terhadap jabatan presiden dan wakil presiden yaitu dengan model pembatasan 5 (lima) tahun untuk dalam 1 (satu) periode jabatan, dan untuk maksimal periode jabatan adalah 2 (dua) periode baik secara berturut-turut ataupun berselang.<sup>1050</sup>

Sedangkan untuk jabatan politik lainnya hasil pemilihan umum yaitu terhadap lembaga legislatif (DPR dan DPD) hanya dibatasi masa jabatan saja

---

<sup>1049</sup> Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, berbunyi: "pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".

<sup>1050</sup> Lihat Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945.

yaitu 5 (lima) tahun, tanpa dibatasi batas periode maksimal seperti yang diterapkan terhadap jabatan presiden dan wakil presiden. Hal tersebut diatur berdasarkan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.<sup>1051</sup>

Kemudian terhadap kekuasaan yang dibagi secara vertikal kepada pemerintah daerah tidak diatur secara langsung berdasarkan konstitusi. Konstitusi berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, hanya mengatur tentang mekanisme pengisian jabatan politik kepala daerah dalam berbagai tingkatan tersebut, yaitu ditegaskan dipilih secara demokratis.<sup>1052</sup>

Walaupun secara konstitusional jabatan kepala daerah tidak diatur secara langsung terkait pembatasan masa jabatan, namun pada aturan turunannya secara hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku dan merupakan hukum positif negara Indonesia. Juga dilakukan pembatasan masa jabatan kepala daerah. Mengenai ketentuan pembatasan masa jabatan dan periode jabatan kepala daerah akan dibahas sebagai berikut:

### **1. Pengaturan Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan Ketentuan Perundang-Undang Nasional**

Pada tataran hukum nasional terdapat beberapa regulasi dalam bentuk undang-undang yang mengatur tentang pembatasan jabatan kepala daerah.

Hal ini perlu disinggung mengingat perkembangan ketentuan yang berlaku di

---

<sup>1051</sup> Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, berbunyi: “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, Umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”.

<sup>1052</sup> Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, berbunyi:”Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.



Aceh secara khusus tidak terlepas dari perkembangan hukum nasional. Terdapat keadaan di mana ketentuan kekhususan Aceh mengatur masih secara umum ataupun terdapat kekosongan pengaturan yang tidak diatur berdasarkan ketentuan kekhususan Aceh atau dalam hal ketentuan kekhususan Aceh tertinggal dengan perkembangan kebaruan dalam praktik penyelenggaraan suatu urusan tertentu, sehingga terjadi perubahan alur pengaturan secara norma yang pada praktiknya mengikuti ketentuan pada hukum nasional.

Ketentuan hukum nasional yang mengatur tentang pembatasan jabatan kepala daerah pada tataran undang-undang adalah ketentuan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Ketentuan UU Pemda tersebut merupakan ketentuan yang lahir berdasarkan amanat Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945, di mana mengamanatkan bahwa terkait dengan susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam suatu undang-undang.

Berdasarkan UU Pemda sebagai aturan turunan sebagaimana amanat konstitusi terkait payung hukum sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan di daerah menyatakan bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah.<sup>1053</sup> Kemudian pada ayat selanjutnya undang-undang membagi kualifikasi kepala daerah berdasarkan corak pembagian wilayah administrasi pemerintahan daerah yang diterapkan di Indonesia, yaitu jabatan gubernur sebagai kepala

---

<sup>1053</sup> Lihat Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintahan daerah untuk wilayah administrasi provinsi atau daerah tingkat I, jabatan bupati sebagai kepala pemerintahan daerah untuk wilayah administrasi kabupaten, dan jabatan walikota sebagai kepala pemerintahan untuk wilayah administrasi kota. Daerah kabupaten dan kota merupakan wilayah administrasi yang sama apabila dilihat dari jenjang pembagian wilayah administrasi yaitu tingkat II.

Berkaitan dengan hal pembatasan kekuasaan dalam konteks masa dan periode jabatan kepala daerah, pembatasan tersebut dilakukan dengan tidak membedakan jenjang wilayah administrasi jabatan. Sehingga model pembatasan masa dan periode jabatan adalah berlaku sama baik terhadap jabatan gubernur ataupun terhadap jabatan bupati dan walikota.

Pasal 60 UU Pemda mengatur bahwasanya jabatan kepala daerah adalah 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.<sup>1054</sup> Model pembatasan jabatan yang diterapkan dalam UU Pemda tersebut mencerminkan model pembatasan yang dikenal dengan istilah “*just one re-election*”, di mana kepala daerah hanya diperbolehkan menjabat untuk jabatan yang sama hanya 2 (dua) periode saja, atau dengan kata lain. Setiap calon kepala daerah hanya boleh mencalonkan diri kembali pada jabatan yang sama setelah menjabat satu periode.

UU Pemda tidak mengatur terkait dengan kontinuitas jabatan, sehingga dapat ditafsirkan kalimat “dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama

---

<sup>1054</sup> Lihat Pasal 60 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

hanya untuk satu kali masa jabatan” adalah dapat menjabat secara berturut-turut dengan maksimal 2 (dua) periode pada jabatan yang sama. Namun apabila jabatan tersebut tidak diisi secara berlanjut dalam artian seorang calon kepala daerah dalam mengisi jabatan tersebut terjadi penyelang (berselang), maka hal tersebut juga diperbolehkan.

Gambaran tersebut menunjukkan model pembatasan periode masa jabatan yang tidak mengikat secara kontinuitas, tetapi lebih menetapkan ambang batas maksimal untuk menjabat yaitu 2 (dua) Periode masa jabatan saja. Apabila ditelaah secara lebih dalam frasa “dalam dipilih kembali” pada ketentuan Pasal 60 UU Pemda, merupakan model pembatasan masa jabatan yang dilakukan dengan cara membatasi hak politik, baik pemilih yaitu konstituen dalam wilayah pemilihan dan juga calon kepala daerah.

Secara langsung norma pada ketentuan tersebut berkaitan langsung dengan hak setiap masyarakat untuk dapat memilih calon kepala daerah yang akan memimpin wilayahnya untuk masa jabatan maksimal 2 (dua) periode atau 10 (sepuluh) tahun masa jabatan dan juga hak seseorang untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah dengan ambang batas maksimal 2 (dua) periode jabatan atau 10 tahun masa jabatan.

Berkaitan dengan hak politik yang dimaksud, dapat dijelaskan secara spesifik adalah hak yang dimiliki oleh warga negara di mana asas kenegaraannya menganut asas demokrasi, dapat juga diartikan bahwa hak politik yang dimaksud merupakan bagian dari hak untuk turut serta dalam kegiatan pemerintahan sebagaimana diatur berdasarkan Pasal 28D ayat (3)

UUD NRI Tahun 1945.<sup>1055</sup> Hak politik juga diartikan sebagai hak untuk dipilih dan memilih sebagaimana ketentuan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, berbunyi:” (1) setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>1056</sup>

Alur hak politik yang dilaksanakan dengan mekanisme demokrasi secara jelas merupakan hak yang diberikan kepada warga negara berdasarkan konstitusi yaitu Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan jaminan atas kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan maupun tulisan, sehingga dalam hal ini hak politik diartikan sebagai suatu cara dan jalur di mana masyarakat dapat menyampaikan segala aspirasinya dan ikut terjun dalam pemerintahan.<sup>1057</sup> Selain itu hak politik diberikan jaminan secara langsung oleh konstitusi bertujuan untuk membatasi kekuasaan pemerintah sehingga tidak sampai melanggar hak-hak rakyat dan juga memberikan kesempatan yang sama dalam pemerintahan.<sup>1058</sup>

Penjelasan tersebut memberikan gambaran bahwa pembatasan kekuasaan dengan cara membatasi masa jabatan kepala daerah dilakukan dengan cara membatasi hak politik atau hak memilih dan dipilih yang

---

<sup>1055</sup> Adrianus Bawamenewi, *Implementasi Hak Politik Warga Negara*, Jurnal Warta Edisi 61 Juli 2019, hlm. 50.

<sup>1056</sup> Lihat Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

<sup>1057</sup> Adrianus Bawamenewi, *Implementasi...Loc.Cit*, hlm. 50.

<sup>1058</sup> *Ibid*, hlm. 51

ditetapkan dengan suatu batas maksimal dapat memilih calon untuk dapat duduk pada jabatan yang dimaksud, sekaligus membatasi hak dipilih seorang calon untuk dapat duduk pada jabatan yang dimaksud.

Ketentuan pembatasan masa jabatan kepala daerah yang diatur berdasarkan UU Pemda, memberikan penjelasan secara detil terkait frasa “dalam jabatan yang sama”, pada bagian penjelasan Pasal 60 UU Pemda, dijelaskan bahwa yang dimaksud “dalam jabatan yang sama” dalam ketentuan tersebut adalah jabatan bupati sama dengan jabatan walikota.

Terhadap penjelasan Pasal 60 UU Pemda tersebut, diketahui bahwa penormaannya dalam jabatan yang sama dirumuskan dengan menafsirkan jabatan berdasarkan kekuasaan pada tingkatan wilayah administrasi, yang mana diketahui berdasarkan pembagian wilayah, wilayah kabupaten dan kota adalah termasuk kepada wilayah tingkat II. Walaupun dalam penjelasan tersebut hanya menyinggung tafsir jabatan yang sama adalah hanya untuk jabatan bupati dan walikota, namun apabila ditafsirkan secara analogi, maka makna jabatan yang sama akan lebih luas dari makna yang disampaikan pada bagian penjelasan tersebut, karena pada hakikatnya pemaknaan jabatan yang sama terikat oleh tingkatan wilayah administrasi.

Ketentuan lain yang mengatur secara lebih jelas dan spesifik berkenaan dengan pembatasan masa jabatan kepala daerah, diatur pula berdasarkan Undang-Undang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU Pilkada) di mana ketentuan tersebut merupakan ketentuan yang berkedudukan sebagai *lex specialis* pada tingkatan undang-undang. UU

Pilkada yang dimaksud mengalami banyak perubahan dan pasang surut dalam keberlakuannya diakibatkan faktor politik hukum, faktor penerapan asas demokrasi pada daerah-daerah dan termasuk juga faktor kondisi Pandemi Covid-19 yang melanda Negara Republik Indonesia.

Sebelum membahas penormaan tentang pembatasan masa jabatan berdasarkan UU Pilkada, secara singkat akan dijelaskan berkaitan dengan pasang surut keberlakuan UU Pilkada dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penjelasan tersebut penting untuk dijelaskan karena akan berkaitan dengan pilihan hukum yang menyebabkan potensi konflik regulasi antara satu undang-undang yang bersifat khusus (*lex specialis*) dengan Undang-Undang khusus lainnya yang berlaku di Aceh.

Dinamika penerapan UU Pilkada dimulai dengan disahkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada penghujung masa jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyo, di mana ketentuan tersebut menerapkan perubahan yang sangat signifikan terkait pemilihan kepala daerah. Ketentuan tersebut merubah mekanisme pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan melalui pemilihan secara langsung kepada model demokrasi perwakilan, di mana DPRD diberikan kewenangan untuk memilih kepala daerah.

Ketentuan tersebut menimbulkan penolakan luas dari masyarakat, sehingga oleh karena itu Presiden yang baru terpilih Joko Widodo mengeluarkan perpu sebagai respon dari sikap penolakan dari masyarakat, yaitu Perpu No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan

Walikota. Perpu tersebut kemudian diterima oleh DPR dan diundangkan menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Menjadi Undang-Undang.

UU Pilkada No 1 Tahun 2015 sejatinya mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah kepada mekanisme demokrasi secara langsung, sehingga hak pilih kepala daerah dikembalikan kepada suara rakyat melalui hak pilihnya, di lain hal UU Pilkada No 1 Tahun 2015 mengamanatkan pelaksanaan Pilkada yang dilakukan secara serentak pada tahun yang sama.

Perkembangan selanjutnya UU Pilkada No 1 Tahun 2015 mengalami 4 (empat) kali perubahan, yakni: perubahan pertama melalui Undang-Undang No. 8 Tahun 2015, perubahan kedua melalui Undang-Undang No. 10 Tahun 2016, perubahan ketiga dilakukan melalui Perpu No. 2 Tahun 2020, dan selanjutnya perpu tersebut diundangkan menjadi Undang-Undang No. 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada Tahun 2020).

Khusus pembatasan masa jabatan berdasarkan UU Pilkada secara penormaan terakhir dirubah berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015. Dalam ketentuan tersebut pembatasan terhadap masa jabatan kepala daerah dilakukan dengan

cara dirumuskan ke dalam persyaratan yang diatur secara spesifik menjadi syarat yang harus dipenuhi sebagai calon kepala daerah.

Adapun syarat yang dimaksud dirumuskan ke dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016, berbunyi:<sup>1059</sup>

“(2) Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. berpendidikan paling rendah sekola lanjutan tingkat atas atau sederajat
- d. dihapus; (sebelumnya pada Perpu No 1 Tahun 2014, diatur “telah mengikuti Uji publik)
- e. berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
- f. mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim;
- g. tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
- h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- i. tidak melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
- j. menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
- k. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya merugikan keuangan negara;
- l. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan ketentuan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;

---

<sup>1059</sup> Lihat Pasal 7 ayat (2) Undang-Undnag No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.



- n. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota;
- o. belum pernah menjabat sebagai Gubernur untuk calon Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota untuk Calon Wakil Bupati/Calon Wakil Walikota pada daerah yang sama;
- p. berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
- q. tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Penjabat Walikota;
- r. dihapus; (sebelumnya pada Perpu No 1 Tahun 2014, diatur “memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan DPRD bagi anggota DPRD;
- s. menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan;
- t. menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Nasional Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan; dan
- u. berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon”.

Berdasarkan penormaan yang diterapkan melalui Pasal 7 ayat (2) UU Pilkada, secara jelas dapat diperhatikan terkait persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh seorang calon kepala daerah untuk dapat ikut serta mendapatkan kesempatan mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Apabila diperhatikan secara lebih seksama, penormaan pada Pasal 7 ayat (2) UU Pilkada secara bersamaan selain menetapkan syarat bagi calon kepala daerah, juga memuat beberapa norma yang secara khusus mengatur tentang pembatasan masa jabatan kepala daerah.

Norma tentang pembatasan periode jabatan yang dimaksud dapat dilihat pada ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf n dan huruf o, di mana ketentuan dalam UU Pilkada secara lebih rinci melanjutkan penjelasan atas norma pembatasan periode dan masa jabatan sebagaimana diatur berdasarkan Pasal 60 UU Penda yang mengatur secara lebih umum.

Pada UU Penda sebagaimana telah di bahas sebelumnya di dalam Pasal 60 ketentuan tersebut memuat norma membatasi periode jabatan kepala daerah adalah sebatas 2 periode masa jabatan untuk jabatan yang sama. UU Pilkada dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf n, menjelaskan secara lebih spesifik di mana terdapat larangan untuk setiap calon petahana (*incumben*) yang telah menjabat selama 2 (periode) untuk kembali mendaftarkan diri pada jabatan yang sama.

Sebagai contoh dijelaskan dalam ketentuan tersebut adalah seorang bakal calon kepala daerah dalam jabatan gubernur tidak dapat kembali mencalonkan diri pada jabatan yang sama yaitu jabatan gubernur setelah sebelumnya pernah menjabat sebagai gubernur selama 2 (dua) periode masa jabatan, begitu pula ketentuan tersebut berlaku bagi jabatan wakil gubernur, seorang calon wakil gubernur tidak akan dapat kembali mencalonkan diri untuk jabatan wakil gubernur apabila sebelumnya telah menjabat sebagai wakil gubernur selama 2 (dua) periode masa jabatan.

Hal yang sama juga berlaku pada jabatan kepala daerah di tingkat kabupaten/kota yaitu jabatan bupati, wakil bupati, walikota dan wakil walikota, pada jabatan tersebut terdapat pula batasan yang sama. Karena

apabila dilihat pada ketentuan tersebut tidak memisahkan pengaturan norma pembatasan kekuasaan antara kepala daerah tingkat provinsi maupun kepala daerah tingkat kabupaten/kota. Sehingga hal yang berlaku pada jabatan kepala daerah tingkat provinsi maka akan berlaku pula bagi jabatan kepala daerah tingkat kabupaten/kota.

Secara lebih khusus membahas tentang jabatan bupati dan walikota, serta wakil bupati dan wakil walikota, apabila merujuk kepada penjelasan Pasal 60 UU Pemda, maka dianggap sebagai jabatan yang sama. Dapat dicontohkan, seorang bakal calon bupati tidak akan dapat tidak akan dapat mendaftarkan diri pada jabatan bupati apabila sebelumnya telah menjabat selama 2 (dua) periode jabatan pada jabatan walikota dan begitu pula sebaliknya bahwa bakal calon walikota tidak akan dapat mencalonkan diri sebagai walikota apabila sebelumnya telah menjabat selama 2 (dua) periode masa jabatan pada jabatan bupati.

Secara lebih spesifik lagi norma pada ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf o, yang juga menerapkan pembatasan kekuasaan dalam perspektif jabatan yang memuat larangan bagi seseorang yang pernah menjabat sebagai kepala daerah untuk mencalonkan diri sebagai calon wakil kepala daerah pada daerah yang sama. Atas penormaan yang demikian, ketentuan tersebut bukan hanya membatasi kekuasaan dalam konteks jabatan saja melainkan juga pembatasan yang dilakukan secara spesifik menekankan pada konteks teritorial.

Dapat dicontohkan bahwa seorang yang pernah menduduki jabatan gubernur tidak akan dapat mencalonkan diri sebagai calon wakil gubernur

untuk daerah yang sama, begitu pula bagi jabatan wakil bupati dan wakil walikota tidak akan pernah dapat dicalonkan oleh seseorang yang sebelumnya pernah menjabat sebagai bupati atau walikota pada daerah yang sama. Atas norma yang demikian, corak pembatasan kekuasaan bukan hanya diterapkan dengan cara membatasi 2 (dua) periode masa jabatan, tapi juga dibatasi dari jenis jabatannya dan wilayah teritorial jabatan.

Pembatasan masa dan periode jabatan yang dimaksud juga diatur secara spesifik berdasarkan UU Pilkada. UU Pilkada membatasi masa dan periode jabatan berdasarkan jenis jabatan dan tingkatan wilayah administrasi. Khusus untuk jabatan bupati/walikota pada ketentuan UU Pilkada diatur berdasarkan Pasal 162 ayat (2) berbunyi:<sup>1060</sup>

“(2) Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 161 ayat (3) memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan”.

Berbeda dengan norma sebelumnya yaitu norma pada Pasal 7 ayat (2) huruf n dan o, di mana membatasi periode jabatan seseorang melalui syarat pencalonan pada jabatan kepala daerah, Pasal 162 secara tegas mengatur pembatasan masa jabatan yang serupa dengan pembatasan yang diamanatkan melalui Pasal 60 UU Pemda, yaitu membatasi jabatan kepala daerah adalah 5 tahun dalam 1 (satu) periode dan kemudian membatasi maksimal 2 (dua)

---

<sup>1060</sup> Lihat Pasal 162 ayat (2) Undang-undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

periode menjabat untuk jabatan yang sama digolongkan berdasarkan tingkatan wilayah administrasi.

Secara umum dapat dilihat bahwa antara UU Pemda dan UU Pilkada, merupakan 2 (dua) ornamen hukum yang saling melengkapi khususnya terkait pembatasan kekuasaan dalam konteks masa jabatan kepala daerah. Perbedaan mendasarnya adalah bahwa UU Pemda lebih mengatur terkait pembatasan masa jabatan secara umum dan UU Pilkada lebih mengatur terkait pembatasan jabatan kepala daerah secara lebih rinci dan spesifik.

## **2. Pengaturan Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan Ketentuan Kekhususan Aceh**

Sebagaimana pada bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa Daerah Aceh merupakan salah satu dari 4 daerah di Indonesia (DKI, DIY, Papua, Aceh) yang diberikan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan asas otonomi yang bersifat asimetris. dalam artian yang demikian aceh memiliki beberapa karakter pengaturan penyelenggaraan pemerintahan yang berbeda dari daerah-daerah lain pada umumnya merujuk kepada aturan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU Pemda.

Secara yuridis kekhususan yang dimiliki oleh Aceh dilandasi oleh Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang mengamanatkan pengakuan terhadap daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa agar penyelenggaraan pemerintahannya diatur oleh suatu undang-undang tersendiri. Sejauh ini landasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Aceh

dilandasai oleh suatu undang-undang yang bersifat khusus yaitu Undang-Undang No. 11 Tentang Pemerintahan Aceh (UUPA).

UUPA sendiri merupakan wujud yuridis dari penyelenggaraan desentralisasi yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Aceh dalam memenuhi tuntutan-tuntutan Aceh untuk mendapatkan kewenangan yang lebih berdasarkan potensi-potensi yang dimiliki guna melaksanakan berbagai agenda pembangunan dan pemenuhan kesejahteraan kepada masyarakat di daerah tersebut yang sesuai dengan karakter khas yang dimiliki oleh daerah.

Kedudukan UUPA adalah sebagai suatu kekhususan sehingga berlaku sebagai *lex specialis* terhadap UU Pemda yang umumnya berlaku di daerah-daerah lain di Indonesia. Namun walaupun demikian, pada praktiknya penerapan UUPA sendiri terdapat banyak tantangan mengingat perlu adanya pembaharuan-pembaharuan hukum dikarenakan kondisi sosial, politik dan hukum di daerah yang bersifat dinamis. Sehingga dengan demikian, pada kasus-kasus tertentu UU Pemda atau UU lainnya diterapkan guna mengisi kekosongan hukum terkait penyelenggaraan pemerintahan di Aceh atau dalam hal norma pada UUPA dianggap tidak lagi mengakomodir perkembangan kebaruan hukum sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang bersifat *real*.

Konstruksi hukum di dalam UUPA sendiri pengaturannya adalah bersifat sangat *general* (umum), oleh karenanya pelaksanaan UUPA membutuhkan aturan-aturan pelaksana baik dalam bentuk Peraturan

Pemerintah (PP) sebagaimana diamanatkan oleh UUPA ataupun pengaturan yang bersifat teknis lainnya dalam bentuk Qanun. Qanun sendiri merupakan peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah yang berfungsi untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat di Aceh.<sup>1061</sup>

Qanun di Aceh terbagi atas 2 (dua) yaitu: Qanun Aceh dan Qanun Kabupaten/Kota. Qanun Aceh merupakan regulasi sejenis peraturan daerah tingkat provinsi (Perda Tingkat I) yang keberlakuannya mengikat untuk teritorial seluruh wilayah Aceh. Sedangkan Qanun Kabupaten/Kota, merupakan regulasi sejenis peraturan daerah tingkat kabupaten/kota (Perda Tingkat II) yang keberlakuannya mengikat untuk teritorial tertentu pada wilayah administrasi tingkat kabupaten/kota yang ada di Aceh.

Berkenaan dengan pembatasan masa jabatan kepala daerah khususnya pada tingkat kabupaten/kota di Aceh akan dikaji dengan menggunakan 2 (dua) perspektif regulasi yaitu UUPA dan Qanun Aceh. Berdasarkan UUPA, pengaturan tentang pembatasan masa jabatan kepala daerah di Aceh diatur pada Bab X Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. Penormaan pada ketentuan tersebut tidak membedakan pembatasan jabatan kepala daerah baik pada jabatan gubernur, bupati ataupun walikota. Sehingga ketentuan tersebut mengikat secara menyeluruh pada setiap jabatan yang dimaksud.

---

<sup>1061</sup> Lihat Pasal 1 angka 21 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Pasal 65 ayat (1) UUPA, Berbuyi: “(1) Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil Walikota dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat setiap 5 (lima) tahun sekali melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia serta dilaksanakan secara jujur dan adil”.<sup>1062</sup> Penormaan pada ketentuan tersebut membatasi jangka waktu suatu jabatan kepala daerah adalah sesuai dengan jangka waktu pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun. Oleh karenanya penormaan tersebut secara langsung membatasi masa waktu jabatan dalam satu periode adalah 5 (lima) tahun.

Berdasarkan ketentuan tersebut juga diatur terkait dengan tata cara pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia serta dilaksanakan secara jujur dan adil yang dilakukan dengan cara pemilihan secara langsung oleh rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa tata cara yang demokratis terhadap pelaksanaan Pilkada berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 oleh Pasal 65 ayat (1) UUPA adalah secara langsung (*direct democracy*). Gambaran penormaan pada ketentuan tersebut memberikan pemahaman bahwa legitimasi jabatan yang didapat oleh kepala daerah di Aceh adalah secara langsung didapat oleh rakyat melalui hak pilihnya secara langsung dan legitimasi atas kekuasaan yang bersumber dari rakyat tersebut dibatasi dalam jangka waktu tertentu yaitu selama 5 (lima) tahun.

Pasal 65 ayat (2) UUPA kemudian memuat norma lanjutan yang mengatur tentang pembatasan jabatan kepala daerah secara lebih spesifik,

---

<sup>1062</sup> Lihat Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.



yaitu: “(2) Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan”.<sup>1063</sup>

Penormaan pada ketentuan Pasal 65 ayat (2) UUPA, secara langsung memberikan batasan bagi kepala daerah untuk menjabat selama 5 (lima) tahun. Frasa “memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan” memberikan pengertian bahwa calon kepala daerah dengan status petahana (*incumben*) memiliki hak untuk kembali mencalonkan diri pada jabatan yang sama dengan jabatan yang diemban sebelumnya untuk satu kali masa jabatan (diartikan di sini adalah 1 periode jabatan berikutnya).

Hal yang demikian selaras dengan pengaturan yang sebelumnya telah dibahas berdasarkan UU Pemda yaitu menganut model pembatasan kekuasaan “*just one re-election*” atau seseorang dibatasi untuk menjabat pada jabatan yang sama maksimal 2 (dua) periode jabatan atau 10 (sepuluh) tahun masa jabatan.

Melihat penormaan tentang pembatasan masa jabatan kepala daerah tersebut, dapat dikatakan norma tersebut cenderung mengatur secara general sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Maka untuk lebih spesifik diketahui akan dilihat penormaan turunan yang secara lebih jelas dan lengkap diatur melalui Qanun Aceh.

---

<sup>1063</sup> Lihat Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Adapun secara historis terdapat 3 Qanun Aceh yang mengatur secara teknis tentang pelaksanaan pilkada di Aceh di mana di dalamnya sekaligus mengatur tentang pembatasan masa jabatan kepala daerah. Setelah disahkannya UUPA, Qanun yang pertama sekali mengatur secara teknis tentang pelaksanaan Pilkada di Aceh adalah Qanun No. 7 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Qanun No. 2 Tahun 2004 Tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Sebagaimana Telah diubah dengan Qanun No. 3 Tahun 2005.

Berdasarkan Qanun No 7 Tahun 2006 tersebut terdapat norma yang mengatur pembatasan masa jabatan kepala daerah di Aceh, yaitu pada Pasal 33A yang menyatakan: “Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan”.

Kemudian penjelasan dari Pasal 33A Qanun No. 7 Tahun 2006 menjelaskan “bahwa yang bersangkutan (calon kepala daerah di Aceh) belum pernah menjabat dua kali masa jabatan di daerah yang sama atau daerah lain dan perhitungan dua kali masa jabatan dihitung sejak saat pelantikan. Penjelasan pada qanun tersebut menjelaskan bahwa pembatasan jabatan kepala daerah di Aceh tidak hanya dibatasi periode jabatan, tetapi juga dibatasi dalam hal jenis jabatan dan teritorial jabatan. Secara jelas dapat dilihat bahwa frasa “jabatan yang sama” diartikan berlaku untuk jabatan pada daerah yang sama maupun daerah yang berbeda.

Perkembangan selanjutnya Qanun No. 7 Tahun 2006 digantikan dengan Qanun No. 5 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Pada Qanun tersebut pembatasan masa jabatan kepala daerah di Aceh diatur melalui Pasal 84 ayat (3), berbunyi: “(3) Gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Secara penorma-an Qanun Aceh No. 5 Tahun 2012 menjelaskan tentang pengaturan pembatasan masa jabatan kepala daerah di Aceh serupa dengan ketentuan sebelumnya yaitu pada Qanun No. 7 Tahun 2006. Perbedaannya Qanun Aceh No. 5 Tahun 2012 tidak menjelaskan secara spesifik terkait pemaknaan pembatasan yang dimaksud pada frasa “jabatan yang sama” seperti yang sebelumnya dijelaskan melalui penjelasan Pasal 33A Qanun Aceh No. 7 Tahun 2006.

Selanjutnya Qanun No. 5 Tahun 2012 digantikan dengan Qanun No. 12 Tahun 2006 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota (Qanun Pilkada). Qanun inilah yang sampai dengan saat ini berlaku sebagai aturan teknis dalam penyelenggaraan pilkada di Aceh dan sekaligus mengatur secara teknis perihal pembatasan masa jabatan kepala daerah di Aceh.

Berdasarkan Qanun No. 12 Tahun 2016 (Qanun Pilkada), pembatasan masa jabatan diatur dalam norma yang memuat persyaratan sebagai kepala daerah di Aceh, yaitu pada Pasal 24, sebagai berikut:<sup>1064</sup>

- a. Warga Negara Republik Indonesia;
- b. Orang Aceh;
- c. Beragama Islam, taat menjalankan syari'at Islam dan mampu membaca Al-Quran dengan baik;
- d. Taat kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- e. Bersedia menjalankan butir-butir Mou Helsinki dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh serta peraturan pelaksanaannya yang dibuktikan dengan surat pernyataan yang ditanda tangani di depan lembaga DPRA/DPRK;
- f. Pendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- g. Berumur paling rendah 30 (tiga puluh) tahun ketika ditetapkan sebagai calon tetap;
- h. Sehat jasmani, rohani dan bebas narkoba berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter pemerintah di ibukota Pemerintahan Aceh;
- i. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan yang diancam dengan hukuman penjara paling kurang 5 (lima) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, kecuali tindak pidana makar atau politik yang telah mendapat amnesti/rehabilitasi;
- j. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- k. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela
- l. Mengenal daerah pencalonannya dan dikenal oleh masyarakat di daerah pencalonannya;
- m. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- n. Tidak dalam status sebagai penjabat Gubernur dan Bupati, atau Walikota;
- o. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- p. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;

---

<sup>1064</sup> Lihat Pasal 24 Qanun Aceh No. 12 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota.

- q. Memiliki nomor pokok wajib pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
- r. Belum pernah menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan yang sama untuk calon Gubernur dan Wakil Gubernur, calon Bupati dan Wakil Bupati, serta calon Walikota dan Wakil Walikota;
- s. Belum pernah menjabat sebagai:
  1. Gubernur untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota
  2. Wakil Gubernur untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
  3. Bupati Untuk Calon Wakil Bupati dan Calon Wakil Walikota;
  4. Walikota untuk Calon Wakil Walikota dan Calon Wakil Bupati;
  5. Bupati untuk Calon Walikota dan Walikota untuk Calon Bupati yang sudah pernah menjabat dua periode jabatan;
- t. Berhenti bagi jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;

Ketentuan persyaratan bagi calon kepala daerah sebagaimana tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 24 Qanun Pilkada, memuat adanya persyaratan bagi bakal calon kepala daerah di Aceh terkait dengan pembatasan masa jabatan sebagaimana dimaksud dalam penelitian ini. Dapat dilihat pada Pasal 24 huruf r, yang mengatur bahwa seorang calon kepala daerah dibatasi untuk dapat mencalonkan diri pada jabatan yang sama adalah 2 (dua) periode masa jabatan untuk jabatan yang sama dengan jabatan yang pernah diemban sebelumnya.

Lebih spesifik diatur pula penormaan tentang pembatasan jabatan berdasarkan jenjang jabatan kepala daerah, yaitu berdasarkan Pasal 24 huruf s Qanun Pilkada. Ketentuan tersebut memuat batasan di mana menekankan pada konteks jabatan, konteks penekanan pada jabatan yang dimaksud adalah

bahwa secara tidak langsung ditemukan adanya jenjang jabatan dan pada penormaan pembatasan jabatan kepala daerah tersebut.

Melalui penormaan pada pasal tersebut dapat tergambar adanya jenjang jabatan dari mulai gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota dan wakil walikota. Secara lebih mudah dapat dipisahkan antara jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tingkat I, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota. Secara lebih spesifik dapat dijelaskan pula selain jenjang jabatan terdapat pula perbedaan atas kualifikasi kewenangan pada jabatan yang kemudian dilakukan pembatasan.

Perbedaan kualifikasi kewenangan pada jabatan tersebut dapat dilihat dengan adanya norma yang mengatur bahwa seseorang yang pernah menjadi kepala daerah tidak diperbolehkan untuk mencalonkan diri pada jabatan wakil kepala daerah. Hal tersebut secara jelas menyiratkan makna adanya batasan bagi seseorang untuk mencalonkan diri pada jabatan yang ruang lingkup kualifikasi kewenangannya lebih kecil dari pada ruang lingkup kualifikasi jabatan yang pernah dijabat sebelumnya.

Terkait pembatasan yang dilakukan atas jenjang jabatan dapat dilihat, khususnya untuk calon yang pernah menjabat pada jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah tingkat I, tidak diperbolehkan untuk mencalonkan diri pada jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah kabupaten/kota. Pada penormaan yang sama pula khusus jabatan kepala daerah kabupaten/kota yaitu bupati dan walikota dianggap sebagai jabatan yang sama. Sehingga seorang calon yang pernah menjabat sebagai bupati selama 2

(dua) periode masa jabatan tidak dapat mencalonkan diri dalam jabatan walikota, begitu pula sebaliknya.

Kemudian secara lebih lanjut, secara lebih jelas diatur melalui Pasal 24 ayat (1), (2), (3), dan (4) Qanun Pilkada, perihal maksud dari pembatasan 2 (dua) periode, definis tentang pembatasan jabatan yang sama, teknis perhitungan 2 (dua) kali periode jabatan dan penjelasan perhitungan masa jabatan penuh, antara lain sebagai berikut:<sup>1065</sup>

Pasal 26 ayat (1) Qanun Pilkada berbunyi: “(1) perhitungan 2 (dua) kali masa jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 huruf r, dihitung berdasarkan jumlah pelantikan pada jabatan yang sama, yaitu masa jabatan pertama selama 5 (lima) tahun penuh dan masa jabatan kedua paling singkat selama  $2\frac{1}{2}$  (dua setengah) tahun dan sebaliknya”.

Pasal 26 ayat (2) Qanun Pilkada berbunyi: “(2) Jabatan yang sama sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah jabatan Gubernur dengan Gubernur, Jabatan Wakil Gubernur dengan Wakil Gubernur, jabatan Bupati/Walikota dengan jabatan Bupati/Walikota, dan jabatan Wakil Bupati/Walikota dengan jabatan Wakil Bupati/Walikota”.

Pasal 26 ayat (3) Qanun Pilkada berbunyi: “(3) 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 huruf r, meliputi:

- a. Telah dua kali berturut-turut pada jabatan yang sama;
- b. Telah dua kali pada jabatan yang sama tidak berturut-turut; dan
- c. 2 (dua) kali dalam jabatan yang sama di daerah yang sama atau di daerah yang berbeda.

Pasal 26 ayat (4) Qanun Pilkada berbunyi: “(4) Perhitungan 5 (lima) tahun masa jabatan atau  $2\frac{1}{2}$  (dua setengah) tahun masa jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung sejak tanggal pelantikan sampai dengan akhir masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota yang bersangkutan:”.

Ketentuan Pasal 26 Qanun Pilkada tersebut memberikan gambaran lebih teknis perihal konsepsi pembatasan jabatan kepala daerah, dapat dilihat pada

---

<sup>1065</sup> Lihat Pasal 26 ayat (1),(2),(3) dan (4) Qanun Aceh No. 12 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota.

ayat (1) digambarkan dengan sangat jelas perihal pembatasan 2 (dua) periode jabatan disertai dengan metode perhitungannya yang dimulai pada saat waktu pelantikan, ditambah dengan perhitungan masa jabatan dihitung penuh apabila telah dijabat minimal selama  $2\frac{1}{2}$  (dua setengah) tahun masa jabatan dalam satu periode.

Pada ayat (2) dapat dilihat terkait pembatasan jabatan atas frasa “jabatan yang sama”. Pembatasan yang dilakukan tersebut ditekankan pada konteks jenis jabatan, sehingga seseorang hanya dapat menjabat pada jenis jabatan sama baik kepala daerah dan wakil kepala daerah tingkat I atau kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota adalah maksimal 2 (dua) periode.

Selain itu pada ayat (3) dijelaskan terkait teknis perhitungan 2 (dua) kali masa jabatan yang sama dijabat oleh seseorang, secara tegas diatur bahwa 2 (dua) kali masa jabatan yang sama dapat dijabat secara berturut-turut (masa jabatan berlanjut secara kontinuitas maksimal 2 (dua) periode jabatan), dua kali secara tidak berturut-turut dan bahkan dilakukan pembatasan secara teritorial bahwa jabatan yang sama juga ditafsirkan sama untuk wilayah teritorial yang berbeda.

Secara lebih detail diatur terkait masa jabatan yang dianggap penuh pada ayat (4) yaitu selama 5 tahun atau  $2\frac{1}{2}$  (dua setengah) tahun yang dihitung semenjak pelantikan sampai dengan berakhirnya masa jabatan berdasarkan siklus pemilu per-lima tahun. Oleh karenanya perhitungan minimal masa jabatan  $2\frac{1}{2}$  (dua setengah) tahun dihitung sebagai 1 kali masa jabatan dalam hal seorang seseorang berhenti ditengah jalan pada jabatannya atau seseorang



menduduki atau menggantikan orang lain dalam jabatannya secara definitif ditengah masa jabatan.

### **3. Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengaturan Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah**

Ketentuan terkait pembatasan masa jabatan kepala daerah berdasarkan UU Pilkada dalam perjalanannya terjadi beberapa kali pengujian terhadap norma yang mengatur khusus persoalan pembatasan masa jabatan. Secara konstitusional tentunya hal tersebut adalah ruang yang diberikan oleh konstitusi sebagai upaya untuk melindungi hak-hak dasar warga negara yang dijamin berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Berkenaan dengan pembatasan kekuasaan kepala daerah terdapat beberapa Putusan MK yang lahir dari pengujian terhadap Undang-Undang Pilkada. Pengujian yang dilakukan oleh MK adalah sesuai dengan kewenangan yang diatribusikan langsung berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Adapun putusan yang dimaksud antara lain:

a. Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008

Putusan MK Nomor 8/PUU-VI/2008 lahir atas pengujian yang dilayangkan oleh Said Saggaf selaku Bupati Mamasa. *Judisial review* tersebut merupakan gugatan uji materi terhadap Pasal 58 huruf o UU 32/2004 terkait pembatasan masa jabatan kepala daerah. Uji materi terhadap ketentuan tersebut dilandasari beberapa alasan antara lain:<sup>1066</sup>

Bahwa Said Saggaf selaku Pemohon pernah menjabat sebagai kepala daerah tidak berturut-turut dan di daerah yang berbeda, yaitu pada

---

<sup>1066</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VI/2008.

tahun 1993-1998 menjabat sebagai bupati di Kabupaten Bantaeng Provinsi Sulawesi Selatan dan pada tahun 2003-2008 menjabat sebagai bupati di Kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat, sehingga oleh karena itu Pasal 58 Huruf o UU 32/2004 belum dapat diterapkan kepada pemohon, karena menurut pihak pemohon, jabatan sebagai kepala daerah yang dijabat bukanlah jabatan yang dijabat secara berturut-turut dan bukan pada daerah yang sama.

Bahwa Pasal 58 huruf o UU 32/2004 mengatur mengenai persyaratan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah telah membatasi hak konstitusional Pemohon untuk kembali mencalonkan diri sebagai Bupati Mamasa periode 2008-2013. Dalam pokok permohonan tersebut ditambahkan bahwa ketentuan Pasal 58 huruf o UU 32/2004 tidak relevan dengan semangat reformasi, demokrasi dan melanggar hak asasi manusia, sehingga menurut pemohon bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

Putusan MK terhadap pengujian Pasal 58 Huruf o UU 32/2004 adalah menolak permohonan yang diajukan oleh pemohon. Terkait dengan uji materi tersebut MK berkesimpulan bahwa Pasal 58 huruf o UU Pemda yang mengatur syarat menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah, yaitu: “belum pernah menjabat kepala daerah atau wakil kepala daerah selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama” tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Oleh karena itu, dalil-dalil yang dikemukakan oleh Pemohon tidaklah beralasan sehingga permohonan pemohon harus dinyatakan ditolak.

b. Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009

Putusan MK Nomor 22/PUU-VII/2009 lahir atas pengujian yang dilayangkan oleh I Gede Winasa sebagai Pemohon I (Bupati Jembrana) dan Nurdin Basirun sebagai Pemohon II (Bupati Karimun). Dalam *judisial review*

tersebut kedua belah pihak melayangkan pengujian dilandasi beberapa hal, antara lain:<sup>1067</sup>

Bahwa Pemohon I tidak dapat dikualifisir sebagai telah dua kali memegang jabatan Kepala Daerah Jembrana, karena Pemohon diangkat sebagai Bupati Jembrana berdasarkan; (i) Kepmendagri Nomor 131.61-388 dan (ii) Kepmendagri Nomor 131.61-987. Pengangkatan Pemohon sebagai Bupati Jembrana berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.61-388 dan Kepmendagri Nomor 131.61-987 memiliki perbedaan yang sangat fundamental dilihat dari sudut mekanisme pemilihannya. Pengangkatan pemohon sebagai Bupati Jembrana berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.61-388 dilakukan melalui mekanisme pemilihan tidak langsung di DPRD Kabupaten Jembrana, di mana mekanisme pemilihan tidak langsung ini bukan mekanisme pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004.

Pengangkatan Pemohon sebagai Bupati Jembrana berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.61-987 dilakukan sebagai hasil pemilihan langsung dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2005, di mana mekanisme pemilihan umum langsung ini lah yang diatur dalam Pasal 56 ayat (1) UU 32/2004. Dengan perbedaan mekanisme pemilihan tersebut, maka Pemohon tidak dapat dikenakan ketentuan “belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama” sebagaimana diatur dalam Pasal 58 huruf o UU 32/2004.

Bahwa Pemohon II juga tidak dapat dikualifisir sebagai telah dua kali memegang jabatan Kepala Daerah Kabupaten Karimun dengan mekanisme pengangkatan yang berbeda, yaitu Pemohon II yang awalnya Wakil Bupati kemudian diangkat sebagai Bupati Karimun atas dasar usulan Pj. Gubernur Kepulauan Riau berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.30-326 dan diangkat kembali sebagai Bupati Karimun atas keberhasilan menjadi Calon Bupati Terpilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Langsung berdasarkan Kepmendagri Nomor 131.21-111.

Terhadap *judisial review* tersebut MK melalui putusnya berkesimpulan bahwa Pasal 58 huruf o UU 32/2004 tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. MK melalui putusan tersebut memutuskan bahwa hitungan masa jabatan

---

<sup>1067</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009.

tidak terhalang oleh berlakunya dua UU yang berbeda, serta setengah masa jabatan atau lebih dihitung sebagai satu kali masa jabatan.

c. Putusan Nomor 83/PUU-XIV/2016

Putusan MK Nomor 83/PUU-XIV/2016 lahir atas pengujian yang dilayangkan oleh Darmili selaku mantan Bupati Simeulu yang telah menjabat selama 2 (dua) periode masa jabatan secara tidak berturut-turut. Judicial review yang dilakukan adalah pengujian Pasal 65 ayat (2) UUPA terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Dalam *judisial review* tersebut Pemohon melayangkan pengujian dilandasi alasan, berupa:

Pemohon pernah dua kali menjabat sebagai kepala daerah, dan saat ini telah lima tahun tidak dalam jabatan kepala daerah, dan posisi Pemohon jika akan maju kembali menjadi Kepala Daerah sudah sama dengan calon yang lain, Pemohon tidak dapat menggunakan Pengaruh lagi terhadap birokrasi yang dikhawatirkan oleh pembuat UU bahwa jika seseorang Kepala Daerah menjabat lebih dari 2 (dua) periode akan menimbulkan dinasti atau pemerintahan yang otoriter seperti masa orde baru. Dengan telah jeda selama 5 (lima) tahun atau satu periode setelah menjabat selama dua periode maka telah membuat posisi Pemohon tidak lagi berada dalam posisi yang dapat menggunakan pengaruhnya sebagaimana Kepala Daerah yang aktif atau yang akan melanjutkan pencalonannya untuk periode selanjutnya, malah posisi Pemohon kekuatannya akan jauh di bawah jika dibandingkan dengan kekuatan Calon Petahana.

Melalui Putusan tersebut MK berkesimpulan bahwa permohonan yang dilayangkan memiliki norma yang sama dengan pengujian yang sebelumnya dilakukan berdasarkan Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 yang telah dinilai konstitusionalitasnya. MK menilai bahwa warga negara memang mempunyai hak konstitusional untuk ikut serta di dalam pemerintahan, akan tetapi hak

konstitusional yang dimaksud dapat dibatasi menurut Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Pembatasan dimaksud terbuka bagi pembentuk UU sebagai pilihan kebijakan, sehingga tidak bertentangan dengan UUD 1945.

d. Putusan Nomor 67/PUU-XVIII/2020

Putusan MK Nomor 67/PUU-XVIII/2020 lahir atas pengujian yang dilayangkan oleh Muhammad Kilat Wartabone selaku Pemohon I dan Imran Ahmad sebagai Pemohon II. Pengujian tersebut dilakukan terkait penormaam Pada Pasal 7 ayat (2) huruf n UU No. 10/2016 terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Adapun alasan pengujian yang dilakukan adalah sebagai berikut:<sup>1068</sup>

Alasan Pertama, bahwa dalam satu periode masa jabatan, jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah diisi dari pasangan calon yang dipilih bersama-sama melalui proses politik. Dalam rentang waktu lima tahun, jabatan kepala daerah dapat diisi oleh Gubernur, Bupati, Walikota. Namun, jabatan tersebut dapat pula diisi oleh Wakilnya dalam kondisi Gubernur, Bupati, Walikota berhalangan atau diberhentikan sementara atau tetap. Dengan demikian, ada dua subyek hukum yang memenuhi kriteria pernah “menjabat sebagai Gubernur, Bupati, Walikota” sebagaimana frasa yang diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf n UU *a quo*, yakni: pertama: kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota), dan kedua : wakil kepala daerah (Wakil Gubernur, Wakil Bupati, Wakil Walikota). Jabatan kepala daerah yang dapat diisi oleh Gubernur, Bupati, Walikota dan/atau Wakil Gubernur, Wakil Bupati, Wakil Walikota karena kondisi penon-aktifan/pemberhentian kepala daerah di tengah jalan, dalam satu periode masa jabatan.

Alasan Kedua, bahwa dari perspektif tugas dan wewenang, tidak dibedakan antara tugas dan wewenang subyek hukum yang “menjabat sebagai Gubernur, Bupati, Walikota” dengan subyek hukum yang “menjadi Pejabat Gubernur, Bupati, Walikota”, sebagaimana diatur dalam pasal 65 UU No. 23/2014. Ketentuan Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) UU *a quo* menegaskan hal tersebut, bahwa kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya. Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Dalam hal wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah, *incasu*

---

<sup>1068</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XVIII/2020.

menjadi Pejabat Kepala Daerah, waktu pelaksanaan jabatannya dapat berlangsung lama, bergantung pada proses penahanan kepala daerah atau status berhalangan sementara kepala daerah.

Bahwa dalam praktek ketatanegaraan yang terjadi di Pemerintahan Kabupaten Bone Bolango Periode 2010 s/d 2015, sejak pelantikan Pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati Terpilih, Bupati Abdul Haris Nadjamudin diberhentikan sementara dan Wakil Bupati Hamim Pou seketika itu langsung menjalankan wewenang sebagai Bupati, Menjadi Pejabat Bupati Bone Bolango dalam rentang waktu 2 tahun 8 bulan 9 hari. Rentang waktu selebihnya, oleh karena ditengah masa jabatan tersebut bupati Abdul Haris Nadjamudin berhalangan tetap (meninggal dunia), maka pejabat bupati Hamim Pou demi hukum, menjadi Bupati pengganti pada sisa masa jabatan 2 tahun 3 bulan 21 hari. Demikian halnya, dalam contoh kasus periodisasi masa jabatan Bupati A dan Wakil Bupati B periode masa jabatan 2005 s/d 2010. Bupati A yang berhalangan sementara sejak awal menjabat, baru dapat menjabat kembali pada sisa masa jabatan 6 (enam) bulan, sedangkan masa jabatan 4 tahun 6 bulan, wewenang sebagai bupati dijalankan oleh B, pasangan wakilnya.

Maka, dari perspektif menjalankan tugas dan wewenang sebagai bupati, pasal yang dimohonkan pengujian bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 apabila frasa belum pernah “menjabat sebagai Gubernur” dimaknai sebatas hanya yang belum pernah “menjabat sebagai kepala daerah” saja, sedangkan subyek hukum yang pernah menjalankan wewenang sebagai kepala daerah atau menjadi pejabat kepala daerah, dalam rentang waktu setengah atau lebih dari setengah dibebaskan dari kriteria telah menjabat kepala daerah.

Alasan Ketiga, bahwa masih berkaitan dengan ilustrasi dalam matriks di atas, berlakunya frasa dalam Pasal 7 ayat (2) huruf n UU *a quo* yang dimohonkan pengujian, tidak memberikan rasa keadilan dan bertentangan dengan asas proporsional, dalam hal Bupati Abdul Haris Nadjamudin (pada contoh kasus ketatanegaraan di Kabupaten Bone Bolango 2010-2015) yang tidak sempat menjalankan wewenang sebagai Bupati, dihitung telah menjabat selama satu periode. Sebaliknya, Wakil Bupati Hamim Pou yang telah menjalankan wewenang sebagai Bupati secara penuh dalam lima tahun, tidak dikategorikan telah menjabat selama satu periode.

Demikian pula, sama tidak adil dan tidak proporsionalnya dalam hal diterapkan pada contoh kasus Bupati A dan Wakil Bupati B Periode 2005-2010. Tidak adil manakala Bupati A yang hanya menjabat sebagai Bupati selama 6 bulan dihitung telah menjabat selama satu periode, sedangkan Wakil Bupati B yang menjalankan wewenang Bupati selama 4,5 tahun atau 4 tahun 6 bulan, tidak dikategorikan telah menjabat selama satu periode.

Alasan Keempat, oleh karenanya pula, berlakunya frasa dalam pasal yang dimohonkan uji materiil telah menciptakan perlakuan yang tidak sama (unequal treatment) antar sesama pejabat yang mempunyai wewenang yang sama-sama sebagai kepala daerah, yang tidak senafas dengan maksud dari Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Alasan Kelima, berlakunya Pasal 7 ayat (2) huruf n UU a quo berpotensi dijadikan ruang penyelundupan hukum, manakala ukuran untuk menghitung masa jabatan satu periode adalah menjabat sebagai kepala daerah saja. Maka, dalam hal terjadi pemberhentian kepala daerah ditengah jalan sebelum mencapai setengah masa jabatan, wakil kepala daerah menggunakan ruang penyelundupan hukum dengan cara sengaja mengulur-ulur waktu proses penetapan menjadi bupati pengganti. Padahal, bersamaan dengan saat kepala daerah diberhentikan sementara, secara hukum, saat itu pula wakil bupati menjalankan wewenang sebagai bupati.

Pada putusan tersebut MK berpendapat bahwa bahwa setengah masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan. Artinya, jika seseorang telah menjabat Kepala Daerah atau sebagai Pejabat Kepala Daerah selama setengah atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali masa jabatan”, sehingga persoalan permohonan para Pemohon yang memohon agar frasa sebagaimana dimaksudkan dalam Petition para Pemohon yang menyatakan, “menjabat sebagai Gubernur, Bupati, Walikota” dalam Pasal 7 ayat (2) huruf n UU 10/2016 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai menjadi “ menjabat sebagai Gubernur, Bupati, Walikota dan/atau menjadi Pejabat Gubernur, Bupati, Walikota” telah dijawab secara tegas dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009 tersebut. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat tidak terdapat masalah konstiusionalitas dalam norma yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon *a quo*.

Selanjutnya berkenaan dengan dalil para pemohon bahwa telah terjadinya penyelundupan hukum pada kasus konkret sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, MK berpendapat bahwa atas dalil tersebut MK

bukanlah pihak yang berwenang dalam memberikan penilaian, mengingat persoalan penetapan seseorang yang diangkat sebagai kepala daerah menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap adalah merupakan ranah implementasi norma dan bukan terkait dengan inskonstitusionalitas norma. Atas dasar yang demikian MK berpendapat bahwa dalil para Pemohon berkenaan inkonstitusionalitas norma Pasal 7 ayat (2) huruf n UU 10/2016 tidak beralasan menurut hukum.

Beberapa putusan MK sebagaimana telah diuraikan tersebut merupakan beberapa dari sekian banyak pengujian yang dilakukan oleh MK terkait dengan pembatasan masa jabatan kepala daerah, di mana putusan-putusan yang diuraikan tersebut adalah beberapa putusan pilihan yang dapat memberikan gambaran utuh terkait dengan pengujian norma pembatasan masa jabatan kepala daerah yang dilakukan oleh warga negara dalam memperjuangkan hak politik sebagaimana diamanahkan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Atas beberapa pengujian seperti yang telah dijelaskan tersebut dapat dirumuskan bahwa pembatasan masa jabatan kepala daerah berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VI/2008 memberikan batasan jabatan kepala daerah yang diimplementasikan melalui UU, yaitu:

- a. Pembatasan dua kali berturut-turut dalam jabatan yang sama;
- b. Pembatasan dua kali tidak berturut-turut dalam jabatan yang sama;
- c. Pembatasan dua kali dalam jabatan yang sama ditempat yang berbeda.



Selanjutnya berdasarkan Putusan MK Nomor 22/PUU-VII/2009 dipahami bahwa pembatasan 2 (dua) periode masa jabatan juga berlaku terhadap masa jabatan yang dipayungi oleh UU yang berbeda, di mana mekanisme pemilihan yang dilakukan masih menerapkan demokrasi perwakilan (*indirect democracy*) yang berbeda dengan mekanisme pemilihan kepala daerah yang diterapkan saat ini menggunakan sistem pemilihan langsung. Namun sistem pemilihan kepala daerah tidak langsung, tidaklah berarti sistem tersebut tidak atau kurang demokratis dibandingkan dengan sistem pilkada langsung yang diterapkan sekarang ini.

Berdasarkan Putusan MK Nomor 83/PUU-XIV/2016 dipahami pula bahwa norma pembatasan masa jabatan kepala daerah khususnya Bupati dan Walikota di Aceh berdasarkan UUPA, menerapkan norma pembatasan yang sama sebagaimana telah diuji konstitusionalitasnya berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VI/2008. Kemudian melalui Putusan MK Nomor 67/PUU-XVIII/2020 dipahami bahwa masa jabatan penuh dalam satu periode sekurang-kurangnya dijabat dalam masa waktu  $2 \frac{1}{2}$  (dua setengah) tahun masa jabatan.

#### **4. Sinkronisasi Pengaturan Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Di Aceh**

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya terkait dengan pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota yang penormaannya diatur berdasarkan UU nasional melalui UU No 32/2004, UU 23/2014 (UU Pemda)

dan UU 22/2014, Perpu 1/2014, UU 1/2015 Jo. 6/2020 (UU Pilkada), berdasarkan UU kekhususan Aceh melalui UU 11/2006, Putusan MK diantaranya Putusan Mahkamah Nomor 8/PUU-VI/2008, Putusan Mahkamah Nomor 22/PUU-VII/2009, Putusan Mahkamah Nomor 83/PUU-XIV/2016, Putusan Mahkamah Nomor 67/PUU-XVIII/2020 dan peraturan pelaksana dalam bentuk Qanun Aceh.

Berdasarkan cermatan yang dilakukan pada seluruh ketentuan regulasi seperti disebutkan di atas, ditemukan kesamaan norma, mekanisme dan penerapan model pembatasan masa jabatan. Oleh sebab itu, pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota adalah berlaku sama diseluruh wilayah kabupaten/kota di Indonesia. Secara spesifik penormaan menyangkut pembatasan periode dan jabatan kepala daerah kabupaten kota di Aceh dilakukan dengan rumusan sebagai berikut:

- a. Pembatasan masa jabatan kepala daerah Kabupaten/Kota di Aceh adalah mengikut siklus pelaksanaan pilkada yang dilaksanakan dalam jangka waktu lima tahun sekali.
- b. Pembatasan periode jabatan kepala daerah Kabupaten/Kota di Aceh adalah maksimal 2 (dua) periode atau 10 (sepuluh) tahun masa jabatan.
- c. Perhitungan masa jabatan penuh dianggap 1 (satu) kali masa jabatan adalah telah menjabat selama minimal  $2\frac{1}{2}$  (dua setengah) tahun masa jabatan yang terhitung mulai dari saat pelantikan dalam hal kepala daerah Bupati/Walikota berhenti pada saat tengah menjabat ataupun

dalam hal mengisi atau menggantikan jabatan yang dimaksud secara definitif.

- d. Pembatasan periode jabatan maksimal 2 (dua) kali masa jabatan dapat dijabat baik dengan cara berturut-turut (status sebagai calon petahan) ataupun dengan cara tidak berturut-turut.
- e. Pembatasan dalam konteks jabatan bupati/walikota diterapkan secara sama untuk seluruh wilayah kabupaten/kota yang ada di Aceh sehingga batasan 2 (dua) periode masa jabatan berlaku baik pada jabatan kepala daerah kabupaten/kota di daerah yang sama maupun pada daerah yang berbeda.
- f. Pembatasan menekankan pada aspek tingkatan jabatan berdasarkan kewenangan pada wilayah administrasi jabatan sehingga jabatan bupati dan walikota adalah jabatan yang sama.
- g. Pembatasan jabatan dilakukan dengan cara membedakan kualifikasi jabatan berdasarkan tugas dan kewenangan sehingga seorang yang pernah menjabat sebagai Bupati/Walikota di Aceh tidak dapat mencalonkan diri pada jabatan Wakil Bupati/Wakil Walikota di Aceh.

Pada perspektif yang berbeda, apabila dikaji dari perspektif struktur hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, maka pembatasan kepala daerah Kabupaten/Kota Di Aceh dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Penormaan pembatasan kekuasaan terkait masa jabatan kepala daerah tidak diatur secara langsung berdasarkan konstitusi, konstitusi hanya mengatur tentang prosedur pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme yang demokratis.
- b. Model pembatasan kekuasaan terkait masa jabatan kepala daerah merupakan model yang sama dengan pembatasan terkait masa jabatan Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945. Di mana pembatasan tersebut menekankan pada konteks hak politik seseorang untuk dapat memperoleh kesempatan yang sama di dalam pemerintahan berdasarkan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
- c. Pada tataran undang-undang, penormaan terkait pembatasan masa jabatan kepala daerah diatur berdasarkan 2 (dua) UU yaitu UU Pemda (untuk daerah khusus seperti Aceh berlaku UU kekhususan UUPA) yang mengatur secara umum dan UU Pilkada yang mengatur secara khusus. Model pembatasan masa jabatan yang diterapkan berdasarkan UU, merupakan pilihan kebijakan yang dibuat oleh pembuat undang-undang dengan mengadopsi model pembatasan kekuasaan berdasarkan Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945.
- d. Terkait pembatasan kekuasaan berkenaan dengan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh regulasi yang menjadi dasar hukum merupakan UU kekhususan Aceh (UUPA) yang menjadi *lex specialis* bagi penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, karena

berdasarkan UUPA terdapat beberapa keistimewaan terkait dengan penyelenggaraan pilkada yang demokratis di Aceh seperti adanya lembaga Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh dan eksistensi partai lokal yang merupakan kekhususan yang dimiliki Aceh serta UU Pilkada yang juga bersifat *lex specialis* yang khusus mengatur persoalan pelaksanaan Pilkada, terhadap kedua UU tersebut, dapat dilihat sifatnya adalah saling melengkapi, bahwa dalam konteks terdapat ketentuan yang tidak diatur berdasarkan UUPA maka berlaku UU Pilkada untuk melengkapi kekosongan hukum atau kebaruan hukum dalam memenuhi kebutuhan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang demokratis.

- e. Pada tataran aturan pelaksana dalam bentuk Qanun Aceh, norma pembatasan kekuasaan terkait masa jabatan kepala daerah merujuk UUPA dan juga UU Pilkada, hal tersebut dapat dilihat dari konsideran yang melandasi dan mendasari lahirnya Qanun Nomor 12 Tahun 2016. Sehingga ditemukan kesamaan norma pembatasan yang secara rinci diatur berdasarkan UU Pilkada merupakan hal yang sama yang juga diatur berdasarkan Qanun Aceh.

## **B. Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Ketentuan Pembatasan Periode Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota di Aceh**

### **1. Konsepsi Kedaulatan Rakyat Terhadap Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan Pancasila Dan Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945**

Prinsip kedaulatan rakyat merupakan gagasan pemikiran penting yang diusung oleh para pendiri bangsa pada masa menjelang kemerdekaan, sehingga gagasan tersebut merupakan cita luhur dari para pendiri bangsa sebagai landasan pokok perkembangan laju ketatanegaraan Indonesia di masa yang akan datang. Prinsip kedaulatan rakyat merupakan pokok pikiran ketiga yang dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945.<sup>1069</sup>

Melihat jauh kebelakang melalui perspektif sejarah dengan mengutip pandangan dari Tan Malaka, dikatakan bahwa paham kedaulatan rakyat sebenarnya sudah tumbuh sejak lama di bumi nusantara. Misalnya seperti dicontoh oleh suku Minangkabau di Sumatera Barat pada abad ke 14 sampai dengan abad ke 16, bahwa kekuasaan raja dibatasi oleh ketundukannya pada nilai keadilan dan kepatutan. Hal tersebut dapat ditemukan pada kaedah adat istiadat suku Minangkabau yang menyatakan bahwa “rakyat beraja pada penghulu, penghulu beraja pada mufakat, dan mufakat beraja pada alur dan patut”.<sup>1070</sup>

Berdasarkan kaedah tersebut dapat dipahami bahwa, raja sejati dalam kultur Minangkabau dalam setiap kebijakannya harus berdasarkan pada alur (logika) dan patut (keadilan), sehingga alur dan patut inilah sebagai alat pengukur di mana kebijakan seorang raja dapat saja ditolak oleh masyarakat

---

<sup>1069</sup> Mexsasai Indra, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Dalam Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Selat, Edisi Mei 2014, Vol. 1 No. 2, hlm. 122.

<sup>1070</sup> *Ibid*, hlm. 123.

apabila kebijaksanaan yang diambil tersebut bertentangan dengan logika (pikiran akal sehat) dan prinsip keadilan.<sup>1071</sup>

Dalam perspektif yang sama terhadap objek yang berbeda, Hatta menjelaskan bahwa penerapan demokrasi dibawah feodalisme dapat terus bertahan di nusantara adalah karena salah satu faktor penting terhadap produksi yaitu tanah bukanlah kepemilikan raja secara absolut, melainkan dimiliki secara bersama oleh masyarakat desa, sehingga hasrat tiap-tiap orang untuk memanfaatkan produksi pada tanah tersebut haruslah mendapat persetujuan dari kaumnya. Hal tersebutlah yang memupuk tradisi gotong royong sehingga diterapkan pula untuk urusan-urusan lainnya termasuk persoalan-persoalan individu di dalam masyarakat. Adat tersebut hidup dengan membawa kebiasaan bermusyawarah menyangkut kepentingan umum, yang kemudian diputuskan secara mufakat (kata sepakat).<sup>1072</sup>

Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat pada implemetasinya membentuk suatu rumusan demokrasi yang sejalan dan searah dengan norma-norma dan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat Indonesia yang bersifat majemuk. Norma dan nilai-nilai yang ada pada masyarakat tersebut kemudian diekstrak oleh para pendiri bangsa yang dirumuskan ke dalam Pancasila.

Secara normatif penjelasan tersebut senada dengan alinea ke IV pembukaan UUD NRI Tahun 1945 ditemukan pada kata-kata:<sup>1073</sup>

---

<sup>1071</sup> Yudi latif, *Negara Paripurna, Historis, Rasionalitas, dan Aktualitas*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2018, hlm. 387

<sup>1072</sup> *Ibid*, hlm. 387-389.

<sup>1073</sup> Lihat Alinea ke IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945

“...demikianlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu disusun dalam suatu UUD Negara Republik Indonesia yang berbentuk dalam suatu susunan Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui suatu mekanisme yang demokratis berdasarkan Pancasila, perlu diketahui bahwa cita hukum Pancasila dirumuskan melalui alinea ke II UUD NRI Tahun 1945.<sup>1074</sup> Berbunyi:<sup>1075</sup> “...dan perjuangan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia kedepan pintu gerbang kemerdekaan Indonesia, yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur”

Berdasarkan cita hukum Pancasila yang dikonstruksikan atas kekuasaan berdasarkan kehendak rakyat yang bermuara pada kedaulatan, keadilan dan kemakmuran, Yudi Latif merumuskan beberapa hal, sebagai berikut.<sup>1076</sup>

- a. Cita-cita kedaulatan rakyat (demokrasi) memiliki jangkang yang kuat dalam sejarah politik Indonesia. Stimulusnya bersumber dari tradisi musyawarah desa; semangat kesederajatan, persaudaraan dan permusyawaratan islam; dan gagasan emansipasi dan sosial-demokrasi Barat. Semangatnya dikobarkan oleh kehendak untuk membebaskan diri dari represi politik dan ekonomi kolonialisme-kapitalisme.
- b. Kemerdekaan Indonesia dirayakan dengan semangat kebebasan, kesetaraan, dan persaudaraan. Berakhirnya kolonialisme menimbulkan harapan kuat di kalangan rakyat bahwa batasan dan diskriminasi sosial yang dipaksakan oleh pemerintah kolonial akan sirna. Kata “merdeka” yang telah menjadi pekik umum di ruang publik, juga mengandung tututan bagi perbaikan status sosial. Dengan merdeka, orang-orang dari pelbagai kelas dan kelompok

---

<sup>1074</sup> Meksasai Indra, *Konsepsi...Op.Cit*, hlm 124.

<sup>1075</sup> Lihat Alinea ke II Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

<sup>1076</sup> Yudi latif, *Negara Paripurna,...Op.Cit*, hlm. 486-488.



status mulai berbagi impian yang sama untuk diperlakukan sebagai warga negara kelas satu.

- c. Dengan mempertimbangkan tradisi gotong royong masyarakat Indonesia, watak multikultural kebangsaan Indonesia, dan pengalaman keterjajahan yang ditimbulkan oleh kolonialisme sebagai perpanjangan dari kapitalisme dan individualisme, para pendiri bangsa menggagas demokrasi yang sejalan dengan alam pikiran dan kepribadian bangsa Indonesia, yakni suatu demokrasi permusyawaratan yang menyediakan wahana bagi perwujudan semangat kekeluargaan dan keadilan sosial di bawah bimbingan hikmat-kebijaksanaan.
- d. Di bawah semangat kekeluargaan, negara yang berkedaulatan rakyat itu mengandung cita-cita kerakyatan dan permusyawaratan. Dalam visi negara ini, demokrasi memperoleh kesejatiannya dalam pergulatan daulatan rakyat, ketika kebebasan politik berkelindan dengan kesetaraan ekonomi, yang menghidupkan semangat persaudaraan dalam kerangka “musyawarah-mufakat”. Dalam prinsip musyawarah-mufakat, keputusan tidak didikte oleh golongan mayoritas (mayorokrasi) atau kekuatan minoritas elite politik dan pengusaha (minorokrasi), melainkan dipimpin oleh hikmat-kebijaksanaan yang memuliakan daya-daya rasionalitas deliberatif dan kearifan setiap warga negara tanpa pandang bulu.
- e. Di bawah orientasi etis hikmat-kebijaksanaan, demokrasi direalisasikan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai ketuhanan menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab serta nilai-nilai persatuan (kekeluargaan) dan keadilan. Demokrasi yang berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, mewajibkan para penyelenggara negara untuk memelihara budi-pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang cita-cita moral rakyat yang luhur. Demokrasi yang berdasarkan nilai persatuan dan keadilan, dituntut untuk dapat melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.
- f. Orientasi etis “hikmat-kebijaksanaan” juga mensyaratkan adanya wawasan pengetahuan yang mendalam yang mengatasi ruang dan waktu tentang materi yang dimusyawatkan. Melalui hikmah itulah, mereka yang mewakili rakyat bisa merasakan, menyelami, dan mengetahui apa yang dipikirkan rakyat untuk kemudian diambil keputusan yang bijaksana yang membawa republik ini pada keadaan yang lebih baik. Orientasi etis “hikmah-kebijaksanaan” juga mensyaratkan kearifan untuk dapat menerima perbedaan secara positif dengan memuliakan apa yang disebut sebagai “kebajikan peradaban” (*the virtue of civility*), yakni rasa pertautan dan kemitraan di antara ragam perbedaan dan kesediaan untuk berbagi substansi bersama,

- melampaui kepentingan kelompok, untuk kemudian melunakkan dan menyerahkannya secara toleran kepada tertib sipil.
- g. Segala kekuatan dalam masyarakat, tanpa pandang bulu, harus diberi akses ke dalam proses pengambilan keputusan. Wakil-wakil rakyat berdialog dengan pengetahuan dan kearifannya, bukan dengan kepentingan kelompoknya. Dengan bimbingan himat-kebijaksanaan, perilaku politik yang etis akan berkembang di lembaga perwakilan, wakil-wakil rakyat berdebat, bersikukuh dengan kebenaran pendapatnya, namun dengan menjunjung etika politik dan semangat kekeluargaan. Rakyat pun akan melihat apa yang dilakukan wakil-wakilnya itu memang mempresentasikan kedaulatan rakyat, bukan memeralat rakyat untuk mencapai tujuannya. Dengan dimulainya aspirasi rakyat dalam proses demokrasi politik di lembaga perwakilan, rakyat juga dituntut untuk menjadi warga negara yang bijaksana, yang memahami hak dan kewajibannya, serta bertanggung jawab dalam menjalankan partisipasi politiknya.

Konsepsi kedaulatan rakyat yang dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip cita hukum Pancasila sebagaimana yang digambarkan oleh Yudi Latif, merupakan gambaran ideal bagaimana seharusnya kedaulatan rakyat dilaksanakan dan tercermin dalam setiap perumusan norma pada perundang-undangan yang merupakan hukum positif yang berlaku di Indonesia.

Secara lebih detil dapat dijelaskan bahwa dari kelima sila yang terkandung di dalam Pancasila, sila ke empat adalah sila yang paling erat kaitannya dengan kedaulatan rakyat dan demokrasi. Bagir Manan menjelaskan terdapat 4 (empat) hal yang terkandung dalam sila keempat, yaitu:<sup>1077</sup>

- a. Prinsip kerakyatan
- b. Prinsip hikmat kebijaksanaan
- c. Prinsip permusyawaratan

---

<sup>1077</sup> Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gramedia Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 60.

d. Prinsip perwakilan

Prinsip kerakyatan dikenal pula dengan istilah kedaulatan rakyat dan demokrasi, menurut paham Pancasila pengertian prinsip kerakyatan lebih luas dari pada pengertian demokrasi yang tumbuh di barat yang menekankan pada aspek politik.<sup>1078</sup> Prinsip kerakyatan berdasarkan paham Pancasila terkandung di dalamnya demokrasi politik dan demokrasi ekonomi atau demokrasi sosial. Hatta menjelaskan demokrasi politik berkaitan dengan prinsip mufakat dalam pengambilan keputusan, sedangkan demokrasi ekonomi berkaitan dengan prinsip tolong-menolong dalam upaya mewujudkan kesejahteraan.<sup>1079</sup>

Paham kerakyatan dilaksanakan melalui perwakilan senantiasa memerlukan adanya pemilihan, baik dilakukan secara langsung, tidak langsung, ataupun bertingkat. Paham kerakyatan tanpa adanya suatu pemilihan, maka adalah suatu kebohongan belaka.<sup>1080</sup> Karena kerakyatan merupakan salah satu dari sila yang menjadi dasar negara, maka penyelenggaraan pemilihan adalah bagian dari upaya untuk melaksanakan dasar negara yaitu Pancasila.<sup>1081</sup>

Maksud dari prinsip kebijaksanaan dengan menafsirkan kalimat pada sila keempat yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan” artinya dipimpin oleh kearifan (*wisdom, wijshheid*). Secara rinci dijelaskan bahwa kepemimpinan yang arif dan bijaksana adalah kepemimpinan yang

---

<sup>1078</sup> *Ibid*, hlm. 61.

<sup>1079</sup> Muhammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat*, 1950, hlm. 22 dikutip dalam Bagir Manan *Kedaulatan...*, *Ibid*, hlm. 61.

<sup>1080</sup> *Ibid.*,

<sup>1081</sup> *Ibid.*,

dilaksanakan dengan mengedepankan kasih sayang, penuh tanggungjawab kepada orang banyak berdasarkan kelebihan ilmu, kelebihan wawasan dan akal budi luhur yang ada pada para pemimpin, sehingga kepemimpinan dilaksanakan secara damai untuk mewujudkan ketentraman dan kesejahteraan.<sup>1082</sup>

Prinsip permusyawaratan berarti berunding secara damai menurut cara dan aturan tertentu yang ditetapkan atau diterima oleh semua pihak yang terlibat dalam perundingan. Prinsip permusyawaratan sangat erat kaitannya dengan kerakyatan dan demokrasi dalam hal pemecahan masalah atau penentuan arah kebijakan. Pemecahan masalah atau penentuan arah kebijakan yang dilakukan tidak melalui perundingan atau dalam hal dilakukan perundingan tetapi tidak dilaksanakan atau dijalankan secara teratur, maka hal tersebut bukanlah demokrasi.

Agar perundingan dapat dilaksanakan dengan baik dan teratur, tidak semua orang dalam jumlah yang sangat banyak dapat diikutkan ke dalam perundingan atau permusyawaratan, melainkan hanya orang-orang tertentu tetapi bertindak mengatasnamakan orang banyak dan merupakan perwakilan dari banyak orang. Antara paham kerakyatan dengan paham permusyawaratan diibaratkan seperti dua hal yang tidak dapat dipisahkan dalam analogi dua sisi dari satu kepingan mata uang. Kerakyatan yang dilakukan tanpa adanya musyawarah, bukanlah demokrasi.<sup>1083</sup>

---

<sup>1082</sup> *Ibid*, hlm. 63.

<sup>1083</sup> *Ibid*, hlm. 66.

Pada prinsip terakhir yaitu prinsip perwakilan mengandung arti bahwa keinginan atau kehendak umum berdasarkan aspirasi dari masyarakat dapat ditentukan baik secara langsung maupun tidak langsung tergantung kebutuhan suatu negara. Perwakilan yang dimaksud, lebih tepat untuk diartikan bertindak atas nama, dengan demikian para wakil dari masyarakat baik pada cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif, dalam melaksanakan urusannya bertindak atas nama rakyat dan sesuai dengan kehendak serta aspirasi rakyat.

Penjelasan terkait konsep kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana telah dijelaskan telah memberikan gambaran rumusan konsepsi yang perlu diperhatikan. Selanjutnya konsepsi tersebut akan dikaitkan dengan pembatasan masa jabatan kepala daerah pada lingkup kabupaten/kota berdasarkan konstitusi yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila seperti yang diterapkan saat ini, dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Batasan terhadap masa jabatan kepala daerah kabupaten kota tidak diatur secara spesifik berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, di mana penormaan pada konstitusi mengatur hal-hal yang sifatnya fundamental dan umum. Hal tersebut memenuhi prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila mengingat ruang yang diberikan oleh konstitusi dengan mengembalikan kepada kebijaksanaan yang dapat diambil oleh lembaga yang memiliki kewenangan menentukan alur demokrasi di daerah mengingat perkembangan demokrasi di daerah-

daerah yang bersifat plural sehingga dapat mengakomodir segala kepentingan daerah.

- b. Batasan masa jabatan yang secara langsung diatur berdasarkan kontitusi adalah hanya untuk jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Di mana penormaan pembatasan tersebut terkait dengan hak konstitusional warga negara untuk menduduki jabatan presiden dibatasi dalam konteks jabatan berdasarkan teritorial dan jangka waktu. Hal tersebut tentunya memenuhi prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila, di mana pembatasan kekuasaan merupakan salah satu dari ciri negara hukum modern, ditambah dengan sejarah penyalahgunaan kewenangan presiden pada masa orde baru diakibatkan oleh pembatasan masa jabatan yang terlalu fleksibel ditentukan oleh UUD 1945. Atas dasar hal tersebut terdapat keinginan politik untuk membatasi masa jabatan tersebut secara ideal berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila.
- c. Konstitusi secara demokratis memberikan kedudukan yang sama bagi setiap warga negara di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan berdasarkan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, sehingga selanjutnya atas kedudukan tersebut setiap warga negara memiliki hak politik yang sama. Tentunya hal tersebut telah mengakomodir prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila, di mana prinsip *equality before the law*

teralisasi pada penormaan yang secara langsung diatur berdasarkan konstitusi.

- d. Terkait dengan hak politik yang dimaksud, konstitusi memberikan jaminan kepada warga negara untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan berdasarkan ketentuan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan inilah yang kemudian menjadi landasan konstitusional bagi setiap orang atas hak politik yaitu hak memilih dan dipilih pada jabatan politik. Di mana hal tersebut telah sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila yang menganatkan kesempatan yang sama sehingga menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan. Hal tersebut telah secara nyata mengakomodir prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila, di mana rakyat diberikan jaminan berupa kesempatan yang sama untuk menggunakan hak politiknya baik sebagai pemilih ataupun sebagai pihak yang dipilih untuk mengemban amanat penting yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat yang sesuai dengan kehendak rakyat.

- e. Konstitusi secara langsung mengamankan tata cara pengisian jabatan kepala daerah adalah secara demokratis, maka pemaknaan demokratis yang dimaksud oleh konstitusi haruslah sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila, sehingga selanjutnya pembuat UU haruslah mengakomodir hal tersebut dalam

hal pilihan model demokrasi yang ditentukan untuk diterapkan pada pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah kabupaten/kota.

- f. Terkait dengan pembatasan jabatan politik khususnya kepala daerah dilingkup wilayah administrasi kabupaten/kota, apabila merujuk kepada Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, maka konstitusi dalam hal ini memberikan celah kepada pembuat UU untuk menentukan secara spesifik dalam hal mekanisme atau cara-cara pembatasan masa jabatan yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila.

Berdasarkan pemaparan terhadap konsepsi kedaulatan rakyat terkait pembatasan masa jabatan kepala daerah khususnya pada tingkat kabupaten/kota dapat disimpulkan bahwa norma-norma yang terdapat di dalam konstitusi memberikan jaminan terhadap penggunaan hak politik baik memilih maupun dipilih, kesempatan yang sama untuk berkontribusi di dalam pemerintahan dan kesetaraan di mata hukum.

Namun, konstitusi belum secara menyeluruh mengakomodir perihal pembatasan masa jabatan kepala daerah, di mana konstitusi memberikan ruang kepada pembuat undang-undang untuk merumuskan model demokrasi dan pembatasan masa jabatan kepala daerah yang seharusnya mengakomodir nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat.



## **2. Konsepsi Kedaulatan Rakyat Terhadap Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Di Aceh Berdasarkan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan**

Sebagaimana telah sebelumnya dijelaskan bahwa ketentuan pembatasan masa jabatan kepala daerah pada tingkat kabupaten/kota secara kebijakan ditentukan oleh pembuat UU (*open legal policy*), di mana berdasarkan konstitusi sendiri hal tersebut tidak diatur, namun konstitusi memberikan ruang kepada pembuat UU untuk mengatur perihal terkait pembatasan periode dan jabatan untuk jabatan eksekutif di daerah yang secara norma harus merujuk kepada nilai-nilai kedaulatan rakyat yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan sejalan dengan nuansa demokrasi serta corak politik di daerah.

Oleh karena itu secara lebih lanjut akan ditelusuri terkait dengan norma pembatasan periode dan jabatan kepala daerah kabupaten kota dalam tingkatan peraturan perundang-undangan sebagai pilihan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pembuat UU dalam membatasi hak politik seseorang untuk terlibat di dalam pemerintahan sebagaimana amanat dari UUD NRI Tahun 1945.

Menelusuri norma pembatasan kekuasaan berdasarkan UU Pemda dan UUPA, pembuat UU menerapkan adanya norma pembatasan periode dan jabatan bagi seorang kepala daerah baik pada tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota. Pembatasan terhadap masa jabatan tersebut merupakan hal yang penting dilakukan mengingat beberapa teori dan praktik dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menunjukkan penyimpangan-

penyimpangan kepada hal yang negatif apabila kekuasaan tidak dibatasi seperti pendapat Lord Acton tentang pembatasan kekuasaan yang menyatakan *power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*”<sup>1084</sup>

Norma pembatasan yang diterapkan berdasarkan UU Pemda dan UUPA adalah norma yang identik memiliki kesamaan (Pasal 60 UU Pemda dan Pasal 65 ayat (2) UUPA), di mana keduanya membatasi hak politik seseorang untuk dapat menduduki jabatan kepala daerah maksimal 2 (dua) kali masa jabatan pada jabatan yang sama. Pasal penjelasan Pasal 60 UU Pemda dijelaskan bahwa jabatan bupati dan walikota adalah jabatan yang sama, sedangkan UUPA tidak menjelaskan detail yang demikian.

Pembatasan 2 periode jabatan bupati/walikota yang dikatakan sebagai “jabatan yang sama” mengartikan bahwa pembuat UU merumuskan norma yang membatasi hak seseorang dalam konteks jabatan bukan pada teritorial atau wilayah pemilihan di mana seseorang calon diberikan kesempatan menggunakan hak politiknya untuk maju sebagai kepala daerah. Dengan penormaan yang demikian secara langsung berimbas pula pada hak politik masyarakat untuk memilih seseorang untuk mengemban legitimasi atas kehendak atau keinginan politiknya adalah maksimal 2 (dua) periode masa jabatan.

Model pembatasan jabatan kepala daerah kabupaten/kota sebagaimana kebijakan yang dinormakan oleh pembuat UU secara konstitusionalitas telah

---

<sup>1084</sup> Christopher Lazarski, *Power Tends To Corrupt: Lord Acton's Study of Liberty*, Cornell University Press, Maryland, 2012, hlm. 14

dilakukan pengujian seperti yang telah dipaparkan sebelumnya sebagaimana Keputusan Mahkamah Nomor 8/PUU-VI/2008, Keputusan Mahkamah Nomor 22/PUU-VII/2009, dan Keputusan Mahkamah Nomor 83/PUU-XIV/2016. Pada putusan-putusan tersebut MK menyatakan bahwa pembatasan kekuasaan yang dilakukan terhadap jabatan kepala daerah kabupaten/kota yang dinormakan dalam UU Penda dan UUPA adalah bersifat konstitusional, di mana hal tersebut merupakan ruang yang diberikan oleh konstitusi sebagai pilihan kebijakan yang menjadi kewenangan pembuat UU (*open legal policy*) untuk menentukan model pembatasan periode dan jabatan yang diberlakukan di daerah guna menghindari terjadinya bentuk-bentuk penyimpangan akibat pengelolaan kekuasaan dalam jangka waktu yang lama, di mana dalam hal ini model pembatasan yang menjadi pilihan dari pembuat UU adalah *Only one re-election*.<sup>1085</sup>

Secara lebih spesifik berkenaan dengan norma pembatasan periode dan jabatan tersebut, dituangkan secara lebih lanjut berdasarkan UU Pilkada dan Qanun Pilkada Aceh sebagai aturan pelaksanaan yaitu pada Pasal 7 ayat (2) huruf n dan o UU Pilkada dan Pasal 24 huruf r dan s. berdasarkan 2 (dua) ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa secara spesifik bahwa maksud dari maksimal 2 (dua) periode pada jabatan yang sama dapat diemban baik secara berturut-turut ataupun berselang.

---

<sup>1085</sup> Elsan Yudhistira, *Pembatasan Masa Jabatan Presiden Sebagai Upaya Menghindari terjadinya Abuse of Power*, Jurnal Al-Islah: Jurnal Ilmiah Hukum, Vol. 23, No. 2 November 2020, hlm. 146

Model pembatasan yang demikian merupakan pilihan kebijakan yang ditentukan oleh pembuat UU dengan menyamakan model pembatasan kekuasaan seperti yang tertuang berdasarkan Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 terhadap jabatan Presiden. Pilihan kebijakan yang diambil oleh pembuat UU dengan menyamakan pembatasan periode dan jabatan dengan norma pembatasan jabatan presiden berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 secara langsung menyamakan “frasa jabatan yang sama” pada semua jenjang jabatan eksekutif baik tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, sehingga terjadinya uniformitas atau penyeragaman model pembatasan kekuasaan atas jabatan eksekutif pada setiap jenjang pemerintahan.

Berdasarkan hal yang demikian implementasi norma yang terjadi pada aturan UU Pilkada dan Qanun Pilkada Aceh berdampak kepada lahirnya norma yang membatasi jabatan yang sama bukan hanya untuk wilayah pemilihan yang sama, tetapi juga pada wilayah pemilihan yang berbeda. Penormaan yang demikian memberikan dampak pula bukan hanya membatasi hak pilih masyarakat pada suatu daerah tertentu untuk dapat memilih seseorang berdasarkan keinginan politiknya maksimal 2 (dua) Periode masa jabatan, tetapi secara langsung membatasi pula hak politik masyarakat lain pada wilayah pemilihan lain untuk memilih orang yang sama apabila telah menjabat maksimal 2 (dua) periode pada daerah lain.

Kebijakan yang diambil oleh pembuat UU dalam membatasi masa jabatan kepala daerah dengan mempersamakan dengan pembatasan jabatan presiden tentunya berdampak sangat luas terhadap hak-hak konstitusional

warga negara. Di mana apabila dikaji secara lebih mendalam, pembatasan atas perodesasi jabatan presiden merupakan hal yang wajar apabila diterapkan dengan merujuk kepada “frasa jabatan yang sama” karena presiden dipilih oleh konstituen seluruh rakyat indonesia dari berbagai wilayah teritorial, sehingga pembatasan hak politik baik memilih dan dipilih adalah wajar untuk 2 kali periode masa jabatan.

Apabila diperbandingkan dengan jabatan kepala daerah, tentunya jabatan tersebut tidak bisa dipersamakan dengan jabatan presiden, yang dapat dilihat dari kewenangannya, tata cara pengisiannya dan legitimasi berdasarkan suara mayoritas dan lingkup teritorial pemilihannya yang sepenuhnya berbeda dengan jabatan presiden.

Pilihan kebijakan yang dilakukan oleh pembuat UU dengan menyamakan model pembatasan periode jabatan kepala daerah kabupaten/kota dengan jabatan kepala pemerintahan negara di lihat dari lingkup wilayah teritorial pemilihan adalah sama dengan mempersamakan seluruh wilayah teritorial pemilihan, sedangkan sebagaimana diketahui, lingkup wilayah pemilihan untuk jabatan bupati/walikota adalah sebatas wilayah kabupaten/kota. Atas dasar tersebut diketahui bahwa model pembatasan jabatan kepala daerah kabupaten/kota dengan mempersamakan seluruh wilayah pemilihan tentunya tidak mengakomodir hak-hak politik yang dimiliki oleh masyarakat pada daerah-daerah lainnya.

Sebagaimana diketahui setiap daerah memiliki nuansa demokrasi yang berbeda, sehingga tidak dapat dipersamakan satu daerah dengan daerah

lainnya. Nuansa demokrasi yang dimaksud tercipta berdasarkan nilai dan kultur pada masing-masing wilayah yang berbeda-beda dengan wilayah lainnya. Secara langsung pembatasan dengan model demikian mereduksi makna pemilihan yang demokratis yang dijamin berdasarkan Pasal 18 ayat (4).

Dapat dilihat bahwa ornamen demokrasi di daerah dalam konteks pilkada sangat berbeda dengan pelaksanaan demokrasi pada saat pemilu presiden, di mana terhadap calon kepala daerah diberikan ruang dengan hadirnya calon independen yang secara langsung dari awal pencalonan telah mendapatkan dukungan dari masyarakat pada teritorial pemilihan tertentu. Terlebih khususnya di Aceh, selain dari calon independen, diberikan ruang pula kepada partai politik lokal yang tidak dimiliki oleh daerah-daerah lainnya berdasarkan UUPA aceh yang bersifat asimetris untuk turut serta pada Pilkada di Aceh.

Sebagaimana telah dijelaskan berdasarkan Putusan MK, bahwa teknis dan mekanisme pembatasan periode dan jabatan kepala daerah kabupaten/kota adalah merupakan kewenangan dari pembuat UU, karena secara normatif UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur hal tersebut secara tegas seperti pembatasan masa jabatan Presiden. kebijakan penormaan terkait pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten kota dengan mempersamakan pada model pembatasan jabatan presiden sebagaimana diatur berdasarkan konstitusi dan tidak mengindahkan nuansa dan corak demokrasi yang berbeda pada tiap-tiap wilayah, serta tidak mengakomodir

representatif secara teritorial yang berbeda untuk tiap-tiap wilayah adalah merupakan kebijakan yang tidak tepat.

Sejatinya kepala daerah direpresentasikan kekuasaannya berdasarkan legitimasi dari hak pilih rakyat dalam lingkup teritorial tertentu, sehingga membatasi maksimal perodesasi jabatan dengan mempersamakan seluruh wilayah teritorial adalah hal yang tidak tepat dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan berhak memperoleh kesempatan yang sama di dalam pemerintahan di mana kesempatan yang sama tersebut tidak dapat digeneralkan penormaannya untuk seluruh jenjang jabatan eksekutif, baik ditingkat pusat maupun daerah. Maksud dari memperoleh kesempatan yang sama kemudian dilanjutkan penormaannya berdasarkan Pasal 43 ayat (1) UU HAM, yang menjelma menjadi hak politik yang merupakan hak memilih dan dipilih.

Pembatasan terhadap hak politik tersebut harus dilakukan dengan mengindahkan nilai-nilai demokrasi<sup>1086</sup> yang bersumber dari kehendak rakyat sehingga mengakomodir nilai-nilai keadilan terhadap pihak-pihak yang dijamin penggunaan hak politiknya berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, baik pihak yang memilih, maupun pihak yang dipilih.

---

<sup>1086</sup> Nilai demokrasi menurut pendapat Zamroni, antara lain: a. toleransi, b. kebebasan mengemukakan pendapat, c. menghormati perbedaan pendapat, d. memahami keanekaragaman dalam masyarakat (*diversity*), e. terbuka dalam komunikasi, f. menjunjung nilai dan martabat kemanusiaan, g. percaya diri dan tidak menggantungkan pada orang lain, h. saling menghargai, i. mampu mengekang diri, j. kebersamaan, dan k. keseimbangan, dikutip dalam Zamroni, *Pendidikan Untuk Demokrasi, Tantangan Menuju Civil Society*, Bigraf, Yogyakarta, hlm. 32

Dalam hal pemenuhan rasa keadilan terkait hak politik tersebut tidak dapat diterapkan dengan menterjemahkan keadilan dalam perspektif komutatif untuk semua jenjang jabatan, dikarenakan terhadap masing-masing jabatan tersebut dilaksanakan melalui model demokrasi yang di dalamnya terdapat ornamen yang berbeda seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Bahwa ornamen politik dalam Pemilu berbeda dengan ornamen politik pada Pemilu Presiden.

Tentunya hal yang terpenting yang harus benar-benar diakomodir adalah terkait dengan pembatasan jabatan dalam perspektif teritorial, di mana hak politik melekat padanya basis konstituen berdasarkan wilayah pemilihan. Namun hal inilah yang tidak diakomodir oleh pembuat UU terkait penormaan pembatasan periode dan jabatan kepala daerah kabupaten/kota. Untuk hal tersebut dapat dikatakan bahwa penormaan terkait dengan pembatasan periode dan jabatan kepala daerah cenderung keliru apabila mempersamakan pembatasan periode dan jabatan tanpa mengindahkan wilayah teritorial dan suara konstituen yang terdapat pada suatu wilayah pemilihan. Kekeliruan tersebut berpotensi melahirkan orientasi pemikiran tentang jabatan yang keliru. Di mana seharusnya orientasi dari jabatan politik adalah sebagai sarana untuk memberikan pelayanan publik untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan umum.

Terhadap jabatan politik akan sangat keliru apabila dipersamakan dengan orientasi yang sama dengan jabatan karir. Dengan menyamaratakan pengertian pembatasan pada “jabatan yang sama” untuk semua daerah,



berdampak langsung bahwa jabatan politik tersebut memiliki jenjang yang harus ditingkatkan, bahwa setiap orang yang telah menjabat 2 (dua) periode pada jabatan Bupati/Walikota tidak bisa menjabat pada jabatan yang sama untuk daerah berbeda, dan apabila ingin tetap terlibat dalam pemerintahan, dapat mencalonkan diri pada jenjang jabatan yang lebih tinggi yaitu gubernur sebagai kepala daerah tingkat I, atau pada jabatan politik lain seperti legislatif tingkat daerah yang tidak memiliki batasan periode dan jabatan.

Berdasarkan hal tersebut, tercermin bahwa orientasi dari jabatan politik yang dimaksud sudah melenceng dari pemaknaan yang sebenarnya sebagai alat atau sarana pemberi pelayanan kepada publik guna mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan sesuai dengan amanat konstitusi, melainkan jabatan dengan penormaan yang demikian lebih berorientasi pada perspektif kekuasaan. Tentunya akan sangat keliru apabila jabatan politik dipersamakan dengan jabatan karir yang memiliki jenjang sebagai *reward* atas capaian kinerja yang baik.

Dengan orientasi yang demikian orang akan berupaya untuk mempertahankan eksistensi kekuasaan yang dimilikinya pada suatu jabatan dengan cara mengejar jabatan yang lebih tinggi dengan kewenangan yang lebih luas. Inilah yang dimaksud bahwa orientasi jabatan politik dipersamakan dengan jabatan karir yang memiliki jenjang secara karir.

### **C. Implikasi Penerapan Ketentuan Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota di Aceh.**

Pembahasan pada sub bab tentang ketentuan pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh telah memberikan pemahaman terkait model pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh yang diatur berdasarkan Pasal 65 ayat (2) UUPA Jo. Pasal 24 huruf r, s dan Pasal 26 ayat (3) Qanun Pilkada. Sehingga atas gambaran dari penormaam tersebut penulis menganalisis implikasi yang dapat ditimbulkan dari model pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh, sebagai berikut:

1. Membatasi Hak Politik Pada Daerah Pemilihan Lain

Pembatasan hak politik senyatanya dapat dilakukan mengingat berdasarkan Prinsip Siracusa yang terkandung dalam ICCPR, hak politik adalah termasuk dalam *derogable right* (hak yang dapat dibatasi atau hak yang dapat ditangguhkan). Namun dalam hal ini, ketika model pembatasan masa jabatan diseragamkan secara kaku bahwa setiap orang dapat menduduki jabatan yang sama dengan maksimal 2 periode masa jabatan dan berlaku juga untuk daerah pemilihan lain, berdampak pada keterbatasan kebebasan pilihan yang dimiliki oleh konstituen pemilih pada daerah lain.

Dapat dijelaskan bahwa model pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/Kota yang diterapkan dianggap sebagai pembatasan terhadap kebebasan pemilih untuk mendapatkan pilihan pemimpin daerah yang dianggap baik dan efektif dengan keberhasilan membangun daerah sebelumnya selama 2 (dua) periode masa jabatan. Dengan

demikian maka hak politik konstituen pemilih tereduksi atas alternatif pilihan pemimpin dengan latar belakang keberhasilan pada daerah lain yang sebelumnya telah berhasil membangun dan dipercayakan oleh masyarakat selama 2 periode masa jabatan.

Atas dasar demikian maka pengalaman keberhasilan dan kepercayaan masyarakat terhadap seorang pemimpin menjadi hal yang membatasi seorang pemimpin untuk membangun daerah-daerah lainnya. Hal ini tentunya akan menghambat kemajuan daerah dan merugikan hak politik konstituen pemilih dan merugikan pula potensi-potensi yang dimiliki oleh figur-figur yang telah berhasil dalam jabatan sebelumnya untuk dapat kembali berkontribusi membangun daerah lainnya dikarenakan model pembatasan jabatan yang demikian.

## 2. Menghambat Kemajuan Dan Perkembangan Daerah

Dengan penerapan model pembatasan masa jabatan yang demikian sejatinya berpotensi menghambat kemajuan dan perkembangan daerah, hal tersebut dapat dijelaskan bahwa kemajuan dan perkembangan daerah sangat dipengaruhi oleh pengalaman dan pemahaman seorang kepala daerah. Model pembatasan masa jabatan yang demikian akan menghalangi akumulasi pengalaman dan pemahaman yang dimiliki oleh seorang pemimpin daerah untuk diimplementasikan pada daerah lain.

Pada dasarnya dengan pengalaman yang dimiliki oleh seorang kepala daerah dengan latar belakang keberhasilan membangun daerah sebelumnya dapat menjadi suatu modal dasar untuk membangun daerah

lainnya. dengan model pembatasan masa jabatan kepala daerah yang demikian, potensi untuk mendapatkan pemimpin dengan latar belakang keberhasilan kemajuan dan pengembangan daerah menjadi hilang. Hal ini tentunya akan sangat merugikan masyarakat di daerah.

### 3. Mempersempit Ruang Demokrasi Di Daerah

Dapat dijelaskan bahwa dengan model pembatasan masa jabatan kepala daerah yang ada saat ini, terdapat suatu resiko di mana terciptanya situasi hanya kandidat yang minim pengalaman yang dapat berkontribusi untuk dapat mencalonkan diri dan dipilih dalam pemilihan kepala daerah, mengingat pemimpin-pemimpin yang telah berhasil dan dipercaya membangun daerah selama 2 periode masa jabatan dibatasi hak politiknya untuk mencalonkan diri pada daerah lain. Hal tersebut tentunya membatasi pula keberagaman perspektif dan gagasan dalam pemilihan kepala daerah.

### 4. Terciptanya Uniformitas Model Pembatasan Jabatan Eksekutif Secara Vertikal Yang Bertentangan Dengan Prinsip Demokrasi

Hasil analisa pada sub bab sebelumnya tentang ketentuan pembatasan masa jabatan kepala daerah memberikan kesimpulan bahwa untuk seluruh jabatan eksekutif baik tingkat pusat yang dijabat oleh presiden ataupun tingkat daerah yang di jabat oleh gubernur, bupati dan walikota terjadi keseragaman model pembatasan masa jabatan.

Sejatinya apabila mengacu kepada konteks jabatan, maka terdapat perbedaan karakter antara satu jabatan eksekutif pada suatu jenjang

dengan jabatan politik lainnya, misalnya dicontohkan norma pembatasan pada jabatan presiden berdasarkan ketentuan Pasal 7 UUD 1945 atas penafsiran “frasa jabatan yang sama” tentunya tidak dapat dipersamakan dengan jabatan eksekutif di tingkat daerah.

Hal tersebut mengingat bahwa jabatan presiden dipilih oleh konstituen seluruh rakyat Indonesia dari berbagai wilayah teritorial, sehingga pembatasan hak politik baik memilih dan dipilih adalah sesuatu yang wajar dan patut untuk dilakukan pembatasan secara kaku yaitu 2 kali periode masa jabatan, selain itu jabatan presiden memiliki kewenangan yang jauh lebih besar dan lebih luas pengaruhnya.

Sehingga untuk dipersamakan dengan jabatan kepala daerah, tentunya hal tersebut adalah hal yang keliru mengingat terdapat perbedaan karakter antara jabatan presiden dengan jabatan kepala daerah yang dapat dilihat dari lingkup kewenangannya, tata cara pengisiannya, legitimasi berdasarkan suara mayoritas dan lingkup teritorial pemilihannya yang sepenuhnya berbeda antara satu dengan yang lainnya.

Selain itu model pembatasan masa jabatan yang seragam pada semua jenjang jabatan eksekutif berpotensi mematikan nilai-nilai demokrasi asli yang dimiliki oleh masing-masing daerah berdasarkan keberagaman corak kedaerahannya, di mana dengan keberagaman yang dimiliki oleh daerah seharusnya melahirkan model pembatasan yang lebih fleksibel yang menonjolkan warna asli dari demokrasi di daerah,

seperti dikatakan bahwa demokrasi yang ideal adalah tumbuh dari bawah ke atas (*bottom to up*) bukan dari atas ke bawah (*top to down*).

Keseragaman model pembatasan masa jabatan eksekutif pada setiap jenjang dengan mengadopsi model pembatasan jabatan presiden merupakan wujud dari kebijakan penerapan formulasi sentralistik yang berpotensi besar membelenggu demokrasi di daerah berdasarkan keanekaragaman dan jati diri kedaerahan.

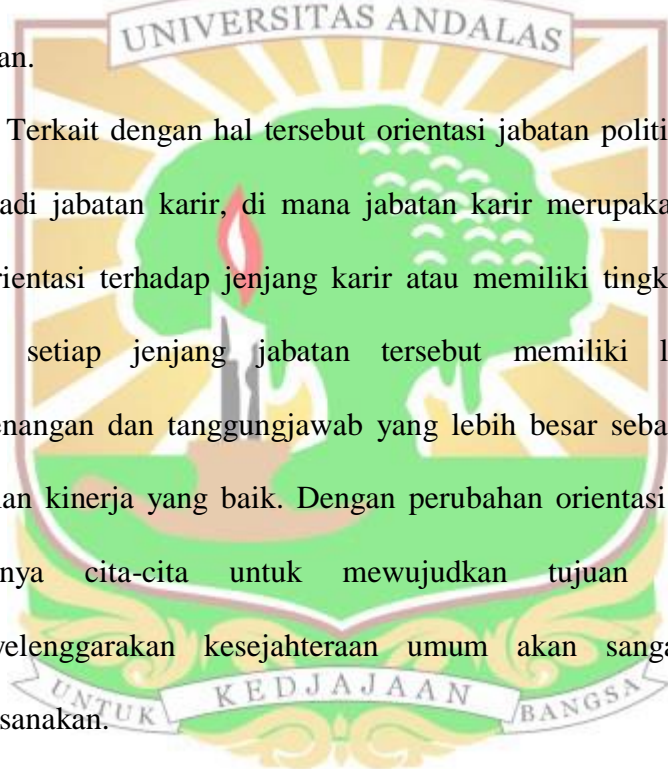
#### 5. Disorientasi Terhadap Jabatan Politik

Maksud dari disorientasi terhadap jabatan politik adalah bahwa pada dasarnya jabatan politik merupakan alat sebagai sarana untuk mewakili dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, memberikan pelayanan kepada publik dan mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana terkandung dalam alenia ke IV pembukaan UUD 1945.

Tujuan asli dari jabatan politik berpotensi mengalami hilang arah dari tujuan yang sebenarnya ketika dibatasi dengan model pembatasan masa jabatan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Dengan model pembatasan yang ada saat ini, membatasi setiap kepala daerah yang telah berhasil membangun daerah dan dipercaya oleh masyarakat selama 2 periode masa jabatan untuk tidak lagi dapat berkontribusi membangun daerah pada tingkat yang sama akibat dari pembatasan pada “frasa jabatan yang sama” bukan hanya berlaku untuk daerah pemilihan yang sama namun juga berlaku untuk wilayah pemilihan berbeda yang setingkat.

Penormaan yang demikian memunculkan orientasi jabatan politik yang cenderung mengejar kekuasaan, di mana setiap kepala daerah yang telah berhasil dan dipercaya oleh masyarakat membangun daerah selama 2 periode masa jabatan untuk dapat tetap terlibat dalam pemerintahan, harus mengikuti kontestasi pemilihan kepala daerah pada tingkat yang lebih tinggi atau mengikuti kontestasi politik pada cabang kekuasaan lain seperti jabatan politik legislatif yang tidak memiliki batasan masa jabatan.

Terkait dengan hal tersebut orientasi jabatan politik telah berubah menjadi jabatan karir, di mana jabatan karir merupakan jabatan yang berorientasi terhadap jenjang karir atau memiliki tingkatan karir yang pada setiap jenjang jabatan tersebut memiliki lingkup, tugas, kewenangan dan tanggungjawab yang lebih besar sebagai reward atas capaian kinerja yang baik. Dengan perubahan orientasi yang demikian tentunya cita-cita untuk mewujudkan tujuan negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum akan sangat sulit untuk dilaksanakan.



## **BAB IV**

### **INDIKATOR PELAKSANAAN PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT TERHADAP PEMBATASAN PERIODE DAN JABATAN KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA DI ACEH**

#### **A. Prinsip Pokok Landasan Kedaulatan Rakyat**

Pembatasan terhadap periode dan jabatan secara teoritik adalah hal yang penting untuk diterapkan di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan negara, di mana pembatasan tersebut berkaitan erat dengan jangka dan pengaruh yang ditimbulkan, sehingga pejabat tidak memiliki ruang untuk menggunakan kekuasaan dengan cara yang sewenang-wenang. Dipahami bahwa hakikat dari kekuasaan adalah kewenangan untuk memberikan kemakmuran dan kesejahteraan sebesar-besarnya dengan mengutamakan kepentingan umum.

Kepentingan umum yang dimaksud merupakan kepentingan asal muasal dari sumber kekuasaan itu sendiri. Sumber kekuasaan pada negara-negara modern saat ini menganut konsep kekuasaan yang bersumber dari rakyat, secara populer dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat secara definisi dapat dijelaskan sebagai kekuasaan tertinggi di dalam negara yang dipegang atau terletak ditangan rakyat (rakyat merupakan tempat lahirnya kekuasaan tertinggi). Pada tataran pelaksanaan, kedaulatan rakyat merupakan



gabungan keseluruhan dari kemauan masing-masing pribadi, yang jumlahnya dalam masyarakat tersebut ditentukan oleh suara terbanyak.<sup>1087</sup>



---

<sup>1087</sup> Muhammad Kusnoe dalam Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 57

Secara istilah kedaulatan rakyat diagungkan dengan istilah “demokrasi” yang berasal dari dua kata yaitu “demos” berarti rakyat dan “cratein” berarti pemerintah. Secara singkat dapat dikatakan bahwa demokrasi adalah *government from the people, by the people and for the people* (pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat).<sup>555</sup> Dijelaskan oleh Khairul Fahmi bahwa demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang mengikut sertakan rakyat, keikutsertaan yang dimaksud tercermin dalam pelaksanaan pemilihan umum, di mana setiap warga negara mempunyai suara dalam menentukan pelaksanaan kekuasaan dan ikut ambil bagian secara nyata.<sup>556</sup>

Dijelaskan secara lebih lanjut bahwa demokrasi dikatakan sebagai *spirit* (ide) dan institusionalisasi dari prinsip-prinsip kebebasan dan kesamaan dalam segala derivatifnya menuju persetujuan politik melalui kedaulatan suara mayoritas yang dimasukkan ke dalam kerangka yuridis.<sup>557</sup> Dalam penerapan yang nyata, hal tersebut dapat dilihat dari pelaksanaan pemilihan umum yang dilaksanakan untuk menentukan perwakilan dari masyarakat yang akan mengisi jabatan-jabatan tertentu pada cabang-cabang kekuasaan penyelenggara pemerintahan negara.

Secara lebih singkat dapat dijelaskan korelasi kedaulatan rakyat dan demokrasi, di mana kedaulatan rakyat merupakan istilah filsafati, sedangkan demokrasi adalah istilah bagi salah satu sistem politik yang jiwanya adalah kedaulatan rakyat. Sehingga segala perihal yang membicarakan tentang kedaulatan rakyat, maka demokrasi adalah bagian dari padanya, begitupula

---

<sup>555</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 20.

<sup>556</sup> *Ibid.*,

<sup>557</sup> Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 83.

berlaku sebaliknya ketika penjelasan berkenaan dengan demokrasi, maka kedaulatan rakyat adalah bagian yang juga ikut diperbincangkan secara bersamaan.<sup>558</sup> Dapat diibaratkan bahwa kedaulatan rakyat dan demokrasi adalah satu mata uang dalam dua sisi yang berbeda, sehingga sisi manapun yang ditunjuk tetap menunjukkan mata uang yang sama.

Sebelum menggunakan klaim yang terlalu jauh atas landasan kedaulatan rakyat, maka sebelumnya perlu diuraikan terkait dengan prinsip pokok yang melandasi kedaulatan rakyat. Mengutip pendapat Hendra Nurtjahjo yang menyatakan konsep kedaulatan rakyat atau demokrasi setidaknya memiliki 3 (tiga) prinsip pokok, antara lain:<sup>559</sup> kebebasan, persamaan dan kedaulatan suara mayoritas (rakyat). Ketiga prinsip tersebut adalah saling berkaitan satu sama lainnya. Sehingga dikatakan bahwa kebebasan tidak memiliki arti apabila tidak terdapat kesamaan atau kesetaraan di dalamnya, begitu pula berlaku sebaliknya. Kebebasan tanpa adanya kesetaraan akan mendorong lahirnya suatu sistem tirani yang baru. Sedangkan korelasi dari suara mayoritas terhadap prinsip kebebasan dan kesetaraan adalah sebagai dasar yang memberikan legitimasi.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dapat dipahami bahwa ketiga prinsip sebagai landasan kedaulatan rakyat adalah merupakan satu kesatuan prinsip yang tidak dapat dipisahkan dan saling melengkapi satu sama lainnya. Hendra Nurtjahyo secara tipologi menggolongkan prinsip kebebasan dan kesetaraan merupakan ke dalam prinsip eksistensial, sedangkan prinsip suara mayoritas disebut sebagai prinsip prosedural.

---

<sup>558</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum...* Op.cit, hlm. 22.

<sup>559</sup> Hendra Nurtjahjo, *Filsafat...* Op.Cit, hlm. 75.

Terkait dengan landasan pokok tentang kedaulatan rakyat, Khairul Fahmi menyempurnakan ide tentang landasan pokok kedaulatan rakyat yang diuraikan kepada 4 (empat) prinsip pokok, yaitu: kebebasan, kesamaan/kesetaraan, suara mayoritas dan pertanggungjawaban.<sup>560</sup> Khairul Fahmi menjelaskan bahwa prinsip pertama dan kedua merupakan esensi dari kedaulatan rakyat sehingga disebut sebagai prinsip esensial, sedangkan untuk 2 (dua) prinsip lainnya dikategorikan sebagai prinsip prosedural atau sebagai prosedur pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Untuk mendapatkan gambaran yang utuh dan menyeluruh atas landasan pokok atas pemikiran kedaulatan rakyat dan demokrasi, maka lebih lanjut terhadap prinsip-prinsip tersebut dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Prinsip Kebebasan**

Dalam mengartikan makna kebebasan dalam konteks prinsip ini bukanlah pengertian kebebasan yang sebebaskan-bebasnya tanpa mengenal adanya batasan-batasan dan ikatan-ikatan tertentu. Kebebasan secara pemaknaan di sini, dimaknai dengan kebebasan yang berhubungan dengan batasan-batasan konstitusional dan hukum.<sup>561</sup> Atas pernyataan tersebut muncul pertanyaan besar terkait esensi kebebasan yang dimaksud yaitu bagaimana dikatakan bebas sedangkan masih terikat pada batasan-batasan tertentu yang dalam hal ini adalah tatanan sosial di dalam masyarakat yang berlaku umum.

Pertanyaan tersebut dapat dengan mudah dijawab dengan meminjam analogi yang diutarakan oleh Rousseau terkait dengan demokrasi. Dijelaskan oleh Rousseau bahwa seorang subjek memiliki kebebasan secara politik sepanjang

---

<sup>560</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum...* Op.Cit, hlm. 37.

<sup>561</sup> *Ibid*, hlm. 38

kehendak pribadinya selaras dengan kehendak umum yang dinyatakan dalam tata sosial.<sup>562</sup>

Terkait batasan-batasan atas kebebasan Rawls menjelaskan bahwa kebebasan haruslah dilihat sebagai suatu kesatuan sistem. Hal tersebut dapat diartikan: pertama, kebebasan yang dimiliki oleh setiap individu tidak terlepas dari kebebasan yang dimiliki oleh individu lainnya, sehingga kebebasan dari tiap-tiap individu inilah yang kemudian bersifat mengikat individu lainnya yang menjadi batasan atas kebebasan pada tiap-tiap individu secara personal. Kedua, dari segi pelaksanaan kebebasan tidak diartikan dilaksanakan secara terpisah antara kebebasan individu yang satu dengan kebebasan individu lainnya.

Pada tataran pelaksanaan kebebasan tiap individu akan tampak dengan sangat kontras dan jelas bahwa hal tersebut sangatlah terkait dan bersinggungan. Dapat dianalogikan seseorang yang memutar musik dengan sangat keras di dalam rumahnya sendiri, dengan pemutar musiknya sendiri, dengan listrik yang dibayar secara pribadi, dan dengan *genre* favoritnya, ternyata dapat mengganggu tetangganya yang sedang beristirahat. Sehingga dapat dilihat secara logika ada terdapat hak memutar musik dengan keras yang dimiliki oleh seseorang mengganggu hak ketentraman seseorang lainnya untuk beristirahat.

Berkaca dari pemikiran Rawls, dipahami bahwa kebebasan manusia hanya dibatasi oleh kebebasan manusia lainnya, bukan oleh dan untuk kekuasaan negara. Pembatasan yang dilakukan oleh negara dengan mekanisme dan kewenangan tertentu dilakukan dengan tujuan agar kebebasan yang dimiliki oleh setiap

---

<sup>562</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 347 dikutip dalam Khairul Fahmi, *Ibid.*,

individu tidak berbenturan dengan individu-individu lainnya. Sepanjang hal tersebut ditaati dalam ranah pelaksanaan kekuasaan negara, maka secara langsung kedaulatan rakyat terlaksana dengan baik.

Dalam konteks pelaksanaan kekuasaan negara, perwujudan dari pengakuan kedaulatan rakyat adalah dalam bentuk jaminan atas pengakuan hak-hak dasar, di mana hak-hak dasar tersebutlah yang menjadi rumusan kebebasan yang bersifat fundamental biasanya dikategorikan dalam hak sipil, sosial, ekonomi, budaya dan pembangunan yang dijamin berdasarkan konstitusi. Secara lebih spesifik, hak yang berkaitan dengan penelitian ini adalah terkait hak politik.

Kebebasan terkait hak politik di sini adalah jaminan akan penggunaan hak pilih secara bebas tanpa ada paksaan, tekanan atau intervensi yang sifatnya mereduksi kebebasan atas kehendak atau keinginan dari individu-individu di dalam masyarakat yang dilakukan dengan cara melawan hukum. Secara jelas hal tersebut dapat digambarkan dengan pelaksanaan pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia serta jujur dan adil.

Secara lebih spesifik berkaitan dengan hak politik dikaitkan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi, setidaknya hak politik tersebut meliputi beberapa hal, antara lain:<sup>563</sup>

- a. kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- b. kebebasan menyatakan pendapat;
- c. hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- d. kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara;
- e. hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;

---

<sup>563</sup> Arend Liyphard, *Democracies*, Yale University, 1984, hlm. 1 dikutip dalam Bagir Manan *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gramedia Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 58.

- f. terdapat berbagai informasi (terbukanya hak terhadap akses informasi publik yang luas);
- g. pemilihan yang bebas dan jujur;
- h. terdapat lembaga yang bertugas merumuskan kebijaksanaan pemerintah, harus bergantung kepada keinginan rakyat.

Beberapa hal di atas merupakan esensi dari hak politik yang harus dipenuhi dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat di dalam negara. Sehingga klaim terhadap kedaulatan rakyat tidak bisa ditafsirkan secara serampangan atau sesuka hati tanpa mengindahkan hal-hal seperti yang telah disebutkan di atas. Seperti sebelumnya dikatakan, bahwa beragam kebebasan yang berasal dari kehendak rakyat tidak secara mentah ditafsirkan dengan pemaknaan kebebasan yang sebebas-bebasnya, akan tetapi terdapat indikator-indikator dan rumusan-rumusan bahwa kebebasan yang dimaksud adalah hal yang saling berkaitan dan menjadi hal yang saling membatasi dan merintang. Untuk itu terkait dengan prinsip kebebasan dalam hal ini, sejatinya merupakan kebebasan dalam pengertian hak yang berbatas dengan hak-hak masing-masing individu.

## **2. Prinsip Kesamaan atau Kesetaraan**

Antara prinsip kebebasan dan kesetaraan adalah prinsip yang tidak bisa dipisahkan, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa setiap prinsip pokok yang menjadi landasan kedaulatan rakyat, merupakan satu kesatuan prinsip yang tidak dapat dipisahkan dan saling berkaitan satu sama lainnya. Kedua prinsip ini apabila diterjemahkan dalam praktik pelaksanaan kedaulatan rakyat di dalam negara, akan memperoleh gambaran sebagai berikut:

Berdasarkan prinsip kebebasan, setiap individu memiliki hak dalam konteks politik dalam menentukan kebebasannya, sedangkan berdasarkan prinsip kesamaan atau kesetaraan hak politik dalam menuntut kebebasan yang dimiliki oleh setiap individu di dalam masyarakat adalah sama atau setara. Kesamaan atau kesetaraan tersebut berlaku umum bagi semua elemen di dalam negara, tanpa membedakan suku, etnis, ras, golongan, serta lapisan yang ada di dalam masyarakat. Seluruh elemen di dalam masyarakat memiliki kedudukan sama.

Dengan kesetaraan hak yang dimiliki maka kebebasan yang menjadi tuntutan setiap individu secara politik akan tersekat dengan adil. Kesetaraan atas hak inilah yang kemudian menciptakan batasan-batasan antara hak individu yang satu dengan individu lainnya secara sama atau sebanding, sehingga tidak akan terjadi pertentangan antara hak yang dimiliki oleh individu yang satu dengan individu lainnya.

Kesetaraan atas hak tersebut, secara sebanding akan berbanding lurus dengan kesetaraan dalam menjalankan kewajiban. Oleh karena itu, dalam mentaati aturan yang terbentuk atas batasan-batasan hak antar individu agar tidak bersinggungan juga bersifat setara antara satu individu dengan individu lainnya tanpa terkecuali. Lebih jelas dapat dikatakan bahwa tidak ada individu yang bersifat spesial kedudukannya di mata hukum, seluruh individu adalah setara (*equity before the law*) dan kewajiban untuk mentaati aturan hukum yang berlaku di masyarakat baik bersifat tertulis maupun tidak tertulis juga bersifat sama atau setara. Dengan kesamaan derajat atau kedudukan antara individu tersebut secara tegas dapat



dikatakan bahwa kedudukan orang kaya dan orang pintar tidak akan lebih berharga dari orang lain yang miskin dan tidak terpelajar.<sup>564</sup>

Dalam konteks politik, kedua prinsip tersebut diimplementasikan dalam sistem “*one man one vote one value*”<sup>565</sup> (satu orang, satu suara, satu nilai). Dengan sistem tersebut, hak politik setiap orang adalah sama dan setara. sehingga dapat ditafsirkan keinginan dan kehendak dari setiap individu adalah sederajat, tidak ada perbedaan antara keinginan atau kehendak dari orang miskin dengan orang kaya, atau orang terpelajar dengan orang tidak terpelajar, dikarenakan kualitas suara dari masing-masing individu adalah sederajat, sama dan setara.

### 3. Prinsip Suara Mayoritas

Prinsip suara mayoritas adalah konsekuensi dan aktualisasi dari prinsip kebebasan dan kesamaan/kesetaraan.<sup>566</sup> Dikatakan demikian menimbang bahwa, kebebasan dan kesetaraan yang dimiliki oleh setiap individu di sini adalah sebagai tolak ukur yang menentukan langkah-langkah untuk merealisasikan keinginan dan kehendak bersama. Di mana setiap individu yang bebas dan setara tersebut memiliki keinginan dan kehendak, keinginan dan kehendak yang dimiliki oleh setiap individu tentunya akan berbeda antara satu sama lainnya, sehingga untuk merumuskan suatu kehendak bersama serta mewujudkan kehendak bersama tersebut diperlukan suatu metode. Metode inilah yang dimaksud dengan prinsip suara mayoritas.

Berdasarkan prinsip ini, suara mayoritas adalah klaim yang paling tepat untuk mengatasnamakan kehendak rakyat atau kedaulatan rakyat. Sehingga dalam

---

<sup>564</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum...*Op.cit, hlm. 40.

<sup>565</sup> Hendra Nurtjahjo, *Filsafat...*Op.Cit, hlm. 79.

<sup>566</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum...*Loc.cit.

politik, kebebasan dan kesamaan hak politik yang dimiliki oleh setiap individu di dalam masyarakat diwujudkan ke dalam suatu pilihan politik melalui prosedur suara rakyat yang diukur secara kualitatif (*majority principle*) yang diaktualisasikan dengan sistem *voting*<sup>567</sup> (keputusan yang diambil berdasarkan suara terbanyak).

Perspektif demikian menggambarkan bahwa kualitas penentuan kehendak bersama ditentukan oleh kuantitas jumlah kehendak yang berasal dari rakyat, di mana terdapat prosedur atau proses dalam menentukan kehendak rakyat tersebut, yang diselenggarakan melalui pemilihan yang bebas, jujur dan adil. Bukan hanya itu tidak jarang juga terdapat mekanisme tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang penentuannya memberikan ruang kepada masyarakat secara langsung yang dikenal dengan mekanisme referendum.

Mekanisme referendum sendiri menyerahkan berbagai kebijakan yang harus diambil untuk diputuskan berdasarkan kehendak general berdasarkan suara terbanyak. Konsekuensi atas kebijakan yang diambil atas kehendak berdasarkan suara terbanyak tersebut adalah suara minoritas akan ikut serta dan mendukung hasil kesepakatan berdasarkan suara terbanyak tersebut. Ketundukan suara minoritas tersebut tidak dilakukan atas suatu keterpaksaan, namun merupakan bagian dari kesepakatan yang dilakukan dalam proses yang demokratis di mana mengedepankan kebebasan, persamaan atau kesetaraan serta keadilan dan kejujuran.

---

<sup>567</sup> Hendra Nurtjahjo, *Filsafat...Op.Cit*, hlm. 76-77

Dapat disimpulkan bahwa kehendak mayoritas merupakan landasan bagi tatanan sosial yang berlaku bagi setiap negara yang memegang teguh prinsip kedaulatan rakyat. Suara mayoritas yang dimaksud dijemakan dalam suatu konsep kepentingan umum yang menjadi dasar kuat lahirnya prinsip-prinsip dan aturan main dalam menyelenggarakan roda pemerintahan suatu negara.

Suara mayoritas dalam hal ini juga dipergunakan sebagai sumber legitimasi kekuasaan. Untuk itu kekuasaan akan diserahkan kepada pemilik amanat atas perolehan kehendak atau suara terbanyak. Selain itu, berbagai persoalan yang dihadapi terkait dengan pertentangan-pertentangan yang timbul baik urusan pemerintahan, sosial kemasyarakatan, ataupun hal lainnya terkait urusan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara juga dapat diselesaikan dengan pengambilan keputusan atas suara mayoritas baik secara langsung maupun tidak langsung dengan catatan jalan musyawarah tidak mampu mencapai suatu titik permufakatan. Maka permufakatan akan ditempuh dengan solusi dari kehendak berdasarkan kepentingan umum.

Prinsip suara terbanyak sebagai suatu prosedur tidak hanya merupakan ungkapan secara teoritik yang bersifat abstrak sebagai hal yang dipandang ideal baik sebagai sumber legitimasi kekuasaan, arah penentuan kebijakan, pandangan umum tentang cita-cita bersama yang dirumuskan ke dalam tatanan sosial, atau sebagai prosedur untuk menyelesaikan permasalahan yang mandek untuk mencapai permufakatan, tetapi prinsip ini telah menjelma menjadi konsep

demokrasi yang bersifat empiris dan aplikatif<sup>568</sup> (telah dilaksanakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara).

Lebih lanjut berkenaan dengan suara mayoritas ini, perlu dijelaskan tentang makna konkrit tentang kehendak bersama. Dijelaskan oleh Soejanto poespowardojo terdapat perbedaan antara kehendak umum dan kehendak semua.<sup>569</sup> Kehendak bersama cenderung diidentikkan dengan kehendak umum di mana hal tersebut mengakomodasi suara mayoritas sebagai penentu akhir. Sedangkan kehendak semua diartikan dalam kehendak seluruh masyarakat yang di dalamnya terdapat kehendak bersama (suara mayoritas) yang belum dirumuskan menjadi kehendak umum.

#### **4. Prinsip Pertanggungjawaban**

Esensi dari Prinsip pertanggungjawaban adalah suatu kewajiban yang harus dilaksanakan atas kewenangan dan legitimasi yang telah sebelumnya diberikan. Dipahami bahwa kehendak rakyat dalam prinsip kedaulatan rakyat memberikan suatu legitimasi yang melahirkan kewenangan kepada orang-orang tertentu untuk menduduki jabatan tertentu yang padanya melekat kekuasaan berupa keberwenangan untuk mengatur masyarakat, dan terhadap itu pula masyarakat menundukkan diri untuk patuh terhadap kebijakan yang diambil oleh pemegang kuasa.

Atas dasar tersebut segala sesuatu perbuatan yang dilakukan oleh orang-orang yang memegang kuasa atas kehendak rakyat tersebut merupakan suatu kewajiban baginya untuk mempertanggungjawabkan apa-apa yang telah diperbuat

---

<sup>568</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum...* Op.Cit, hlm. 42.

<sup>569</sup> *Ibid*, hlm. 59.

dengan kewenangan dan legitimasi yang dimiliki. Secara lumrah dipahami bahwa kewenangan atas suatu kekuasaan melekat padanya suatu pertanggungjawaban. Hal inilah yang menjadi dasar bagi penguasa untuk tidak secara semena-mena menggunakan kekuasaan yang dimiliki. Untuk itu pula kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa dibatasi dalam jangka waktu tertentu.

Kekuasaan yang bersumber dari rakyat tersebut tidak bersifat absolut dan abadi dalam pengembanannya, makna absolut yang dimaksud adalah bahwasanya tidak dimiliki mutlak melainkan harus mampu untuk dipertanggungjawabkan. Makna kekuasaan tidak bersifat abadi adalah terkait pengembanan suatu kekuasaan, seorang pengemban kekuasaan tidak akan mengemban kekuasaan untuk selamanya, melainkan kekuasaan itu dimiliki secara temporer dengan batasan waktu yang ditentukan berdasarkan kehendak dari pemilik kekuasaan asli yaitu rakyat. Dan kekuasaan yang abadi itu hanya dimiliki oleh rakyat dalam prinsip kedaulatan rakyat.

Pertanggungjawaban dalam hukum administrasi negara dikenal dengan istilah akuntabilitas. Dalam literatur hukum tata negara, akuntabilitas merupakan salah satu prinsip demokrasi.<sup>570</sup> Akuntabilitas pada pelaksanaannya dibagi menjadi 2 (dua) macam, antara lain: akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal.<sup>571</sup> Akuntabilitas vertikal merupakan pertanggungjawaban yang dilakukan oleh pejabat publik kepada para pemilihnya terkait apa-apa yang telah dilakukan atas kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki hingga berdampak kepada rakyat. Sedangkan akuntabilitas horizontal adalah pertanggungjawaban yang dilakukan

---

<sup>570</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum...* Loc.Cit, hlm. 42

<sup>571</sup> Juanda Nawawi, dikutip dalam Khairul Fahmi, *Pemilihan...* Ibid, hlm. 43.

kepada lembaga yang setara kedudukannya sebagai konsekuensi dari distribusi kekuasaan (*distribution of power*) dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Sehingga masing-masing lembaga negara dapat saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*).

Pada praktik penyelenggaraan pemerintahan, pertanggungjawaban secara vertikal merupakan suatu yang masih bersifat abstrak yang terumus dalam pemikiran-pemikiran ideal dan tersaji pada teori-teori terus menerus dikembangkan. Namun fakta empirik memperlihatkan tidak adanya bentuk pertanggungjawaban secara konkrit yang dilakukan oleh pejabat publik kepada konstituen pemilihnya. Kenyataan yang dapat dilihat adalah seseorang akan mendapatkan konsekuensi tidak dapat melanjutkan kekuasaan pada periode berikutnya apabila tidak berhasil mengambil simpati dari publik, atau masa jabatan sebelumnya cenderung membuahkan hasil yang mengecewakan. Berbeda dengan pertanggungjawaban secara horizontal, di mana secara konstitusional penolakan dari suatu pertanggungjawaban oleh lembaga setara memiliki konsekuensi pemakzulan atas jabatan (*impeachment*). Namun sangat disayangkan pertanggungjawaban yang dimaksud merupakan pertanggungjawaban yang penentuannya berdasarkan proses dan mekanisme politik.

Pandangan yang berbeda terkait prinsip pokok kedaulatan rakyat yaitu prinsip pertanggungjawaban berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber dalam perspektif yang berbeda dijelaskan bahwa “sesungguhnya kedaulatan rakyat bukan hanya memuat hak-hak rakyat, namun juga terhadap hak tersebut sekaligus melekat tanggungjawab rakyat. Maksudnya adalah pihak yang bertanggungjawab

untuk menjalankan kehendak bersama dalam pemenuhan hak-hak rakyat adalah rakyat sendiri melalui mekanisme yang dikehendaki oleh rakyat”.<sup>572</sup>

Dicontohkan “bahwa terkait dengan hak, terdapat alternatif untuk digunakan atau tidak digunakan, sehingga dalam keadaan rakyat tidak menggunakan haknya dalam memilih baik pada cabang eksekutif, maupun legislatif, maka pemerintahan tidak mungkin akan dapat terselenggara, oleh karena itu, menjadi tanggungjawab masing-masing individu untuk menggunakan hak politiknya guna terwujudnya penyelenggaraan negara sehingga dapat memenuhi cita-cita bersama”.<sup>573</sup> Dalam perspektif yang demikian dapat dikatakan bahwa pertanggungjawaban juga termasuk dalam prinsip esensial pada gagasan kedaulatan rakyat.

Atas ketiga landasan pokok dari prinsip kedaulatan rakyat, penulis menambahkan satu prinsip lain dengan mempertimbangkan beberapa hal yang menguatkan, sehingga pada tataran yang ideal, gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi harus mengakomodir prinsip teritorial yang dikategorikan sebagai prinsip prosedural, secara lebih lanjut akan dijelaskan sebagai berikut:

### **5. Prinsip Teritorial**

Prinsip teritorial dikategorikan sebagai prinsip prosedural dilandasi oleh alasan bahwa penjelmaan dari praktik pelaksanaan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui proses demokrasi yang secara rinci digambarkan melalui pemilihan yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil. Walaupun dikaitkan

---

<sup>572</sup> Wawancara dengan Prof. Dr. Eddy Purnama, S.H., M.H. Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Syiahkuala dan Penulis Buku Negara Kedaulatan Rakyat, Banda Aceh. 07 Maret 2022.

<sup>573</sup> Wawancara dengan Prof. Dr. Eddy Purnama, S.H., M.H. Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Syiahkuala dan Penulis Buku Negara Kedaulatan Rakyat, Banda Aceh. 07 Maret 2022.

dengan berbagai mekanisme pelaksanaan, secara nyata proses pemilihan dilaksanakan untuk menghimpun suara bersama yang nantinya akan menentukan suara mayoritas sebagai wujud kehendak umum pada suatu daerah pemilihan. Oleh karenanya kedaulatan rakyat di sini secara langsung mengikat prinsip teritorial secara prosedur pelaksanaannya.

Membedah kedaulatan rakyat secara teoritik yang dimulai dengan teori kontrak sosial berdasarkan pemikiran Rousseau, bahwa negara dibentuk atas kehendak rakyat (*volente generale*) melalui kontrak sosial (*social contract*).<sup>574</sup> Kemudian dikombinasikan dengan pemikiran Jhon Locke, yang menyatakan bahwa kontrak sosial dimaksud merupakan perjanjian antar individu untuk membentuk negara (*pactum unionis*), kemudian dari perjanjian tersebut rakyat membuat perjanjian dengan pemerintah (*pactum subjectionis*).<sup>575</sup> Dalam *pactum subjectionis* termuat mandat dan hak-hak rakyat yang diberikan kepada penguasa atau pemerintah, sehingga pemerintah memiliki legitimasi untuk menjalankan berbagai urusan dalam mengatur masyarakat, dan masyarakat pun menundukkan diri terhadap aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Mandat dan hak-hak rakyat yang diberikan kepada pemerintah dilakukan melalui proses demokrasi dalam bentuk pemilihan, di mana rakyat memiliki hak pilih untuk menentukan kehendaknya terkait individu yang akan menerima mandat untuk menjalankan kekuasaan atas nama rakyat. Proses tersebut terlaksana dalam suatu wilayah teritorial. Wilayah teritorial inilah yang kemudian menjadi

---

<sup>574</sup> Rousseau,J.J, *Perjanjian Sosial*, terjemahan NiNo Cicero, Visimedia, Jakarta, 2007, hlm. 47

<sup>575</sup> Simanjuntak, *Pendidikan kewarganegaraan*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 151



batasan atas kewenangan penguasa terkait kekuasaan yang dimiliki dan rakyat mana yang memberikan kekuasaan kepada penguasa.

Secara lebih filosofis, pendekatan yang dilakukan untuk membedah prinsip teritorial dilakukan dengan mengedepankan pendekatan sejarah di mana pada saat Republik Indonesia dibentuk, para pendiri negara telah sepakat untuk menanamkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai pondasi penting dari didirikannya Negara Republik Indonesia.<sup>576</sup> Catatan menarik dalam pembahasan kedaulatan rakyat terkait dengan prinsip teritorial dikemukakan beberapa kali oleh Muhammad Yamin sebagai berikut:

“Kedaulatan Rakyat Indonesia dan Indonesia merdeka adalah berdasarkan peri-kemanusiaan yang *universeel* berisi humanisme dan internasionalisme bagi segala bangsa”.<sup>577</sup> Gagasan ini disampaikan pada sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan 16 Juli 1945.

Dalam rapat besar tanggal 10 Juli 1945 Badan Untuk Menjelidiki Usaha-Usaha Persiapan Indonesia Merdeka di gedung Pedjambon kota Jakarta, Yamin mengemukakan gagasan penting tentang kedaulatan rakyat, di mana dikatakan: tetapi pada Ketika kita membentuk Negara Indonesia, maka kedaulatan rakyat Indonesia dengan beberapa hal menjadi kedaulatan Negara Republik Indonesia,

---

<sup>576</sup> Ide kedaulatan rakyat sebagai dasar fundamental ditanamkan ke dalam bagian Pembukaan UUD 1945, dilakukan oleh Panitia 9 yang terdiri dari: Hatta, Muhd. Yamin, Soebardjo, Maramis, Soekarno, Kahar Moezakkir, Wachid Hasjim, Abikusno Tjokrosujoso, dan Agus Salim

<sup>577</sup> Himpunan Risalah Sidang-Sidang Dari Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Tanggal 29 Mei 1945 – 16 Juli 1945 dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) Tanggal 18 dan 19 Agustus 1945 Yang Berhubungan Dengan Penyusunan Undang-Undang Dasar 1945, Sekretarian Negara Republik Indonesia, hlm. 10.

dan kedaulatan ini tidak sadja tertudju kepada bangsa Indonesia, tetapi djuga tertudju kepada daerahnja...”<sup>578</sup>

Gagasan atas ide kedaulatan rakyat yang disampaikan oleh Muhammad Yamin, adalah gagasan di mana kedaulatan yang ditafsirkan sebagai legitimasi tertinggi atau kekuasaan tertinggi tidak hanya ditujukan kepada kehendak bangsa Indonesia secara umum, melainkan juga harus mengakomodir kepentingan atau kehendak-kehendak daerah. Dalam gagasan tersebut, Yamin menanamkan ide atas prinsip teritorial dalam penafsiran kedaulatan rakyat di Indonesia.

Gagasan atas prinsip teritorial dalam paham kedaulatan rakyat yang mengakomodir keberagaman sebenarnya bukanlah hal yang asing di Indonesia, sebagaimana di kemukakan oleh Tan Malaka “paham kedaulatan rakyat sebenarnya sudah tumbuh lama di bumi nusantara” Misalnya seperti dicontoh oleh suku Minangkabau di Sumatera Barat pada abad ke 14 sampai dengan abad ke 16, bahwa kekuasaan raja dibatasi oleh ketundukannya pada nilai keadilan dan kepatutan. Hal tersebut dapat ditemukan pada kaedah adat istiadat suku Minangkabau yang menyatakan bahwa “rakyat beraja pada penghulu, penghulu beraja pada mufakat, dan mufakat beraja pada alur dan patut”<sup>579</sup>

Berdasarkan kaedah tersebut dapat dipahami bahwa, raja sejati dalam kultur Minangkabau dalam setiap kebijakannya harus berdasarkan pada alur (logika) dan patut (keadilan), sehingga alur dan patut inilah sebagai alat pengukur di mana kebijakan seorang raja dapat saja ditolak oleh masyarakat apabila kebijaksanaan

---

<sup>578</sup> *Ibid*, hlm 128.

<sup>579</sup> Mexasai Indra, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Dalam Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Selat, Edisi Mei 2014, Vol. 1 No. 2, hlm. 123.

yang diambil tersebut bertentangan dengan logika (pikiran akal sehat) dan prinsip keadilan.<sup>580</sup>

Untuk memperkuat klaim atas prinsip teritorial dalam paham kedaulatan rakyat dapat dilihat dengan kutipan pendapat dari Hatta, dikatakan “kedaulatan rakyat yang perlu dikembangkan untuk Indonesia merdeka, harus berlainan dengan gagasan serupa yang berkembang di Barat. Kedaulatan rakyat Indonesia harus bersendikan kebudayaan bangsa Indonesia”. Menurut pemikiran Hatta, bahwa demokrasi asli yang tumbuh berdasarkan kebudayaan Indonesia berada pada tingkat desa. Hal tersebut dapat dicontohkan dengan tradisi demokrasi dalam kebudayaan Minangkabau di mana terdapat tradisi mufakat ninik-mamak. Di dalam tradisi tersebut diputuskan segala persoalan terkait dengan permasalahan kaum. Sehingga atas dasar tersebut demokrasi yang seharusnya dikembangkan di Indonesia bukanlah demokrasi pada zaman kerajaan Indonesia dan bukan pula kedaulatan rakyat seperti dikembangkan di Barat sejak abad ke-19.<sup>581</sup>

Senada dengan hal tersebut Eddy Purnama menjelaskan bahwa “kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui proses demokrasi bermula pada tingkat daerah di mana pada kultur masyarakat Aceh terdapat tradisi untuk menyelesaikan segala problematika yang ada pada masyarakat melalui jalan musyawarah pada tingkat *gampong* (*duek pakat gampong*). Sehingga jelas implementasi demokrasi yang ideal berdasarkan kultur kebudayaan adalah *bottom-up*, bukan sebaliknya *top-*

---

<sup>580</sup> Yudi latif, *Negara Paripurna, Historis, Rasionalitas, dan Aktualitas*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2018, hlm. 387

<sup>581</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 28

*down*, implementasi demokrasi dari atas ke bawah (*top-down*) adalah merupakan suatu bentuk otoritarian”.<sup>582</sup>

Demikian juga dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia konsepsi demokrasi yang menjadi wujud dari kedaulatan rakyat juga dapat dilihat pada kultur permufakatan atau permusyawaratan dalam menentukan suatu kebijakan di dalam masyarakat, misalnya kultur demokrasi dalam adat istiadat suku bugis yang dikenal dengan istilah *tudang sipulung*, pada komunitas suku Yokari di jayapura dikenal dengan istilah *Orudia*, di Tanah Toraja dikenal dengan budaya *ma'kombongan*, pada suku Rejang di Bengkulu di kenal dengan *tuai kutai*, di Larantuka dikenal dengan istilah *kumpo kao abang*, di suku Alas dikenal dengan istilah *sepatat segenap*, pada kultur suku Gayo dikenal dengan istilah *pakat jeroh genap bisè*.

Dengan penjelasan yang demikian dapat dilihat bahwa kedaulatan rakyat yang asli dalam masyarakat Indonesia sebenarnya mengikat secara teritorial atas kultur kedaerahan. Setiap daerah memiliki kultur dan kebudayaannya masing-masing yang berbeda-beda antara satu dengan yang lainnya, seperti tradisi pelaksanaan demokrasi pada mufakat ninik-mamak yang digambarkan oleh Hatta, atau tradisi demokrasi pada masyarakat Aceh yang dijelaskan oleh Eddy Purnama dalam “*duek pakat gampong*” atau kultur demokrasi pada suku-suku lainnya yang masih dijunjung tinggi oleh masyarakat adalah bentuk kedaulatan rakyat yang memiliki nilai orisinalitas yang ada di Indonesia.

---

<sup>582</sup> Wawancara dengan Prof. Dr. Eddy Purnama, S.H., M.Hum. Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Syiahkuala dan Penulis Buku Negara Kedaulatan Rakyat, Banda Aceh. 07 Maret 2022.

Dari sudut pandang desentralisasi kekuasaan, Husni Jalil mengutarakan bahwa “desentralisasi secara klasik diartikan sebagai penyerahan urusan administrasi dari pusat ke daerah dengan pertimbangan dengan begitu luasnya negara, maka tidak mungkin semua urusan dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Namun pada era demokrasi saat ini, terdapat kebutuhan-kebutuhan daerah di mana desentralisasi bukan hanya terhadap urusan administrasi namun melampaui hal tersebut yaitu adanya tuntutan akan kebutuhan desentralisasi yang bersifat politik, sehingga desentralisasi diberikan secara nyata (riil) yang menjadi kebutuhan dan tuntutan dari masyarakat”.<sup>583</sup>

Oleh karena itu, “tolak ukur dari kewenangan desentralisasi yang diberikan bukan atas keinginan dari pemerintah pusat, tetapi menekankan pada kebutuhan-kebutuhan yang nyata (riil) dari daerah, sehingga apabila mengutip pendapat Syahrhan Basah, penyeragaman pemerintahan daerah merupakan suatu yang “salah kaprah”. Salah satu yang juga harus diangkat dalam kebutuhan nyata (riil) dari masyarakat adalah terkait nilai asli demokrasi yang ada di daerah seperti dapat dicontohkan tradisi “Noken” dalam sistem pemilihan umum yang digunakan khusus untuk beberapa kabupaten di wilayah Provinsi Papua Tengah dan Papua Pegunungan”.<sup>584</sup>

Berkenaan dengan pendapat yang diutarakan oleh Husni Jalil, bahwa seharusnya desentralisasi yang ideal adalah kewenangan yang diberikan

---

<sup>583</sup> Wawancara dengan Prof. Dr. Husni Jalil, S.H., M.Hum. Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Syiahkuala dan Penulis Buku Hukum Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Khusus, Banda Aceh. 02 Oktober 2023.

<sup>584</sup> Wawancara dengan Prof. Dr. Husni Jalil, S.H., M.Hum. Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Syiahkuala dan Penulis Buku Hukum Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Khusus, Banda Aceh. 02 Oktober 2023.

berdasarkan kebutuhan yang nyata di daerah, sehingga kondisi daerah terkait dengan demokrasi tentunya akan berbeda-beda. Kondisi demokrasi tersebut dapat dilihat dari perilaku demokrasi yang berdasarkan kultur kedaerahan dengan memuat nilai-nilai asli yang masih dijunjung dan dihormati oleh masyarakat, di mana tentunya hal tersebut akan berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Selain dari pada itu, ornamen demokrasi yang ada di daerah khususnya di Aceh juga terdapat perbedaan misalnya dengan keikutsertaan partai politik lokal dan juga hadirnya calon kepala daerah dari melalui perwakilan independen yang berbeda dengan model pengusungan jabatan kepala pemerintahan negara, sehingga model pembatasan jabatannya diasumsikan sebagai suatu hal yang keliru apabila dipersamakan untuk seluruh jenjang jabatan eksekutif secara uniformitas.

Secara lebih teknis, ketersediaan sumber daya manusia yang kompeten juga menjadi salah satu masalah yang ada di daerah, dengan penormaan pembatasan masa jabatan kepala daerah yang dilakukan secara ketat sebagaimana penormaan yang ada sekarang ini menjadi suatu masalah yang nyata bagi daerah. Dengan berbagai asumsi yang telah diutarakan menjadi basis yang kuat bahwa prinsip teritorial menjadi prinsip yang penting dalam perspektif desentralisasi.

Dari sudut pandang legitimasi kekuasaan, kekuasaan pemerintahan yang dijalankan oleh penguasa mengikat legitimasi secara teritorial berdasarkan konstituen pemilih pada suatu wilayah pemilihan. Konstituen dan wilayah pemilihan menjadi faktor yang erat kaitannya dengan pengaruh kewenangan yang dimiliki oleh penguasa. Seorang penguasa hanya berwenang memerintah pada

rakyat yang telah menyerahkan kehendaknya yang ditentukan oleh suara mayoritas pada suatu wilayah teritorial pemilihan. Begitu pula halnya dengan pertanggungjawaban, di mana seorang penguasa hanya akan bertanggungjawab pada rakyat yang memberikan mandat kekuasaan dan bertanggungjawab atas kewenangan dalam suatu lingkup teritorial kekuasaan.

Sehingga secara langsung dikatakan prinsip suara mayoritas dan pertanggungjawaban secara prosedural melakat padanya asas teritorial atau di batasi oleh suatu wilayah tertentu yang ditentukan oleh faktor domisili. Dengan corak pembagian kekuasaan secara vertikal, maka dapat dipahami bahwa lingkup teritorial adalah sangat penting, sehingga tidak terjadinya tumpang tindih dan *offside* pelaksanaan kewenangan pada setiap wilayah administrasi pemerintahan.

Atas penjelasan tersebut, dipahami bahwa aspek teritorial menjadi batasan dalam kewenangan penguasa yang lahir atas kehendak mayoritas pada suatu wilayah teritorial, sehingga batasan teritorial tersebut menjadi sekat-sekat yang menghindari *overlapping* dan *offside* pada pelaksanaan kewenangan. Seorang penguasa tidak akan berwenang atau tidak memiliki pengaruh atas kekuasaan yang dimilikinya pada wilayah teritorial yang bukan daerah di mana rakyat pemberi mandat memberikan kekuasaan kepadanya.

Dari sudut pandang yang lain, melihat esensi dari kedaulatan rakyat sendiri, terdapat prinsip kebebasan, di mana kebebasan yang dimaksud akan menjelma menjadi kehendak umum yang di dalamnya memuat hak-hak, sehingga antara kebebasan yang dimiliki oleh individu-individu di dalam masyarakat tidak akan saling berbenturan dan melahirkan ikatan-ikatan dan batasan-batasan tertentu.

Terkait hak di sini dapat dijelaskan dengan meminjam konsep hak paling dasar yaitu hak asasi manusia (HAM).

Dikatakan bahwa HAM bersifat universal, namun pada pelaksanaan pemajuan dan perlindungannya harus mempertimbangkan kekhususan-kekhususan baik yang timbul pada tingkat nasional, regional maupun yang timbul karena faktor-faktor sejarah, budaya dan ragam hak asasi manusia, pelaksanaan HAM dapat saja berbeda-beda antara satu wilayah dengan wilayah lainnya sesuai dengan kondisi sosio-kultural termasuk agama dan sistem hukum yang dianut, inilah yang dimaksud dengan partikularisme HAM.<sup>585</sup>

Dengan meminjam konsep partikularisme HAM tersebut, tentunya hak-hak yang lahir atas prinsip kebebasan dalam konsep kedaulatan rakyat akan sangat dipengaruhi oleh faktor wilayah yang di dalamnya memuat beragam hal baik sejarah, budaya, nilai dan norma yang berlaku pada wilayah tertentu dan akan berbeda dengan wilayah-wilayah lainnya.

Sehingga atas penjelasan tersebut maka prinsip kebebasan yang melahirkan hak-hak yang dirumuskan dalam kehendak umum tentunya akan dibatasi berdasarkan wilayah teritorial, sehingga akan kehendak akan kebebasan pada suatu wilayah tidak bisa untuk dipandang secara general atau sama dengan daerah lainnya. Misalnya dalam konteks Aceh, Aceh menghendaki ketentuan syariah sebagai pondasi dalam pelaksanaan semua aspek kehidupan bermasyarakat. Hal ini tentunya tidak akan sama dengan keinginan dari daerah lainnya di Indonesia,

---

<sup>585</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 156



untuk menundukkan diri terhadap ketentuan syariah seperti kehendak masyarakat Aceh, begitu pula sebaliknya.

Landasan dari kedaulatan rakyat yang juga secara esensial yang telah dijelaskan adalah prinsip kesamaan/kesetaraan. Kesamaan dan kesetaraan khususnya terkait hak politik harus dipandang sama dalam konteks teritorial pula, sehingga kesetaraan dan kesamaan pada suatu wilayah akan berlaku sama pada daerah lainnya, tetapi tidak bersifat general di mana daerah yang satu mengikat daerah lainnya. Secara konkrit dapat dijelaskan bahwa setiap orang memiliki hak untuk memilih, namun hak pilih seseorang tersebut ditentukan oleh wilayah teritorial domisilinya, sehingga hak pilih seseorang tidak akan bisa dipergunakan untuk memilih orang pada wilayah teritorial lain selain yang sama dengannya.

Secara nyata pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilakukan secara demokratis juga terikat pada konteks teritorial, konteks teritorial di sini tidak hanya dimaknai pelaksanaan yang dilakukan pada masing-masing daerah secara umum, akan tetapi pelaksanaan demokrasi dapat dilakukan dengan cara yang berbeda pada daerah yang satu dengan daerah lainnya. Misalnya dicontohkan demokrasi pada DIY atas kehendak masyarakat Yogyakarta dilakukan dengan cara penetapan, demokrasi di Aceh disertai dengan partisipasi dari partai lokal, di Papua seorang calon kepala daerah haruslah orang asli Papua. Dengan demikian faktor pelaksanaan demokrasi sangat terikat dengan kehendak masyarakat pada suatu wilayah teritorial.

Dari berbagai penjelasan berkaitan dengan prinsip pokok yang menjadi landasan kedaulatan rakyat dapat disimpulkan, terdiri dari 5 (lima) indikator,

yaitu: prinsip kebebasan, prinsip kesamaan atau kesetaraan, prinsip suara mayoritas, prinsip pertanggungjawaban, dan prinsip teritorial. 2 (dua) prinsip pertama merupakan esensi dari prinsip kedaulatan rakyat, sedangkan 3 (tiga) prinsip berikutnya merupakan prinsip prosedural untuk melaksanakan gagasan kedaulatan rakyat. Di mana satu prinsip dengan prinsip lainnya saling berkaitan satu sama lain dan merupakan kesatuan prinsip yang menjadi landasan pokok atau indikator terlaksananya kedaulatan rakyat.

#### **B. Indikator Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan Prinsip Kedaulatan Rakyat**

Berdasarkan landasan pokok kedaulatan rakyat seperti yang telah dirumuskan pada pembahasan sebelumnya, terhadap landasan tersebut dapat dilakukan pengembangan pada konsep pembatasan masa jabatan khususnya dalam penelitian ini menyinggung persoalan pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh. Perlu dicermati bahwa perihal terkait pembatasan masa jabatan kepala daerah dalam lingkup penelitian ini adalah terkait batas waktu yang diberikan kepada kepala daerah untuk dapat menjabat pada jabatannya, di mana masa jabatan tersebut di batasi selama 5 (lima) tahun dalam 1 (satu) periode jabatan mengikuti siklus Pilkada di daerah dan setiap kepala daerah diberikan kesempatan untuk dapat menjabat secara maksimal pada jabatan yang sama adalah 2 (dua) periode masa jabatan.

Untuk mengetahui secara lebih spesifik, maka akan dikembangkan beberapa indikator terkait dengan pembatasan masa jabatan yang ideal dalam kerangka

teoritis, sehingga indikator yang dimaksud dapat menjadi acuan dan sekaligus sebagai suatu standar untuk melakukan penilaian bagi penerapan pembatasan masa jabatan kepala daerah yang secara yuridis telah diberlakukan.

Indikator terhadap pembatasan masa jabatan kepala daerah dikembangkan dengan menganalisis kewenangan pada jabatan secara substansi dan tujuan dari pembatasan masa jabatan yang kemudian indikator tersebut akan dianalisis dengan mengaitkan pada landasan pokok yang terkandung dalam prinsip kedaulatan rakyat. Adapun indikator pembatasan masa jabatan kepala daerah pada lingkup kabupaten/kota dirumuskan sebagai berikut:

### **1. Kesesuaian Atas Kehendak Rakyat**

Maksud dari pada indikator ini adalah terkait dengan kehendak masyarakat pada suatu daerah pemilihan. Pada dasarnya setiap kehendak pada individu-individu yang ada di dalam masyarakat akan berbeda antara satu dengan lainnya. Namun atas kehendak yang berbeda harus mengakomodir prinsip pokok yang menjadi esensi dari kedaulatan rakyat yaitu prinsip kebebasan dan kesetaraan yang kemudian akan diputuskan dengan prinsip suara mayoritas, sehingga akan tergambar dengan jelas bahwa yang dimaksud dengan kesesuaian atas kehendak rakyat tidak lain adalah terkait dengan suara mayoritas atau kehendak umum.

Kesesuaian kehendak berdasarkan suara terbanyak dijelaskan oleh jimly dengan istilah prinsip musykat, jimly berpendapat bahwa “pengertian musykat tidaklah dipertentangkan dengan pengertian suara terbanyak. Musykat adalah jiwanya perhitungan suara terbanyak adalah salah satu bentuk pelaksanaannya. Hasilnya dapat berupa mufakat bulat, tetapi dapat pula tidak menghasilkan mufakat bulat. Namun, dalam keadaan yang terakhir ini, semua pihak yang turut serta dalam pengambilan keputusan, terlepas dari

soal setuju atau tidak, terikat untuk melaksanakan keputusan bersama itu secara bertanggungjawab”.<sup>586</sup>

Untuk merumuskan suatu kehendak umum atau dengan kata lain adalah kehendak bersama sebelum dilakukannya suatu permusyawaratan untuk mencapai permufakatan ditempuh melalui mekanisme *publik hearing* (dengar pendapat publik). *Publik hearing* ini dilakukan sebagai suatu cara agar pembuat kebijakan dapat mengetahui tingkat pemahaman, respon, dan ekspektasi masyarakat atas suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Di lain sisi, hal tersebut juga sebagai suatu sarana untuk membuka ruang partisipasi publik agar dapat menentukan arah kebijakan pemerintah. *Public hearing* tersebut merupakan tugas dan tanggungjawab wajib dari pembuat UU sebagai wakil dari masyarakat.

Fungsi *publik hearing* bagi masyarakat adalah sebagai sarana untuk menyampaikan kehendaknya secara bebas dan setara, sehingga secara objektif ditemukan gambaran perihal kebutuhan konkrit untuk menjawab permasalahan yang ada di dalam masyarakat sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Agar nantinya para pembuat kebijakan tidak salah langkah dalam menafsirkan keinginan dari masyarakat itu sendiri.

Dalam menjaring aspirasi dari masyarakat ini dapat dilakukan dengan berbagai mekanisme, baik secara formal ataupun informal. Kegiatan penjaringan aspirasi secara formal artinya kegiatan tersebut telah dilakukan secara matang baik dari segi, waktu, tepat, peserta maupun susunan acara penjaringan aspirasi, sedangkan secara informal berarti penjaringan aspirasi dilakukan tidak direncanakan secara matang, bersifat insidental, tidak terikat waktu, tempat

---

<sup>586</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan... Op.Cit*, hlm, 264.

maupun sumber informasi.<sup>587</sup> Terdapat beberapa model penjaringan aspirasi masyarakat pada tingkat daerah, sebagai berikut.<sup>588</sup>

- a) Model penjaringan aspirasi yang dilakukan secara perorangan.
- b) Model penjaringan aspirasi yang dilakukan melalui partai politik
- c) Model penjaringan aspirasi yang dilakukan sesuai dengan komisi yang diduduki
- d) Model penjaringan aspirasi yang dilakukan bersama-sama dengan anggota DPRD di daerah pemilihan
- e) Model penjaringan aspirasi yang dilakukan bersamaan dengan kegiatan musyawarah pembangunan (*Musrenbang*).

Pentingnya penjaringan aspirasi masyarakat sangat lekat dengan prinsip pertanggungjawaban yang menjadi landasan prosedural dari prinsip kedaulatan rakyat. Pertanggungjawaban yang dimaksud bahwasanya segala kebijakan yang diambil atas nama rakyat dan berkenaan dengan hak rakyat, harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Oleh karena itu mekanisme penjaringan aspirasi merupakan mekanisme yang akan menjamin terlaksananya prinsip pertanggungjawaban atas kerja-kerja para pembuat UU dalam merumuskan kebijakan.

Penjaringan aspirasi dengan kata lain adalah sebagai alat untuk mensinkronkan kehendak atau aspirasi yang ada pada masyarakat, kemudian kehendak-kehendak tersebut akan dirumuskan ke dalam suatu kebijakan yang ditentukan oleh para wakil rakyat sebagai pembuat kebijakan dengan mengedepankan musyawarah untuk mufakat guna mendapatkan hasil yang sesuai dan sejalan dengan cita-cita hukum sebagai kehendak bersama. Dalam hal terdapat perbedaan kehendak atau pandangan terkait perumusan kebijakan oleh

---

<sup>587</sup> Budi Setiawan, Muh. Alfian S, Eko Putro Widoyoko, *Model Penjaringan Aspirasi Masyarakat Sebagai Upaya Peningkatan Kinerja Anggota DPRD*, Jurnal Sosiohumaniora, Volume 15 Nomor 2 Juli 2013, hlm. 210

<sup>588</sup> *Ibid.*,

pembuat UU, akan diselesaikan dengan menggudakan prinsip musykat atau suara mayoritas.

Perihal pembatasan masa jabatan selaknyaknya menempuh jalur yang telah dijelaskan di atas, mengingat peran serta masyarakat dalam perumusan kebijakan merupakan suatu yang mejadi keharusan yang tidak boleh untuk tidak dilaksanakan, sehingga klaim atas kedaulatan rakyat, di mana para wakil rakyat bekerja atas nama rakyat, untuk kepentingan rakyat dan terhadap hak-hak rakyat terselenggara secara konkrit dalam penentuan kebijakan yang diambil.

Dalam hal pembatasan masa jabatan yang dilakukan dengan mengindahkan landasan pokok berdasarkan gagasan kedaulatan rakyat yaitu prinsip teritorial dilaksanakan dengan cara menjaring aspirasi-aspirasi masyarakat di daerah-daerah. Sebagaimana diketahui bahwa kondisi pada setiap daerah adalah berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Kondisi yang dimaksud dalam hal ini meliputi, kondisi sosial, kultur, budaya, sejarah serta nilai dan norma yang mempengaruhi kehidupan masyarakat di satu daerah berbeda dengan yang ada pada daerah lainnya.

Oleh karenanya kebijakan yang diambil harus mengakomodir keinginan-keinginan dari masyarakat-masyarakat pada tingkat daerah. Konsep tersebut sejalan dengan konsep pemikiran demokrasi yang ideal yaitu konsep *bottom-up*. Pendekatan pada konsep *bottom-up* memandang bahwa implementasi kebijakan tidak dirumuskan oleh lembaga yang tersentralisasi.<sup>589</sup> Pendekatan *bottom-up* berangkat dari keputusan-keputusan yang ditetapkan di tingkat masyarakat yang

---

<sup>589</sup> Sri Endang Saleh, *Policy Making, Policy Shaping Dan Evaluasi Demokratis: Pendekatan Analisis Kebijakan Demokratis*, Jurnal Pelangi Ilmu, Vol. 4 No. 2 April 2011, hlm. 16

merasakan sendiri persoalan yang mereka hadapi. Pada intinya pendekatan *bottom-up* merealisasikan kebijakan yang bersumber dari formulasi pada masyarakat tingkat bawah, sehingga masyarakat dapat memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumber daya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio-kultur yang ada agar kebijakan tersebut tidak kontraproduktif, yang dapat menunjang keberhasilan dari kebijakan itu sendiri.<sup>590</sup>

Sebaliknya kebijakan yang dilaksanakan dengan cara menggeneralisasikan kehendak (kebijakan) atau dilaksanakan dengan pendekatan *top-down* adalah merupakan penjelmaan dari otoritarian yang menyimpang dari nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat. Tentunya hal tersebut akan secara nyata melanggar hak-hak dasar masyarakat yang seharusnya dilindungi dan menjadi dasar dari penerapan negara kedaulatan rakyat.

Dengan mengadopsi prinsip teritorial yang menjadi landasan prosedural dari gagasan kedaulatan rakyat, maka selayaknya pembatasan kekuasaan harus bersumber dari aspirasi murni pada tingkat daerah, bukan melainkan suatu generalisasi norma atas tata mekanisme yang digunakan pada tata urutan peraturan yang lebih tinggi, mengingat setiap daerah memiliki kondisi sosio-kultural yang berbeda dan harus diakomodir dengan baik oleh para pembuat kebijakan.

Berdasarkan perumusan yang demikian maka dapat ditarik benang merah yang menghubungkan antara indikator pembatasan masa jabatan dengan prinsip pokok yang melandasi prinsip kedaulatan rakyat, bahwa indikator kesesuaian

---

<sup>590</sup> Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, CV. Alfabeta, Bandung, 2006, hlm. 156-157

dengan kehendak rakyat dimaksud dilaksanakan dengan mekanisme penjarangan aspirasi yang dilakukan dengan pendekatan demokrasi (*bottom-up*) dan bukan merupakan bentuk generalisasi kebijakan atas perumusan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sinkronisasi kebijakan berdasarkan tata urutan perundang-undangan adalah hal yang penting, namun juga harus mengakomodir kehendak-kehendak dari daerah secara konkrit untuk menghindari terjadinya keotoritarian yang mencederai nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi di dalam negara.

## 2. Menghindari Penyalahgunaan Kewenangan

Pada suatu jabatan melekat padanya kekuasaan yang akan melahirkan berbagai macam kewenangan yang diperuntukkan agar dapat menjalankan urusan-urusan yang menjadi tugas dan tanggungjawab yang diemban atas konsekuensi suatu kekuasaan. Meminjam konsep pada hukum administrasi, setiap pemberian wewenang pada suatu badan atau pejabat negara selalu disertai dengan “maksud dan tujuan” diberikannya wewenang tersebut. Penggunaan wewenang yang tidak sesuai dengan “maksud dan tujuan” daripada pemberian wewenang, maka akan melahirkan suatu penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).<sup>591</sup>

Dijelaskan oleh W. Konijnenbelt bahwa terdapat beberapa parameter untuk mengukur penyalahgunaan wewenang yaitu:<sup>592</sup>

- a) Unsur menyalahgunakan kewenangan dinilai ada tidaknya pelanggaran terhadap peraturan dasar tertulis atau asas kepatutan yang hidup dalam masyarakat dan negara.

---

<sup>591</sup> Satriya Nugraha, *Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Jurnal Socioscientia, Volume 8 Nomor 1 Maret 2016, hlm. 16

<sup>592</sup> Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Diadit Media, Jakarta 2006, hlm. 76-76



- b) Asas kepatutan dalam rangka melaksanakan suatu kebijakan atau *zorgvuldigheid* diterapkan apabila tidak adanya peraturan dasar atau dalam hal adanya peraturan dasar namun tidak dapat diterapkan dikarenakan suatu kondisi dan keadaan tertentu yang bersifat mendesak.

Apabila mengaitkan indikator menghindari penyalahgunaan kewenangan dengan prinsip dasar yang menjadi landasan esensial dari prinsip kedaulatan rakyat, yaitu prinsip kebebasan dan prinsip kesetaraan. Di dalam prinsip kebebasan dan prinsip kesetaraan terkandung hak-hak rakyat untuk bebas dan setara. kebebasan dan kesetaraan tersebut diwujudkan dalam suatu kehendak bersama yang melahirkan hak-hak dasar yang menjadi tanggungjawab dari pemerintah.

Dapat dikatakan bahwa tanggungjawab pemerintah dalam memenuhi hak-hak rakyat tersebut melahirkan kewenangan untuk melakukan perbuatan sebagai pelayan masyarakat yang dikategorikan sebagai kekuasaan untuk memerintah. Atas dasar tersebut kekuasaan untuk memerintah ini harus dibatasi. Tujuan dari pembatasan jabatan yang dilakukan adalah untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang yang secara langsung merugikan hak-hak rakyat.

Dengan demikian lahirlah konsep dalam pembatasan masa jabatan seorang pejabat publik. Pengelolaan kekuasaan yang dilakukan dalam jangka waktu yang lama dan terus-menerus secara nyata pada praktiknya terbukti melahirkan penyimpangan terhadap kewenangan yang dimiliki. Seperti yang dikatakan oleh Lord Acton “*Power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*”.<sup>593</sup>

Tentunya cara-cara pembatasan masa jabatan kepala daerah yang dimaksud haruslah mengindahkan landasan pokok dari prinsip kedaulatan rakyat. Apabila

---

<sup>593</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan...Op.Cit*, hlm. 258

indikator yang dimaksud dikaitkan dengan landasan prosedural dari prinsip kedaulatan rakyat yaitu landasan suara mayoritas, maka dapat diartikan, tata cara pembatasan tersebut haruslah berdasarkan kehendak umum dari masyarakat. Tata cara pembatasan berdasarkan kehendak umum dari rakyat, tentunya belum lengkap apabila belum mengakomodir prinsip pertanggungjawaban dan prinsip teritorial.

Berdasarkan prinsip pertanggungjawaban, seorang kepala daerah harus dapat mempertanggungjawabkan kekuasaan dan kewenangan yang telah digunakannya dalam kurun waktu tertentu yang dibatasi atas kehendak umum. Misalnya berdasarkan kehendak umum, bahwa masa jabatan kepala daerah dibatasi adalah selama 5 (lima) tahun, maka dalam kurun waktu 5 (lima) tahun tersebut, kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya merupakan suatu yang harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

Atas dasar tersebut kehendak umum untuk membatasi suatu jabatan politik haruslah diformulasikan dengan baik, sehingga dengan batasan masa jabatan yang ideal yang diperhitungkan dengan sangat matang dan teliti. Formulasi pembatasan masa jabatan tersebut hendaknya memberikan waktu yang cukup kepada seorang kepala daerah untuk melayani masyarakat, dan juga tidak terlalu lama, sehingga orang tersebut terlena akan kekuasaan yang dimilikinya dan melupakan “maksud dan tujuan” asli dari kekuasaan tersebut.

Apabila pembatasan masa jabatan dilakukan diformulasikan dengan waktu yang singkat, maka berdampak kepada tidak maksimalnya seseorang dalam menjalankan program-program kerjanya dalam lingkup daerah untuk melayani

masyarakat, namun disatu sisi hal yang dipertanggungjawabkannya atas kekuasaan yang telah digunakan pastinya akan lebih sedikit dengan waktu yang singkat. Namun apabila pembatasan masa jabatan diformulasikan dengan waktu yang panjang, terjadi kecenderungan orang tersebut akan dapat menyalahgunakan kewenangan yang dimilikinya berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Lord Acton. Dari perspektif bertanggungjawab, dengan masa jabatan yang diformulasikan dalam waktu yang panjang akan mengakibatkan banyaknya hal yang harus dipertanggungjawabkan atas batasan waktu yang panjang tersebut.

Masa jabatan yang diformulasikan dengan waktu yang panjang dapat melahirkan potensi seseorang untuk membangun oligarki kekuasaan yang mempermudah orang tersebut untuk mengelola kekuasaan dengan mengenyampingkan batasan-batasan yang telah ditentukan oleh hukum. Hal tersebut tentunya sangat bertentangan dengan prinsip demokrasi dan berpotensi terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak rakyat akibat penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan.

Selain itu formulasi dari pembatasan masa jabatan harus juga mengakomodir lingkup teritorial yang sesuai dengan dampak dari kewenangan yang dipergunakan atau pengaruh dari kekuasaan yang dimiliki pada suatu daerah di mana orang tersebut berkuasa. Sehingga setiap orang akan bertanggungjawab atas kekuasaan dan kewenangan pada wilayah kuasanya masing-masing.

Dari berbagai penjelasan yang telah dipaparkan, dapat disimpulkan bahwa formulasi pembatasan kekuasaan harus mengakomodir landasan-ladangan pokok pada prinsip kedaulatan rakyat, yang juga sekaligus harus memenuhi indikator

menghindari penyalahgunaan kewenangan sehingga kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh seorang kepala daerah dapat dijalankan sesuai dengan maksud dan tujuan dari kekuasaan dan kewenangan yang diamanatkan kepadanya.

### **3. Kestinambungan Program Kerja**

Maksud dari indikator kesinambungan program kerja berarti batasan masa jabatan seorang kepala daerah tidak dibatasi hanya untuk satu kali masa jabatan, tetapi diberikan pula kesempatan untuk mengoreksi, membenahi, melengkapi dan memaksimalkan program kerja yang telah dilaksanakan sebelumnya yang berdampak nyata dirasakan oleh rakyat. Sehingga dengan adanya kesempatan tersebut seorang kepala daerah berdasarkan pengalaman pada masa jabatan sebelumnya telah mengetahui berbagai persoalan yang sedang dihadapi oleh masyarakat dan telah memetakan bahkan menjalankan kebijakan untuk membenahi persoalan konkrit yang dihadapi oleh masyarakat. Atas dasar demikian, diberikan kesempatan bagi orang tersebut untuk dapat memaksimalkan program kerjanya dalam melayani masyarakat pada kesempatan berikutnya.

Indikator ini apabila dikaitkan dengan prinsip kebebasan dan kesetaraan yang menjadi landasan pokok dari prinsip kedaulatan rakyat, dapat dijelaskan bahwa dalam prinsip kebebasan terdapat hak rakyat yang harus diakomodir, rakyat dapat secara bebas memilih kembali figur-figur yang sesuai dengan kehendaknya dan telah terbukti memberikan kemajuan kepada daerahnya melalui program kerja yang telah direalisasikan dan berdampak nyata dirasakan oleh masyarakat.

Berdasarkan prinsip kesetaraan, setiap masyarakat memiliki hak yang setara untuk dapat menyalurkan aspirasinya dalam proses demokrasi tanpa ada tekanan

dan paksaan dari pihak manapun, termasuk pihak yang sedang berkuasa. Hak yang dimiliki oleh rakyat tersebut nantinya akan ditentukan oleh prinsip suara mayoritas untuk menentukan hasil dari kehendak bersama terkait siapa yang akan terpilih untuk melayani masyarakat, apakah pilihan masyarakat tertuju pada figur yang baru atau tetap memilih figur yang lama.

Pada perspektif pihak yang dipilih atau calon kepala daerah, berdasarkan prinsip kebebasan orang-orang tersebut diberikan hak dalam bentuk kesempatan untuk dipilih kembali oleh masyarakat untuk melanjutkan kerja-kerjanya dalam memenuhi hak masyarakat. Berdasarkan prinsip kesetaraan, walaupun terdapat kondisi di mana seorang calon kepala daerah adalah calon petahana (*incumben*). Mekanisme pemilihan yang ada harus mengakomodir kesetaraan antara calon kandidat kepala daerah yang mengajukan diri tersebut, tidak boleh terdapat perbedaan perlakuan antara satu calon dengan calon lainnya, dan tidak boleh pula ada diskriminasi terhadap calon-calon kepala daerah tersebut.

Khususnya terhadap calon petahana, berdasarkan asas kesetaraan, calon tersebut tidak dibenarkan untuk menggunakan pengaruh kekuasaan yang dimilikinya dan bahkan harus melepaskan tanggungjawabnya untuk sementara waktu sampai berakhirnya proses demokrasi di wilayah pemilihan. Dengan melepaskan tanggungjawabnya untuk sementara waktu, maka calon tersebut tidak dapat menggunakan pengaruhnya dan tidak pula dapat menggunakan berbagai fasilitas yang diberikan oleh negara pada jabatan yang diembannya. Dengan demikian maka dalam perspektif pihak yang dipilih, asas kesetaraan telah terlaksana.

Indikator kesinambungan program kerja apabila dikaitkan dengan pembatasan masa jabatan dengan mempertimbangkan prinsip kebebasan dan kesetaraan maka kesempatan untuk menduduki masa jabatan berlanjut haruslah dirumuskan dengan formulasi yang sama dengan pembatasan yang dilakukan untuk masa jabatan sebelumnya, dengan begitu maka kesetaraan hak dapat terwujud bagi pihak-pihak yang mencalonkan diri.

Berdasarkan prinsip pertanggungjawaban, indikator kesinambungan program kerja pada pembatasan masa jabatan merupakan merupakan ruang atau kesempatan bagi kepala daerah untuk dapat kembali melayani masyarakat setelah berakhir masa jabatan pada periode sebelumnya. Di mana pada periode sebelumnya terkait apa-apa yang telah dilakukan dalam konteks kekuasaan dan kewenangannya telah mampu dipertanggungjawabkan kepada masyarakat secara politik.

Maksud dari pertanggungjawaban secara politik kepada masyarakat ini adalah bahwa sosok tersebut telah memberikan pelayanan dan dampak yang nyata perihal kebijakan-kebijakan yang telah dilaksanakan pada periode jabatan sebelumnya, sehingga dengan dampak positif atas pemerintahan sebelumnya, rakyat memiliki kehendak atau keinginan untuk kembali mendudukkan figur tersebut pada jabatan yang sama.

Kegagalan atau keberhasilan suatu pertanggungjawaban politik dari kepala daerah dapat dilihat dari keinginan masyarakat dalam penggunaan hak suaranya pada pemilihan berikutnya. Apabila figur atau sosok kepala daerah tersebut kembali mendapatkan kepercayaan dari masyarakat untuk melanjutkan

kekuasaannya pada periode selanjutnya maka orang tersebut dianggap telah berhasil memertanggungjawabkan segala kebijakan yang lahir dari kekuasaan dan kewenangannya sehingga kembali mendapat simpati dan dukungan dari rakyat. Namun, apabila figur tersebut tidak terpilih untuk masa jabatan berikutnya berdasarkan indikator kesinambungan kerja, maka dapat dianggap sosok tersebut telah gagal memertanggungjawabkan apa-apa yang telah dikerjakan terkait dengan kekuasaan dan kewenangannya pada masa jabatan sebelumnya. Sosok atau figur kepala daerah tersebut dianggap tidak mampu secara politik meraih simpati dan dukungan berdasarkan kepuasan dari suara mayoritas yang ada di dalam masyarakat sebagai landasan pokok dari prinsip kedaulatan rakyat.

Berkaitan dengan prinsip teritorial, maka pembatasan masa jabatan dengan mengakomodir indikator kesinambungan kerja diterapkan hanya untuk wilayah yang sama pada konstituen individu masyarakat yang sama, bukan untuk wilayah yang berbeda. Di mana dari segi kebijakan-kebijakan yang dilahirkan atas kewenangan kepala daerah tersebut, hanya berlaku pada ruang lingkup teritorial berdasarkan kewenangannya dan hanya dirasakan oleh masyarakat yang ada di dalam teritorial kewenangan tersebut. Sehingga secara politik dapat terukur pertanggungjawaban atas keberhasilan atau kegagalan pemerintahan pada periode sebelumnya secara objektif, yang dinilai oleh masyarakat yang merasakan langsung kebijakan-kebijakan yang telah diterapkan berdasarkan kewenangannya yang mengikat secara teritorial.

Dari beberapa pemaparan yang telah disampaikan, maka dapat disimpulkan bahwa pembatasan masa jabatan yang memenuhi prinsip kedaulatan rakyat, harus

dirumuskan dengan memenuhi indikator kesinambungan program kerja. Dengan demikian maka tujuan utama dari kekuasaan dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya dikarenakan terdapat kesempatan untuk memperbaiki, mengoreksi, membenahi, melanjutkan dan memaksimalkan berbagai kebijakan atas dasar kepentingan rakyat pada suatu daerah teritorial.

#### **4. Menjamin Kemakmuran Dan Kesejahteraan**

Jaminan atas kemakmuran dan kesejahteraan rakyat merupakan indikator yang paling penting dan bersifat esensial terkait dengan pembatasan masa jabatan. Hal tersebut sesuai dengan tujuan berdirinya tiap-tiap negara yang mengklaim sebagai negara berdasarkan kedaulatan rakyat. Atas klaim kedaulatan rakyat maka, konsekuensi logis dari klaim tersebut adalah segala sesuatu yang diupayakan oleh pemerintah atau negara harus berdasarkan kepentingan rakyat secara umum atau harus berdasarkan dan memperhatikan kepentingan masyarakat secara umum dengan tidak pula mengenyampingkan kepentingan minoritas dari masyarakat. Dengan demikian pemerintah harus sangat berhati-hati dan dengan sangat matang dalam menerapkan berbagai kebijakan untuk meminimalisir resiko tergerusnya kepentingan masyarakat akibat kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah, yang dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah.

Pembatasan kekuasaan berdasarkan prinsip kebebasan haruslah memenuhi indikator menjamin kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut dapat dijelaskan dengan menggunakan pendekatan sejarah, bahwa pada perkembangannya kekuasaan awalnya tidak dibatasi oleh jangka waktu tertentu. Hal tersebut dapat dilihat dari perkembangan pemerintahan daerah baik di Eropa



maupun di Timur Tengah. Misalnya di Inggris pada zaman klasik, di mana para *Duke* dan *Baron* yang menjadi penguasa daerah memerintah daerahnya tanpa jangka waktu tertentu dan berdasarkan garis keturunan. Sama juga halnya seperti pemerintahan Islam di Timur Tengah bahwa khalifah yang menjadi penguasa daerah memerintah daerahnya tanpa batasan waktu dan juga berdasarkan garis keturunan, namun dalam konsep islam terdapat pembatasan atas syarat-syarat tertentu. Dengan demikian konsepsi atas kekuasaan yang tidak dibatasi oleh ketentuan waktu dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a) Kepala Daerah tidak dibatasi waktu dan tidak dibatasi oleh syarat-syarat tertentu. Model seperti ini diterapkan pada zaman klasik di Eropa, bahwa para bangsawan yang menjadi kepala daerah memerintah daerahnya masing-masing tanpa adanya batasan jangka waktu dan berdasarkan garis keturunan. Kekuasaan dan kewenangannya dalam mengatur daerah dapat saja hilang apabila haknya sebagai bangsawan dan sekaligus penguasa daerah dicabut oleh raja dan digantikan dengan bangsawan lainnya.
- b) Kepala daerah tidak dibatasi waktu, tetapi dibatasi oleh syarat-syarat tertentu. Model seperti ini diterapkan pada negara-negara islam di zaman klasik, di mana khalifah yang menjadi penguasa daerah dapat memerintah daerahnya tanpa batasan waktu, namun terdapat syarat-syarat tertentu berdasarkan dalil agama, seperti pandangan fiqh yang dikemukakan oleh

Al-Mawardi bahwa seorang khalifah harus mundur dari jabatannya apabila.<sup>594</sup>

- 1) Cacat dalam keadilan, cacat dalam keadilan dibagi kepada 2 (dua) penyebab, yaitu: i. akibat syahwat; hal ini terkait dengan mengerjakan larangan-larangan karena tunduk menuruti keinginan syahwat buruknya, dan ii. Akibat dari syubhat yang berkaitan dengan keyakinan, maksudnya apabila sang khalifah memiliki pendapat yang bertolak belakang dengan prinsip-prinsip agama atau memutar balikkan sejumlah pendapat untuk menghapuskan sejumlah prinsip yang sudah disepakati.
- 2) Cacat bagian tubuh, cacat bagian tubuh terdiri dari 3 (tiga) hal. Yaitu: i. Cacat panca indera, yang dimaksud adalah mengalami hilang ingatan yang tidak memiliki harapan untuk sembuh dan hilangnya penglihatan sehingga tugas kepemimpinan tidak bisa diteruskan. Berdasarkan pendapat *fuqaha*, seorang yang buta tidak memiliki hak untuk memberikan kesaksian dan duduk sebagai hakim dalam suatu perkara dan lebih tidak berhak lagi untuk menjadi khalifah. iii. Cacat organ tubuh, yang dimaksud adalah cacat bagian tubuh yang tidak menghalangi seorang khalifah untuk menjalankan tugasnya dalam menunaikan hak-hak umat, namun terdapat beberapa pengecualian seperti cacat ringan yang tidak mempengaruhi pola pikir, pola gerak dan ketajaman penglihatan.
- 3) Cacat tindakan, yang termasuk kepada cacat tindakan meliputi: i. melanggar salah satu syarat in'iqad (syarat keberlangsungan jabatan khalifah), misalnya murtad, fasik secara terang-terangan, gila dan lain-lain. ii. Tidak mampu memikul tugas-tugas khalifah karena suatu sebab. iii. Adanya tekanan yang menyebabkan tidak mampu lagi menjalankan urusan kaum muslim menurut pendapatnya sesuai dengan ketentuan syara'.

Selanjutnya perkembangan prinsip kebebasan dalam kerangka negara hukum menghendaki adanya suatu pembatasan berdasarkan kehendak masyarakat, di mana diketahui dalam konsep negara hukum salah satu cirinya adalah adanya pembatasan kekuasaan. Pembatasan kekuasaan tersebut dilakukan dengan berbagai cara, baik dengan membagi kekuasaan secara vertikal maupun horizontal agar kekuasaan tidak tertempu pada satu orang ataupun membatasi masa jabatan.

---

<sup>594</sup> Taqiyuddin An-Nabhani, *Peraturan Hidup Dalam Islam*. HTI Press, Jakarta, 2014, hlm. 166

Hal tersebut sejatinya dilakukan untuk mengupayakan cita-cita bersama di dalam negara hukum modern yang secara umum berlandaskan atas kedaulatan rakyat.

Dengan begitu, konsepsi kebebasan penguasa dalam berkuasa dalam konteks kedaulatan rakyat akan dibatasi oleh kehendak masyarakat yang dilakukan dengan mekanisme hukum guna menjamin terselenggaranya kemakmuran dan kesejahteraan bagi masyarakat. Penguasa akan secara maksimal mengupayakan segala hal terkait dengan kewenangannya untuk memberikan pelayanan terbaik dalam tempo waktu yang telah ditentukan atas kehendak rakyat, di mana hal tersebut bertujuan untuk mewujudkan cita-cita atau kehendak bersama. Dalam perspektif penguasa, selain dari menjalankan tugas pokoknya untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan kepada rakyat, penguasa juga dalam hal ini bertujuan untuk mengambil simpati yang sebesar-besarnya dari rakyat, sehingga oleh karena simpati tersebut, rakyat akan dapat memberikan kembali kepercayaan kepadanya untuk memerintah pada kesempatan berikutnya yang diberikan berdasarkan asas kesinambungan program kerja seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Berdasarkan asas kesetaraan, pembatasan masa jabatan yang dilakukan juga harus mengakomodir indikator menjamin kemakmuran dan kesejahteraan seluruh masyarakat sebagai cita-cita bersama dan tujuan berdirinya suatu negara. Setiap individu masyarakat memiliki hak yang setara untuk mendapatkan kemakmuran dan kesejahteraan hidup. Hak yang dimiliki oleh masyarakat tersebut secara otomatis adalah menjadi tanggungjawab negara yang harus dipenuhi oleh pejabat-

pejabat yang telah diberikan kepercayaan oleh rakyat yang memiliki wewenang untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam lingkup kewenangannya.

Perlu dipahami bahwa kesetaraan yang dimiliki oleh masyarakat untuk mendapatkan kesejahteraan adalah hal yang mutlak, namun untuk menentukan bagaimana proses atau jalan mewujudkan kesejahteraan tersebut dalam negara demokrasi ditentukan oleh prinsip suara mayoritas setelah terselenggaranya musyawarah dan mufakat. Begitupula halnya berlaku dalam konteks pembatasan masa jabatan kepala daerah. Rakyat memiliki kehendak dan keinginan yang berbeda-beda terkait bagaimana membatasi masa jabatan kepala daerah, namun formulasi pembatasan masa jabatan harus dirumuskan akan dapat bertujuan untuk menjamin kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat dan bukan sebaliknya, di mana pembatasan masa jabatan tersebut diformulasikan untuk kepentingan pihak-pihak tertentu yang dapat merugikan hak-hak rakyat secara umum.

Dalam konteks asas pertanggungjawaban, pembatasan masa jabatan kepala daerah disini tentunya sangat berkaitan erat dengan indikator menjamin kemakmuran dan kesejahteraan khususnya masyarakat yang ada di daerah. Dengan adanya formulasi yang tepat atas perumusan yang dilakukan secara matang dan sesuai dengan kehendak bersama, para penguasa daerah dapat mengetahui bahwa setiap perbuatan yang dilakukan dalam konteks kewenangannya akan diawasi dan dapat dinilai oleh masyarakat secara langsung. Berdasarkan penilaian tersebut rakyat akan secara objektif memberikan kepercayaan kembali untuk dapat kembali memimpin daerah atau bahkan

diberikan kepercayaan pada lingkup jabatan dan kewenangan yang lebih tinggi dari pada kekuasaan yang sebelumnya.

Pertanggungjawaban akan terlaksana dengan pembatasan masa jabatan yang ideal. Pembatasan masa jabatan tersebut hendaknya dilakukan dengan memikirkan secara matang atas kekuasaan yang dimiliki oleh kepala daerah. Sehingga dengan kewenangan yang besar dan lingkup teritorial serta pengaruh yang luas, maka pembatasan masa jabatan selayaknya dilakukan secara ketat agar mengkomodir indikator menjamin kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat. Kewenangan pada suatu kekuasaan menjadi unsur penting dalam menentukan formulasi pembatasan masa jabatan.

Dengan besarnya kewenangan maka besar pula pertanggungjawaban atas kewenangan tersebut maka berdampak kepada formulasi untuk membatasi masa jabatan tersebut juga harus dilakukan dengan cara yang ketat sehingga menjamin terselenggaranya kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat. Namun apabila kewenangan yang dimiliki cenderung memiliki pengaruh yang kecil, maka pembatasan masa jabatan tidak perlu dilakukan dengan formulasi pembatasan masa jabatan yang ketat, cukup dengan membatasi masa jabatan untuk menghilangkan pengaruh kekuasaan seseorang agar terlepas dari penyalahgunaan kekuasaan dan upaya membangun politik oligarki.

Berdasarkan prinsip teritorial dalam upaya pembatasan masa jabatan yang menjamin kemakmuran dan kesejahteraan berdasarkan gagasan kedaulatan rakyat, dapat dijelaskan bahwa masyarakat-masyarakat di daerah memiliki tolak ukur yang berbeda-beda terkait dengan kemakmuran dan kesejahteraan. Misalnya pada

daerah kabupaten/kota pada wilayah pesisir dan pegunungan akan memiliki tolak ukur yang berbeda dengan masyarakat yang ada di wilayah perkotaan. Masing-masing daerah juga memiliki tingkat pembangunan dan perekonomian yang arah pembangunannya berbeda satu sama lainnya, sehingga pembatasan masa jabatan secara teritorial ini adalah bahwa seseorang kepala daerah pada jabatannya bertugas melayani masyarakat pada teritorial daerah tertentu. Maka yang seharusnya dibatasi adalah jabatan pada teritorial tersebut, bukan untuk jabatan pada teritorial yang berbeda. Karena kebijakan kepala daerah akan berbeda pada daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Pembatasan masa jabatan yang diberlakukan sama untuk objek yang berbeda adalah suatu kekeliruan dan pada hal ini dapat saja dianggap sebagai suatu penyimpangan terhadap asas-asas demokrasi, karena tidak adil dalam membatasi hak-hak individu terkhususnya bagi para calon kepala daerah untuk dapat memberikan kontribusi pada daerah-daerah lainnya apabila formulasi pembatasan tidak mengindahkan unsur teritorial.

Dampak lainnya apabila pembatasan masa jabatan tidak mengakomodir prinsip teritorial maka orientasi jabatan akan menyimpang dari tujuan awal yaitu melayani masyarakat di daerah dan untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan. Penyimpangan yang terjadi di mana orientasi jabatan akan seperti jabatan karir, di mana akan terus menasar kepada jabatan dan kewenangan serta pengaruh yang lebih luas dari jabatan sebelumnya.

## **5. Regenerasi**

Maksud dari indikator regenerasi sebagai salah satu indikator terhadap pembatasan masa jabatan berdasarkan gagasan kedaulatan rakyat adalah bahwa

pembatasan masa jabatan yang dilakukan memuat tujuan untuk memberikan kesempatan atau peluang kepada setiap warga negara untuk dapat berkontribusi dalam membangun daerah sebagai kepala daerah.

Berkaca dalam pandangan islam sendiri terdapat sebuah dalil yang ditafsirkan oleh para ulama terkait dengan regenerasi yaitu Surat Yunus ayat 14 :

تَعْمَلُونَ كَيْفَ لِنُنظِرَ بَعْدَهُمْ مِنَ الْأَرْضِ فِي خَلِيفٍ جَعَلْنَاكُمْ ثُمَّ

Artinya:

“Kemudian Kami jadikan kamu pengganti-pengganti di muka bumi sesudah mereka, supaya Kami memperlihatkan bagaimana kamu semua berbuat (Qs. Yunus: 14)

Berdasarkan dalil Quran tersebut secara harfiah setiap individu secara eksistensi akan digantikan dengan individu lainnya, bahwa eksistensi keberadaan manusia di bumi dalam berbagai hal termasuk sebagai khalifah atau pemimpin juga akan demikian halnya, mengingat keterbatasan yang dimiliki oleh manusia. Dalam pemikiran yang umum, regenerasi bukan hanya diartikan mentah menggantikan suatu posisi, namun regenerasi tersebut dilakukan melalui proses, regenerasi yang baik akan dapat dihasilkan melalui proses kaderisasi yang baik. Dengan adanya kaderisasi tersebut proses pengembangan manusia berdasarkan tujuan tertentu yang dicita-citakan dapat berjalan secara berkesinambungan sesuai dengan kebutuhannya.

Secara spesifik dalam perspektif islam, terdapat dalil terkait dengan regenerasi pada Surat Ali Imran ayat 140:

وَيَتَّخِذَ الْمُتَوَكِّلِينَ الَّذِينَ آمَنُوا اللَّهَ وَلْيَعْلَمِ النَّاسُ بَيْنَ نُدَاوِلِهَا الْآيَاتِ ۗ وَتِلْكَ مِثْلُ نَفْسٍ فَارِحَةٍ قَرِحًا فَقَدْ قَرِحَ يَمَسُّكُمْ أَنْ

الظَّالِمِينَ يُحِبُّ لَا وَاللَّهِ شُهَدَاءَ مِنْكُمْ

Artinya:

“jika kamu (perang uhud) mendapatkan luka, maka mereka pun (Perang Badar) mendapatkan luka yang serupa. Dan masa (kejayaan dan kehancuran) itu, kami pergilirkan diantara manusia (agar mereka mendapatkan pelajaran), dan agar Allah membedakan orang-orang yang beriman (dengan orang-orang kafir) dan agar sebagian kamu dijadikan-Nya (gugur sebagai) syuhada. Dan Allah tidak menyukai orang-orang zalim”,

Atas dalil tersebut Mujar Ibnu Syarif berpendapat bahwa kalimat

النَّاسَ بَيْنَ نُدَاوُلِهَا الْأَيَّامَ وَتَلِك

Pada ayat tersebut yang berarti “dan masa itu, kami pergilirkan diantara manusia”. dikaji dalam konteks politik adalah “ dan masa itu” yang dimaksud dapat diartikan sebagai suatu masa kepemimpinan pada jabatan politik atau kepemimpinan politik, yang kemudian dilanjutkan “Kami pergilirkan diantara manusia” yang dimaksud adalah dilakukannya regenerasi terhadap jabatan atau atau kepemimpinan politik. Menurut Mujar Ibnu Syarif, dalil tersebut adalah dalil untuk pergiliran/regenerasi dan pembatasan masa jabatan pada jabatan politik, sedangkan untuk bagaimana mekanisme serta cara-cara yang dilakukan untuk membatasinya dikembalikan kepada masyarakat yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat tersebut.<sup>595</sup>

Dalam perspektif regenerasi merupakan indikator yang harus dipenuhi dalam membatasi kekuasaan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, maka dapat dijelaskan bahwa regenerasi berdasarkan landasan pokok kedaulatan rakyat yaitu

---

<sup>595</sup> Reza Reanaldi, *Ius Constitutum Masa Jabatan Presiden Republik Indonesia Perspektif Fiqih Siyasa*, Skripsi, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2020, hlm. 49



prinsip kebebasan adalah bahwa setiap individu memiliki kebebasan atau hak untuk dapat turut serta dalam pemerintahan sesuai dengan keinginannya. Keterlibatan tersebut dapat berupa suatu hak yang dipergunakan untuk memilih dan hak untuk dipilih, namun hak tersebut harus dibatasi dengan mengakomodir tujuan regenerasi atau pergantian atau dapat diartikan pergiliran yang dilakukan dengan setara antara masing-masing individu atas haknya tersebut sehingga dengan demikian secara langsung juga akan mengakomodir prinsip kesetaraan yang menjadi landasan esensial pada gagasan kedaulatan rakyat.

Jaminan regenerasi yang dilakukan dengan membatasi masa jabatan kepala daerah tersebut bertujuan untuk memberikan kesempatan yang sama dan setara serta untuk menghadirkan figur-figur baru sesuai dengan keinginan rakyat dan sesuai dengan kebutuhan rakyat akan penyegaran kepemimpinan yang dapat menghadirkan ide-ide baru dalam mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan. Dengan perkembangan masyarakat yang pesat, maka akan berdampak kepada makin bertambahnya permasalahan dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat sehingga menjadi suatu kebutuhan di mana dilakukannya suatu regenerasi untuk mendapatkan figur yang cocok dan sesuai dan mampu beradaptasi dengan pesatnya perkembangan masyarakat serta sesuai dengan perkembangan zaman.

Atas dasar tersebut regenerasi merupakan hal yang mutlak harus dilakukan, tanpa adanya regenerasi maka kemajuan mustahil akan terlaksana di mana dengan mempertahankan kepemimpinan dengan model dan gaya lama tidak mungkin akan mampu mengikuti arus perkembangan yang pesat dari masyarakat. Dalam konteks tersebut regenerasi ditafsirkan sebagai suatu proses pergantian untuk

melanjutkan atau meneruskan estafet pemerintahan di daerah khususnya dalam penelitian ini adalah kabupaten/kota.

Pada suatu proses regenerasi yang baik maka penting untuk memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk menentukan cara-cara tertentu yang dalam penelitian ini adalah berkenaan dengan pembatasan masa jabatan. Berdasarkan kehendak bebas yang diwujudkan dalam suatu kehendak bersama maka rakyat dapat menentukan batasan ideal dengan memperhatikan jangka waktu atas perkembangan yang ada di dalam masyarakat. Sehingga dalam kurun batasan jangka waktu tertentu tersebut diperhitungkan peluang-peluang yang dapat dilakukan seorang pemimpin agar dapat secara maksimal membangun daerahnya. Dalam penjelasan yang lebih sederhana, seorang kepala daerah diberikan batas masa waktu yang cukup untuk dapat berkontribusi membangun daerahnya. Dilain hal turut juga menjadi pertimbangan terhadap pembatasan masa jabatan adalah kemampuan seseorang untuk dapat memberikan kemakmuran dan kesejahteraan secara maksimal ditengah pesatnya berkembang zaman, dengan perkembangan masyarakat yang dinamis maka dibutuhkan figur yang mampu beradaptasi sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Pembatasan masa jabatan yang ideal adalah dengan mempertimbangan dari segi kecukupan waktu dan kesanggupan seseorang untuk terus beradaptasi dalam melakukan tugas-tugas pelayanan publik ditengah pesatnya perkembangan dan kemajuan masyarakat. Dengan pembatasan masa jabatan yang demikian, diharapkan kemajuan daerah dapat terselenggarakan dengan hadirnya generasi

yang ideal memimpin daerah yang sesuai dengan cita-cita atau kehendak bersama yang disesuaikan dengan zamannya.

Pada teknis yang dilakukan untuk membatasi masa jabatan dengan memperhatikan hal-hal seperti yang dijelaskan, keputusan final yang diambil tentunya berada pada kehendak bersama melalui jalur musyawarah mufakat, tentunya akan banyak keinginan-keinginan dari masyarakat yang disalurkan melalui wakil-wakilnya untuk membatasi masa jabatan tersebut. Dalam jalur musyawarah dan mufakat tersebut akan banyak terdapat pertimbangan-pertimbangan dalam mengatur secara teknis batasan jangka waktu seseorang kepala daerah dapat berkuasa, namun pada intinya argumen-argumen yang disampaikan harus dapat merasionalisasi mayoritas suara yang ada. Dengan demikian maka telah terlaksana prinsip suara mayoritas atas cara pembatasan kekuasaan yang dipilih tersebut.

Prinsip selanjutnya yang menjadi landasan pokok kedaulatan rakyat adalah prinsip pertanggungjawaban. Pembatasan masa jabatan yang memenuhi indikator regenerasi yang ideal adalah dengan memberikan kesempatan yang besar kepada generasi selanjutnya untuk dapat menggantikan generasi sebelumnya. Dengan perubahan dan perkembangan masyarakat yang pesat serta tuntutan terhadap kesejahteraan yang terus berkembang seiring dengan perkembangan yang dimaksud, maka dapat dikatakan regenerasi kepemimpinan adalah salah satu hal yang menjadi jawaban kendala kemampuan kepala daerah khususnya kepala daerah dalam lingkup kabupaten/kota dalam mengikuti arus perkembangan pesat dari tuntutan dalam merealisasikan pemenuhan kebutuhan yang bersifat aktual

yang ada pada masyarakat di daerah. Dengan demikian maka diharapkan pertanggungjawaban akan dapat direalisasikan.

Figur baru yang berasal dari generasi baru dapat dianggap mengerti dan memahami situasi dan kondisi yang aktual terkait perkembangan masyarakat pada masanya. Sehingga figur tersebut dapat mampu memberikan terobosan-terobosan yang sesuai dengan keinginan masyarakat di daerah. Dengan demikian maka keselarasan antara visi dan misi seorang pemimpin dalam menyelenggarakan kesejahteraan kepada masyarakat di daerah akan selaras dengan kebutuhan dan keinginan yang aktual dari masyarakat. Dari cerimnan tersebut dapat disimpulkan bahwa realisasi atas pertanggungjawaban dapat secara maksimal dilakukan.

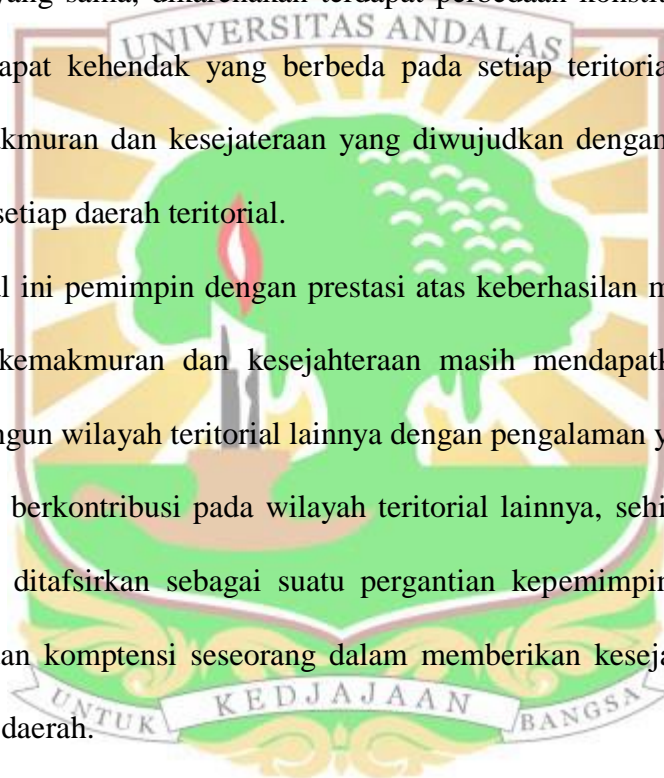
Prinsip terakhir yang menjadi landasan pokok kedaulatan rakyat adalah prinsip teritorial, di mana berdasarkan prinsip teritorial, indikator regenerasi terhadap pembatasan masa jabatan dapat dipahami bahwa batasan atas masa jabatan secara ideal dibatasi berdasarkan teritorial dan tidak dilakukan secara general. Maksud dari penjelasan tersebut tidak diartikan bahwa seluruh daerah memiliki batasan sendiri-sendiri yang berbeda dengan batasan masa jabatan dengan daerah lainnya, akan tetapi maksud pembatasan masa jabatan yang memenuhi indikator regenerasi adalah untuk menumbuhkan dan memberikan kesempatan kepada generasi-generasi yang baru yang ada di daerah untuk turut serta membangun daerahnya.

Dalam hal suatu daerah memiliki permasalahan terhadap sumberdaya manusia yang kompeten dalam memimpin atau membangun suatu daerah, maka

batasan terhadap masa jabatan yang ideal adalah menekankan pada aspek hak memilih dan dipilih yang dibatasi secara teritorial.

Batasan tersebut menurut penulis tidak bisa diberlakukan untuk daerah lainnya, hak memilih dan dipilih seseorang mengikat secara teritorial suatu pemilihan, sehingga hak dipilihnya seseorang untuk wilayah teritorial yang berbeda tidak bisa dibatasi dengan jabatan yang diemban pada daerah lainnya pada jabatan yang sama, dikarenakan terdapat perbedaan konstituen pada setiap teritorial, terdapat kehendak yang berbeda pada setiap teritorial serta terdapat tuntutan kemakmuran dan kesejahteraan yang diwujudkan dengan cara-cara yang berbeda pada setiap daerah teritorial.

Dalam hal ini pemimpin dengan prestasi atas keberhasilan memberikan atau mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan masih mendapatkan kesempatan untuk membangun wilayah teritorial lainnya dengan pengalaman yang dimilikinya dapat kembali berkontribusi pada wilayah teritorial lainnya, sehingga regenerasi dalam hal ini ditafsirkan sebagai suatu pergantian kepemimpinan berdasarkan kemampuan dan kompetensi seseorang dalam memberikan kesejahteraan kepada masyarakat di daerah.



### **C. Indikator Pembatasan Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan Prinsip Kedaulatan Rakyat**

Pembatasan dalam konteks jabatan adalah termasuk bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pembatasan masa jabatan sebagai objek kajian pada penelitian yang dilakukan. Hal tersebut mengingat esensi pembatasan jabatan kepala daerah

dalam lingkup Kabupaten/Kota di Aceh dibatasi bukan hanya pada perspektif masa atau perodesasi jabatan, tetapi juga dibatasi dalam konteks jabatan. Pembatasan dalam konteks jabatan ini, merupakan pembatasan yang dilakukan terhadap hak politik seseorang, khususnya hak untuk dipilih dengan menekankan pada aspek suatu jabatan tertentu.

Berdasarkan pembatasan dalam konteks jabatan tersebut perlu kiranya untuk menjabarkan beberapa hal, sehingga dapat dirumuskan beberapa indikator untuk mewujudkan pembatasan jabatan yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat. Dengan mencermati objek kajian penelitian terkait dengan jabatan kepala daerah dalam lingkup kabupaten/kota di Aceh. Berdasarkan kewenangannya Pemerintah kabupaten/kota adalah satuan pemerintahan yang paling dekat dengan satuan pemerintahan akar rumput, yaitu pemerintahan desa. Hal tersebut dapat dilihat dari kewenangan penugasan, perencanaan pembangunan, pembinaan, pengawasan dan keuangan di mana pemerintahan desa sangat terikat dengan pemerintah kabupaten/kota.

Berdasarkan pandangan tersebut, kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat secara nyata sangat dipengaruhi oleh kebijakan yang secara teknis berada ditangan kepala daerah dilingkup kabupaten/kota. Oleh karena itu peran kepala daerah kabupaten/kota menjadi sangat penting sebagai subjek yang berdasarkan ruang lingkup kewenangannya mengakomodir kebutuhan-kebutuhan aktual di dalam masyarakat yang direalisasikan dalam fungsi pelayanan publik dan strategi pembangunan daerah.

Dengan pentingnya fungsi dan peran kepala daerah kabupaten/kota maka, maka pembatasan dalam konteks jabatan haruslah dilaksanakan dan merujuk kepada konsepsi ideal suatu pembatasan, di mana tidak lain pembatasan yang ideal haruslah berlandaskan pada prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan ketentuan UUD 1945 dan penjelmaan sila ke-4 Pancasila sebagai pandangan hidup, ideologi dan falsafah bangsa.

Dalam konsepsi ideal berdasarkan nilai-nilai kedaulatan rakyat, penulis berpendapat bahwa pembatasan dalam konteks jabatan hendaknya harus memperhatikan beberapa aspek yang menjadi dasar pembatasan, antara lain:

### **1. Kewenangan Jabatan**

Maksud dari pembatasan jabatan harus memperhatikan kewenangan atas jabatan adalah bahwa dalam negara hukum Indonesia yang berlandaskan kedaulatan rakyat, terhadap cabang kekuasaan fundamental negara, secara horizontal di bagi kepada 3 (tiga) cabang kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pada 3 (tiga) cabang kekuasaan fundamental tersebut melekat fungsi yang berbeda-beda, di mana eksekutif adalah cabang kekuasaan yang berwenang menjalankan roda pemerintahan, cabang kekuasaan legislatif berwenang merumuskan landasan-landasan yang menjadi dasar pegangan eksekutif untuk melakukan berbagai tindakan dalam menjalankan kewenangannya dan lembaga yudikatif berwenang dalam hal urusan peradilan dan penegakan hukum di dalam negara.

Terhadap kewenangan masing-masing lembaga fundamental tersebut melekat masing-masing jabatan, yaitu; pada cabang kekuasaan eksekutif dijalankan oleh

seorang kepala pemerintahan dengan jabatan presiden, pada cabang kekuasaan legislatif dijabat oleh seorang dengan jabatan legislator dan pada cabang kekuasaan yudikatif dijabat oleh seorang dengan jabatan hakim.

Khusus terhadap cabang kekuasaan eksekutif, kewenangan atas jabatan dibagi lagi secara vertikal, diantaranya kekuasaan untuk menjalankan roda pemerintahan negara dipegang oleh pemerintah pusat, dan kekuasaan untuk menjalankan roda pemerintahan di daerah dipegang oleh pemerintah daerah. Berdasarkan pembagian wilayah administrasi pemerintah daerah di bagi menjadi 3 (tiga) kekuasaan eksekutif yaitu, pemerintahan pada tingkat I atau provinsi dijalankan oleh seorang dengan jabatan gubernur, pemerintahan pada tingkat II atau kabupaten/kota dijalankan oleh seorang dengan jabatan bupati/walikota dan pemerintahan desa dijalankan oleh seorang dengan jabatan kepala desa.

Atas kualifikasi jabatan seperti yang telah dijelaskan, melekat kewenangan yang berbeda-beda pada tiap jabatan, hal tersebut lahir atas konsekuensi dari pembatasan jabatan dengan cara membagi kekuasaan baik secara vertikal maupun horizontal. Dengan kewenangan yang berbeda tersebut, pembatasan pada jabatan dilakukan dengan formulasi yang berbeda-beda pula. Misalnya terhadap cabang kekuasaan eksekutif pada tingkat pusat yaitu jabatan presiden, dilakukan pembatasan hanya untuk 2 (dua) kali periode,<sup>596</sup> sedangkan untuk jabatan legislator pada tingkat pusat (DPR, DPD dan MPR) tidak dilakukan pembatasan hak untuk dipilih kembali pada periode selanjutnya, terhadap jabatan hakim pada tingkat pusat yaitu hakim agung dan hakim konstitusi, walaupun pada lembaga

---

<sup>596</sup> Lihat Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945



yang sederajat dengan kewenangan yang berbeda, batasan masa jabatannya diformulasikan dengan cara yang berbeda. Di mana Hakim MA tidak memiliki masa jabatan, namun dibatasi dengan usia yaitu 70 (tujuh puluh) tahun,<sup>597</sup> sedangkan Hakim MK dibatasi masa jabatan selama 15 (lima belas) tahun atau berusia maksimal 70 (tujuh puluh) tahun.<sup>598</sup>

Terhadap pembagian kewenangan yang secara vertikal khusus pada cabang kekuasaan eksekutif ditingkat daerah, jabatan gubernur dibatasi masa jabatannya adalah 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali pada jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan,<sup>599</sup> formulasi pembatasan atas jabatan tersebut diberlakukan pula untuk jabatan kepala daerah pada tingkat kabupaten/kota yaitu Bupati dan Walikota, sedangkan terhadap pemerintahan desa, jabatan kepala desa dibatasi selama 6 tahun masa jabatan, dan dapat menjabat maksimal 3 (tiga) periode.<sup>600</sup>

Atas paradigma formulasi pembatasan terhadap jabatan yang berbeda-beda tersebut dapat disimpulkan bahwa kewenangan yang melekat pada jabatan merupakan indikator utama yang menjadi pertimbangan bagaimana secara teknis formulasi suatu jabatan dibatasi.

Terkait formulasi pembatasan jabatan kepala daerah kabupaten/kota yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat di mana di dalamnya termuat landasan pokok yaitu prinsip kebebasan, prinsip kesetaraan, prinsip suara mayoritas, prinsip

---

<sup>597</sup> Lihat Pasal 11 huruf b Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung

<sup>598</sup> Lihat Pasal 87 huruf b Undang-Undang No. 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>599</sup> Lihat Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

<sup>600</sup> Lihat Pasal 33 Huruf l Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

pertanggungjawaban dan prinsip teritorial haruslah mempertimbangkan aspek kewenangan jabatan.

Secara konseptual aspek kewenangan jabatan yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat harus memenuhi beberapa indikator seperti yang telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya. Indikator tersebut berlaku pula terhadap pembatasan dalam konteks jabatan ini, di mana indikator tersebut apabila dikaitkan dengan kewenangan jabatan adalah sebagai berikut:

a. Indikator kesesuaian atas kehendak rakyat

Pada indikator ini melihat kewenangan pada jabatan pada tataran filosofi adalah bersumber dari kehendak rakyat secara umum (*volente generale*), maka pembatasan jabatan juga selayaknya sesuai atas kehendak atau keinginan masyarakat. Masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat yang terdapat pada daerah pemilihan yang memiliki hak suara (hak politik) terhadap kewenangan yang lahir dari jabatan yang dimaksud.

b. Indikator menghindari penyalahgunaan kewenangan

Pada indikator ini, pembatasan jabatan dibatasi atas kewenangan yang dimiliki, hal tersebut bertujuan untuk menghindari kemungkinan terburuk di mana suatu jabatan disalahgunakan. Sehingga suatu jabatan harus dibatasi dengan melihat seberapa besar potensi terjadinya *abuse of power*. Dengan demikian makin besar kewenangan yang dimiliki pada suatu jabatan maka idealnya makin ketat formulasi yang diterapkan secara teknis untuk membatasi jabatan tersebut.

c. Indikator Kesenambungan program kerja

Pada indikator ini, jabatan dibatasi dengan memberikan kesempatan atas kewenangan yang melekat untuk dapat memperbaiki atau mengoreksi, melanjutkan atau memaksimalkan program kerja yang telah dijalankan sehingga hakikat dasar terkait jabatan adalah sebagai alat pelayan masyarakat dapat diselenggarakan dengan sebaik-baiknya.

d. Indikator jaminan kemakmuran dan kesejahteraan

Pada indikator ini, jabatan dibatasi dengan melihat sejauh mana kewenangan yang melekat dapat sesuai dengan tujuan awal berdirinya negara yaitu jaminan atas kemakmuran dan kesejahteraan. Batasan yang diformulasikan harus mampu memberikan kecukupan waktu untuk dijalankan secara maksimal sehingga tujuan utama atas kesejahteraan dan kemakmuran dapat tercapai dan menghindari dari penyalahgunaan kewenangan.

e. Indikator Regenerasi

Pada indikator ini, jabatan dibatasi dengan memberikan peluang yang setara agar terealisasinya regenerasi kepemimpinan di daerah, sehingga secara ideal regenerasi ini dapat melahirkan figur-figur di daerah yang kompeten sesuai dengan kebutuhan aktual masyarakat dan sejalan dengan perkembangan zaman.

## 2. Pengaruh Jabatan

Maksud dari pembatasan jabatan harus memperhatikan aspek pengaruh yang dimiliki oleh suatu jabatan adalah bahwa suatu jabatan dimaknai sebagai kuasa yang melekat pada suatu jabatan yang melahirkan kewenangan atas kuasa

tersebut. Kewenangan tersebut melahirkan pengaruh di mana pada setiap jabatan memiliki pengaruh yang berbeda-beda, baik objek yang mendapatkan pengaruh, ruang lingkup pengaruh, dan terhadap dalam hal apa pengaruh atas kewenangan tersebut ditujukan. Perbedaan tersebut muncul dikarenakan perbedaan kualifikasi kewenangan, maka secara otomatis dampak atau pengaruh atas kewenangan yang dimilikipun akan berbeda-beda.

Dapat dicontohkan pada pembagian kekuasaan eksekutif yang secara vertikal, dari segi kewenangan pengaruh kewenangan dari pemerintah pusat memiliki ruang lingkup berskala seluruh wilayah teritorial. Bahkan dalam UUPA sendiri, secara spesifik diatur beberapa kewenangan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat meliputi; urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.<sup>601</sup>

Dalam menyelenggarakan kewenangan tersebut pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri, atau menyerahkan sebagian kewenangan baik kepada pemerintah daerah tingkat provinsi ataupun pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota, atau dapat melimpahkan sebagian kewenangan kepada kepala daerah tingkat provinsi yaitu gubernur selaku perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah, atau dapat menugaskan sebagian urusan atas kewenangan yang dimiliki tersebut kepada pemerintah daerah tingkat provinsi dan daerah tingkat kabupaten/kota dan kepada satuan pemerintahan terkecil yang ada di dalam

---

<sup>601</sup> Lihat Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

masyarakat yaitu gampong.<sup>602</sup> Dengan demikian dapat dilihat bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat sangatlah besar dari aspek pengaruh yang dimiliki, ditambah lagi pemerintah pusat dapat mendesentralisasikan sebagai kewenangan yang dimiliki kepada pemerintah daerah baik dengan cara dekonsentrasi ataupun tugas pembantuan.

Terhadap kewenangan pemerintah daerah, baik pemerintah daerah tingkat provinsi, pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota ataupun pemerintah tingkat gampong, dilihat dari segi pengaruh kewenangan yang dimiliki, makin kecil satuan pemerintahannya maka makin sempit pula ruang lingkup pengaruh kewenangan yang dimiliki, sehingga dari segi ruang lingkup pengaruh kewenangan mengikat secara teritorial. Selain itu, setiap satuan pemerintah daerah berdasarkan jenjangnya memiliki hak otonomnya masing-masing, namun terhadap hak otonom tersebut, makin kecil satuan pemerintahannya maka makin spesifik pula kewenangan otonom yang dimiliki oleh satuan pemerintah tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, perlu kiranya formulasi pembatasan jabatan memerhatikan aspek pengaruh jabatan yang timbul atas kewenangan pada jabatan tersebut. Mengingat pengaruh atau dampak dari kewenangan yang melekat pada jabatan berbeda-beda, maka secara konseptual pembatasan jabatan yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dipandang dari aspek pengaruh jabatan, hendaknya memuat pula indikator seperti yang telah dirumuskan sebelumnya, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Indikator kesesuaian atas kehendak rakyat

---

<sup>602</sup> Lihat Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemeritahan Aceh

Pada indikator ini, pembatasan jabatan dilakukan dengan memperhatikan pengaruh dari suatu jabatan. Pengaruh yang dimaksud adalah kewenangan yang lahir dari jabatan tersebut berdampak signifikan terhadap rakyat secara langsung. Besar atau kecil pengaruh dari kewenangan atas suatu jabatan tersebut atau skala yang dipengaruhi oleh jabatan tersebut merupakan hal yang menjadi pertimbangan dalam membatasi jabatan di mana hal tersebut kemudian diformulasikan secara teknis berdasarkan keinginan dari masyarakat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di dalam negara. Masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat yang berada di dalam skala pengaruh dari suatu jabatan atau yang terdampak padanya pengaruh dari jabatan yang dimaksud.

b. Indikator menghindari penyalahgunaan kewenangan

Pada indikator ini, pembatasan jabatan dilakukan dengan memperhatikan potensi atau kemungkinan kekuasaan atau kewenangan yang lahir dari jabatan tersebut dapat disalahgunakan, sehingga besar atau kecil pengaruh dari suatu jabatan, atau besar maupun kecilnya skala dari kewenangan menjadi hal yang mutlak menjadi perhatian. Pengaruh yang besar terdapat dalam suatu kekuasaan, apabila tidak dibatasi dengan cara-cara yang tepat, akan berdampak kepada lahirnya kemungkinan seorang pejabat untuk dapat memanfaatkan pengaruhnya sesuai dengan kehendak pribadinya.

c. Indikator Kesenambungan program kerja

Pada indikator ini, pembatasan jabatan dilakukan dengan memperhatikan indikator kesinambungan program kerja. Maksudnya Atas pengaruh yang dimiliki, kemudian berdampak positif kepada rakyat maka diberikan kesempatan untuk dapat lebih memaksimalkan keberhasilan yang telah dicapai, sehingga cita-cita bersama atas kemakmuran dan kesejahteraan dapat dicapai secara maksimal dengan adanya kesempatan untuk memaksimalkan pengaruh positif dari wewenang yang ada pada jabatan yang dimaksud.

d. Indikator jaminan kemakmuran dan kesejahteraan

Pada indikator ini, pembatasan jabatan dilihat dari aspek pengaruh jabatan harus diformulasikan dengan tepat, di mana dengan formulasi pembatasan yang dilakukan tidak mereduksi atau meminimalkan pengaruh atau dampak dari suatu jabatan untuk dapat mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sesuai dengan cita-cita bersama yang terumus dalam preambule UUD NRI Tahun 1945.

e. Indikator Regenerasi

Pada indikator ini, pengaruh dari suatu jabatan harus mempertimbangkan regenerasi atau pergantian kepemimpinan, dikarenakan apabila pengaruh dari suatu jabatan dimiliki oleh seseorang dalam waktu yang lama akan berdampak kepada lahirnya oligarki kekuasaan. Selain itu seorang yang menjabat atas suatu jabatan, sejatinya memiliki berbagai keterbatasan, baik dari segi adaptasi dengan perkembangan zaman yang terangkum dalam pola pemikiran, agenda

pembangunan, konsepsi kesejahteraan, bahkan faktor usia. Dengan demikian pergantian atau regenerasi adalah indikator penting yang harus diperhatikan dalam membatasi suatu jabatan, agar segala bentuk kebijakan dan pelayanan kepada masyarakat dapat terlaksana sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang aktual.

### **3. Tata cara pengisian jabatan (legitimasi)**

Maksud dari pembatasan jabatan harus memperhatikan tata cara pengisian jabatan adalah bahwa kualifikasi suatu jabatan dan kewenangan yang lahir atas jabatan dipengaruhi oleh tata cara bagaimana suatu jabatan tersebut. Tata cara pengisian jabatan tersebut dapat diartikan adalah sebagai hal yang melegitimasi kekuasaan atau kewenangan yang melekat pada jabatan, sehingga tentunya pembatasan atas jabatan harus pula memperhatikan tata cara pengisian pada jabatan tersebut atau dengan kata lain hal apa yang menjadi legitimasi pada jabatan tersebut.

Terhadap suatu jabatan terdapat beberapa tata cara pengisian yang melahirkan perbedaan pada kualifikasi jabatan antara lain: jabatan yang diisi dengan cara pemilihan, jabatan yang diisi dengan cara pengangkatan, jabatan yang diisi dengan cara penunjukan, jabatan yang diisi dengan cara penetapan.

Misalnya pada jabatan dalam cabang kekuasaan eksekutif baik tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, di mana pada umumnya jabatan tersebut diisi dengan cara pemilihan. Melalui mekanisme pemilihan tersebut maka legitimasi atas kekuasaan didapat atas kehendak rakyat, maka kewenangan yang lahir juga terkait dengan hal yang melegitimasi kekuasaan tersebut, yaitu mengurus berbagai hal



dalam rangka menyejahterakan rakyat, dan pada kekuasaan tersebut juga pembatasan dilakukan atas seberapa besar kewenangan dan legitimasi yang dimiliki oleh kekuasaan tersebut.

Misalnya terhadap jabatan politik yang diisi dengan cara penunjukkan, maka yang melegitimasi kekuasaan tersebut adalah kekuasaan yang menunjuk seseorang untuk duduk dalam suatu jabatan, dan kewenangan yang dilahirkan pun adalah kewenangan sejauh yang dilimpahkan atau didelegasikan oleh kekuasaan yang menunjuk dan terkait batasan terhadap jabatan tersebut ditentukan pula oleh kuasa yang menunjuk suatu jabatan.

Begitu pula halnya dengan jabatan politik yang diisi dengan cara pengangkatan, maka segala kewenangan yang dimiliki diselenggarakan dengan menyelaraskan dengan kemauan dan keinginan dari pihak yang mengangkat. Dalam hal ini terdapat korelasi antara atasan dan bawahan, dapat dicontohkan dengan jabatan menteri negara, di mana menteri negara bertindak dalam kewenangannya sesuai dengan arahan dari presiden.

Atas korelasi yang lahir dari alur pengisian jabatan, sampai dengan kewenangan yang lahir, dan hal yang melegitimasi kekuasaan serta berdampak terhadap formulasi pembatasan jabatan, maka secara konseptual tata cara pengisian jabatan termasuk aspek yang harus diperhatikan dalam merumuskan formulasi pembatasan jabatan.

Berdasarkan gambaran tersebut, maka formulasi pembatasan jabatan yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dilihat dari aspek tata cara pengisian

jabatan berlaku pula indikator seperti yang telah dirumuskan sebelumnya. Hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Indikator kesesuaian atas kehendak rakyat

Pada indikator ini, pembatasan jabatan dilihat dari aspek tata cara pengisian jabatan atau legitimasi atas kekuasaan yang dimiliki, khusus pada jabatan politik melalui jalan pemilihan, dibatasi atas kehendak rakyat atau hak pilih rakyat pada daerah pemilihan. Secara ideal, Rakyat pada daerah pemilihan memiliki kuasa untuk menentukan atau memberikan kesempatan kepada seseorang untuk dapat menjalankan kewenangan dalam memimpin daerah, serta selayaknya rakyat tersebutlah yang dapat menentukan batasan yang ideal dalam membatasi jabatan pemimpinnya. Dengan demikian maka demokrasi benar-benar terselenggarakan secara *bottom-up*, baik dari segi legitimasi, cara bagaimana kekuasaan dijalankan, pertanggungjawaban dan pembatasan jabatan adalah disesuaikan dengan mengembalikan kepada keinginan masyarakat pada suatu daerah pemilihan.

b. Indikator menghindari penyalahgunaan kewenangan

Pada indikator ini, pembatasan jabatan ditinjau dari aspek tata cara pengisian jabatan atau legitimasi dari suatu jabatan yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat adalah bahwa dalam jabatan politik kepala daerah khususnya kabupaten/kota di Aceh yang diselenggarakan dengan

mekanisme Pilkada, di mana suara rakyat tersebut menjadi legitimasi atas jabatan yang diemban oleh kepala daerah, maka pembatasan jabatan dilakukan bertujuan melindungi kepentingan yang berasal dari suara-suara rakyat yang memilih pemimpinnya. Agar suara-suara tersebut dapat diperjuangkan kepentingannya dan tidak terkianati akibat formulasi pembatasan jabatan yang terlalu longgar

c. Indikator Kesenambungan program kerja

Pada indikator ini, pembatasan jabatan yang dilihat dari aspek tata cara pengisian jabatan adalah bahwa konsekuensi dari kesinambungan program kerja adalah memberikan kesempatan selanjutnya bagi kepala daerah untuk dapat mendapatkan hak untuk dipilih kembali pada jabatan sebelumnya, di mana pada indikator ini bukan hanya kesempatan yang diberikan kepada hak untuk dipilih, tetapi bagi masyarakat juga diberikan kesempatan berupa hak untuk memilih kembali calon yang menurutnya sesuai dengan keinginan masing-masing.

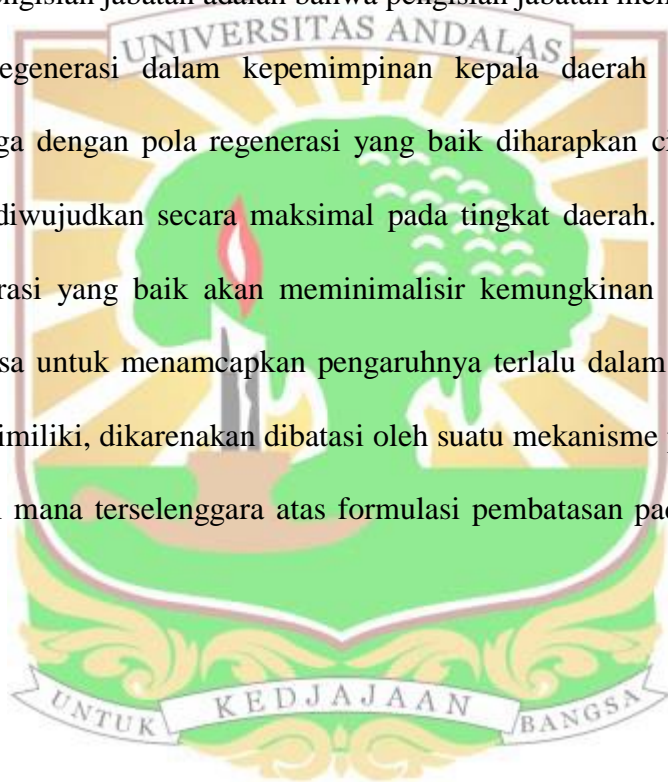
d. Indikator jaminan kemakmuran dan kesejahteraan

Pada indikator ini, pembatasan jabatan yang dilihat dari aspek tata cara pengisian jabatan adalah bahwa pengisian jabatan berkaitan erat kewenangan yang lahir dan pertanggungjawaban. Pada jabatan politik kepala daerah kabupaten/kota, tata cara pengisian jabatan dilakukan melalui mekanisme pemilihan langsung oleh konstituen pada daerah pemilihan, sehingga secara otomatis, kewenangan yang lahir dan tujuan dari pada kewenangan tersebut harus diarahkan kepada jaminan

kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Begitupula terkait dengan pembatasan jabatan tersebut haruslah diorientasikan atas jaminan kemakmuran dan kesejahteraan kepada rakyat sebagai konstituen pemilih.

e. Indikator Regenerasi

Pada indikator ini, pembatasan jabatan yang dilihat dari aspek tata cara pengisian jabatan adalah bahwa pengisian jabatan mempertimbangkan pola regenerasi dalam kepemimpinan kepala daerah kabupaten/kota, sehingga dengan pola regenerasi yang baik diharapkan cita-cita bersama dapat diwujudkan secara maksimal pada tingkat daerah. Dengan adanya regenerasi yang baik akan meminimalisir kemungkinan seseorang yang berkuasa untuk menamcapkan pengaruhnya terlalu dalam atas kekuasaan yang dimiliki, dikarenakan dibatasi oleh suatu mekanisme pergantian yang baik di mana terselenggara atas formulasi pembatasan pada jabatan yang ideal.



## BAB V

### GAGASAN MODEL PEMBATASAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA DI ACEH BERDASARKAN PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT

#### A. Konsepsi Ideal Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Di Aceh

Gagasan ideal yang bersumber dari penalaran atas berbagai kajian terkait teori dan praktik pembatasan masa jabatan kepala daerah dalam beberapa sudut pandang sejatinya dilakukan dengan berlandaskan nilai-nilai kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui mekanisme demokrasi. Landasan prinsip kedaulatan rakyat dijadikan sebagai acuan didasari atas pertimbangan bahwa eksistensi negara pada hakikatnya adalah sebagai wadah yang didirikan dengan tujuan utama yaitu mengakomodir kepentingan umum yang tidak lain adalah kepentingan rakyat sebagai warga negara.

Kepentingan umum yang dimaksud dapat secara konkrit dijelaskan adalah merupakan jaminan terhadap hak-hak rakyat sebagai warga negara. Jaminan terhadap hak-hak rakyat yang menjadi kewajiban utama yang harus direalisasikan oleh negara melalui alat-alat kelengkapan negara bermuara pada tujuan kemakmuran dan kesejahteraan bagi warga negara.

Alur yang demikian menjadikan alat-alat kelengkapan negara bekerja berdasarkan fungsi, tugas dan kewenangan yang dimiliki dengan visi dan misi utama yaitu memberikan pelayanan kepada rakyat dalam memenuhi hak-haknya di mana dalam negara modern dijamin oleh suatu instrumen yaitu hukum positif.

Hukum positif berlaku sebagai koridor pembatasan dalam aturan main bagi alat



kelengkapan negara untuk menggunakan kekuasaan yang dimiliki masing-masing secara benar dan tepat sehingga tujuan negara dapat direalisasikan secara nyata.

Dalam perspektif dari arah berlawanan, dapat dijabarkan bahwa sumber kekuasaan yang berasal dari keinginan individu-individu agar hak-hak dasarnya dapat diwujudkan secara nyata dilakukan dengan suatu konsensus atau kesepakatan bersama untuk menyerahkan segala urusan dan tugas-tugas dalam rangka mewujudkan hak-hak dasar dari para individu tersebut yang kemudian melalui suatu kesepakatan bersama hak-hak dasar tersebut menjelma menjadi kehendak bersama yang kemudian dalam praktik bernegara dikenal dengan kepentingan umum.

Urusan dan tugas-tugas dalam rangka mewujudkan kehendak bersama kemudian diserahkan oleh rakyat kepada negara. Di sinilah kemudian rakyat menundukkan diri kepada negara dan negara diselenggarakan dengan tujuan utama tidak lain adalah demi memberikan kemakmuran dan kesejahteraan kepada rakyat dengan cara melakukan upaya-upaya dalam pemenuhan hak-hak dasar warga negara melalui kewenangan-kewenangan dimilikinya yang seluruhnya lahir atas pelimpahan kekuasaan yang diberikan oleh rakyat melalui mekanisme demokrasi.

Negara dalam melakukan tanggungjawabnya terhadap rakyat, melindungi hak-hak dasar yang dirumuskan menjadi kepentingan bersama atau kepentingan umum dan pada akhirnya kepentingan umum tersebut menjelma menjadi tujuan negara melalui instrumen hukum. Negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum menggunakan alat-alat kelengkapannya. Alat-alat kelengkapan negara

tersebut secara teoritik dan praktik memiliki tugas, fungsi, kewenangan dan kedudukan yang berbeda-beda satu sama lain, di mana perihal fungsi, tugas, kewenangan serta kedudukan masing-masing alat kelengkapan negara diatur oleh instrumen hukum.

Instrumen hukum yang dalam praktik bernegara secara konkrit dikenal dengan hukum positif berperan menjadi aturan main bagi alat-alat kelengkapan negara dalam menjalankan fungsi, tugas, kewenangannya tersebut. Hukum positif juga menjadi alat untuk membatasi fungsi, tugas, dan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing alat kelengkapan negara tersebut, agar dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang dapat dirumuskan dalam kekuasaan tidak berbenturan satu sama lain sehingga pemerintahan negara dalam berjalan secara harmonis, searah dan sejalan dengan cita-cita mewujudkan kepentingan umum.

Hukum positif selain sebagai alat untuk menjaga harmonisasi kekuasaan antar alat kelengkapan negara, juga sekaligus menjadi alat untuk membatasi kekuasaan. Pembatasan terhadap kekuasaan melalui instrumen hukum positif dilakukan dengan berbagai cara-cara seperti membagi kekuasaan baik secara vertikal maupun secara horizontal, ataupun membatasi jangka waktu kekuasaan dapat dijalankan oleh subjek yang berwenang atas kekuasaan tersebut.

Gambaran atas narasi tersebut merupakan sketsa umum di mana dapat dilihat korelasi antara kedaulatan rakyat dengan pembatasan kekuasaan yang dilakukan kepada alat kelengkapan negara melalui instrumen hukum yang tujuan adalah memberikan keharmonisan, keselarasan dan agar alat kelengkapan negara dapat



sejalan dalam menyelenggarakan pemenuhan terhadap hak-hak warga negara demi terwujudnya cita-cita bersama yang terangkum dalam kepentingan umum.

Pertanyaan paling mendasar adalah apa yang menjadi sumber yang paling ideal dalam membatasi kekuasaan? Dalam perspektif yuridis pada praktik bernegara yang sesuai dengan ketentuan hukum positif yang berlaku di Indonesia, maka jawabannya terdapat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Makna dari kedaulatan “berada ditangan rakyat” secara teoritik ditafsirkan bahwa kekuasaan tertinggi atas negara dimiliki oleh rakyat. Pemilik kekuasaan tertinggi di dalam negara tidak ditafsirkan dapat sebebaskan-bebasnya menggunakan kekuasaan tersebut sesuai dengan kehendaknya. Terdapat aturan main atas penggunaan kekuasaan tersebut atau secara spesifik terdapat batasan-batasan di mana kekuasaan tersebut dapat digunakan, yaitu kekuasaan tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, di mana kepentingan umum dalam hal ini dapat dipersamakan dengan kepentingan negara, karena pada dasarnya kepentingan umum dan kepentingan negara adalah sama dan tidak dapat dipisahkan.

Secara konseptual dapat dijelaskan bahwa negara ada karena kehendak rakyatnya, keinginan rakyatlah yang melahirkan suatu negara. Konsensus atau kesepakatan rakyat untuk memerdekakan negara Indonesia pada tanggal 17 Agustus tahun 1945 lah yang kemudian menjadikan negara Indonesia sebagai negara yang berdaulat. Dengan demikian maka, apa-apa yang menjadi keinginan

rakyat secara umum, maka keinginan tersebut juga yang menjadi keinginan negara. Karena negara dibangun atas jerih payah dan perjuangan dari rakyat yang tanpa henti, mulai dari memerdekakan sampai dengan mengisi kemerdekaan dan mewujudkan apa yang menjadi kepentingan bersama. Atas dasar tersebut maka kepentingan umum adalah kepentingan negara dan tidak dapat dibedakan satu sama lainnya.

Begitu pula dalam hal pembatasan kekuasaan, cara-cara untuk membatasi kekuasaan secara ideal berdasarkan ketentuan hukum positif sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Hal tersebut bermakna secara teoritik negara hukum memiliki ciri-ciri pokok yang salah satunya adalah adanya pembatasan kekuasaan. Pembatasan kekuasaan dilakukan dengan tujuan utama yaitu agar kekuasaan tidak diarahkan untuk memuaskan nafsu individu penguasa, yang dalam hal ini adalah subjek yang dipilih oleh rakyat, yang berkuasa dan berperan menyelenggarakan kekuasaan negara.

Secara teoritik Lord Acton berpendapat berkenaan dengan kekuasaan, di mana menurutnya *“power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely”*.<sup>1185</sup>

---

<sup>1185</sup> Soltou, *Pengantar Ilmu Politik*, Ary Studi Club, Jakarta, 1972, hlm. 86

Menurut pemikiran Lord Acton tersebut dapat dikatakan bahwa kekuasaan memiliki kecenderungan untuk disalahgunakan, tetapi kekuasaan yang bersifat mutlak sudah pasti akan disalahgunakan. Dalam perspektif tersebut dapat dipahami bahwa kekuasaan dibatasi dengan tujuan untuk menghalau sifat kemutlakan, sehingga meminimalisir potensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pembatasan kekuasaan dilakukan dengan cara-cara membagi kekuasaan baik secara vertikal maupun horizontal kepada alat kelengkapan negara. Di mana dalam penelitian yang dilakukan ini alat kelengkapan negara yang dimaksud adalah pemerintah daerah pada tingkat kabupaten/kota yaitu pemerintah kabupaten/kota. Kemudian kekuasaan juga dibatasi berdasarkan tempat dan waktu, di mana dalam penelitian ini pembatasan atas kekuasaan yang dimiliki oleh Bupati/Walikota di Aceh dalam jangka waktu tertentu, yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa di dalam Provinsi Aceh terdapat 23 (dua puluh tiga) kabupaten/kota.

Terkait cara bagaimana kekuasaan dibatasi, merujuk pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, maka instrumen hukum positiflah yang berperan menjadi aturan main dalam praktik pembatasan kekuasaan yang diterapkan di Negara Indonesia. Secara konseptual dapat dijelaskan kekuasaan kepala daerah kabupaten/kota secara vertikal merupakan kekuasaan yang dibagi secara atribusi dari kekuasaan yang lebih tinggi yaitu kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah pusat, dan dibatasi pula secara atribusi dalam hal jangka waktu dan tempat di mana seseorang memiliki keberwenangan untuk menjalankan kekuasaan tersebut.

Secara yuridis pada praktiknya pengatasan tentang pembatasan kekuasaan yang dilakukan dengan cara membatasi masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh, diatur dalam UUPA yang merupakan aturan terkait dengan kekhususan Aceh sebagaimana diakui oleh UUD NRI tahun 1945, yaitu Pasal 18 B ayat (1). Dalam ketentuan UUPA sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (2) UUPA, berbunyi: “Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/wakil Bupati, dan wakil walikota memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan”.

Secara tegas norma tersebut membatasi dari segi waktu kepala daerah menjabat yaitu 5 (lima) tahun dan selanjutnya dibatasi pula dalam konteks jabatannya, pada jabatan yang sama dikatakan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Terkait dengan keberlanjutan masa jabatan yang diberikan peluang adalah satu kali pada jabatan yang sama, selanjutnya dijelaskan melalui Pasal 24 huruf r Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, berbunyi: “Pasangan Bakal Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota harus memenuhi persyaratan sebagai berikut : r. belum pernah menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan yang sama untuk calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota”.

Secara lebih rinci, kembali diperjelas dalam Pasal 24 huruf s, angka 3, 4, 5 Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil

Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, berbunyi: “belum pernah menjabat sebagai: 3. Bupati untuk calon Wakil Bupati dan Calon Wakil Walikota, 4. Walikota untuk Calon Wakil Walikota dan Calon Wakil Bupati, 5. Bupati untuk Calon Walikota dan Walikota untuk Calon Bupati yang sudah pernah menjabat dua periode jabatan”.

Lebih spesifik kembali diterangkan pada Pasal 26 ayat (3) huruf a, b, c Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, berbunyi:” 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 24 huruf r meliputi: a. telah dua kali berturut-turut pada jabatan yang sama, b. telah dua kali dalam jabatan yang sama tidak berturut-turut; dan c. 2 (dua) kali dalam jabatan yang sama di daerah yang sama atau daerah yang berbeda”.

Sehingga atas regulasi tersebut dapat disimpulkan bahwa kepala daerah Kabupaten/Kota di Aceh dapat menjabat pada jabatan yang sama yaitu dibatasi maksimal sebanyak 2 (dua) periode masa jabatan, baik jabatan tersebut dijabat secara berlanjut tanpa adanya jeda waktu atau dengan adanya jeda waktu, jeda waktu yang dimaksud adalah tidak menjabat pada suatu jabatan yang sama selama satu periode. Dari segi tempat, jabatan dibatasi 2 (dua) periode baik ditempat yang sama maupun ditempat yang berbeda.

Dapat disimpulkan sejatinya hal tersebut membatasi hak politik seseorang untuk dipilih dalam jabatan yang sama lebih dari 2 (dua) periode baik ditempat yang sama maupun pada tempat yang berbeda, sekaligus membatasi hak pilih

masyarakat pada suatu daerah yang berbeda untuk memilih orang yang telah menjabat maksimal 2 (dua) periode pada jabatan yang sama.

Secara kontekstual, norma pembatasan jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh tersebut menekankan pada pembatasan hak politik seseorang dengan menyamaratakan perhitungan masa jabatan pada setiap tempat atau daerah, secara konkrit dapat dijelaskan setiap orang dapat menjadi bupati atau walikota adalah maksimal dua periode yang perhitungannya adalah sama disemua tempat. Dalam hal seorang kepala daerah telah menjabat menjadi walikota/bupati ditempat yang satu selama 2 (dua) periode masa jabatan, maka orang tersebut tidak dapat lagi mencalonkan diri untuk jabatan yang sama pada daerah pemilihan yang berbeda, atau apabila seseorang telah menjadi bupati/walikota pada daerah pemilihan yang satu kemudian orang tersebut ikut kembali pada jabatan yang sama di daerah yang berbeda dan terpilih menjadi bupati/walikota ditempat yang berbeda, maka orang tersebut tidak dapat kembali menduduki jabatan yang sama pada daerah pemilihan lainnya.

Dengan konsepsi pembatasan masa jabatan yang demikian, menurut hemat penulis, perlu kiranya menguji norma pembatasan masa jabatan kepala daerah Kabupaten/Kota di Aceh tersebut dengan konsepsi ideal dari nilai-nilai kedaulatan rakyat yang bersifat asli atau orisinil, di mana nilai-nilai tersebut tumbuh dan berkembang ditengah-tengah masyarakat, yang kemudian nilai-nilai tersebut diwujudkan dalam norma-norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat sehari-hari baik dalam konteks berbangsa dan bernegara.

Norma-norma yang bersifat asli tersebut kemudian menjadi hal yang ditaati dan dijunjung tinggi oleh masyarakat, sehingga norma-norma tersebut membentuk kaedah-kaedah hukum yang kemudian dijemakan ke dalam hukum positif yang terumus dalam Pancasila sebagai dasar hukum tertinggi di dalam negara yang memuat tujuan, cita-cita dan nilai-nilai orisinalitas yang berlaku di dalam masyarakat, termasuk di dalamnya nilai-nilai kedaulatan rakyat yang tercermin dalam rumusan Sila ke Empat, yakni: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”.

Secara terminologi makna dari sila ke-empat Pancasila dapat dijabarkan; “kerakyatan yang dimaksud adalah kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Hikmat kebijaksanaan mengandung arti bahwa menggunakan pikiran yang sehat dan dilaksanakan dengan jujur dan bertanggungjawab sesuai hati nurani, dengan selalu mengutamakan kepentingan rakyat, persatuan dan kesatuan bangsa. Permasyarakatan artinya menggunakan musyawarah untuk mufakat apabila merumuskan dan memutuskan suatu hal yang berdasarkan kehendak rakyat. Perwakilan mengandung arti dalam hal melaksanakan kehendak rakyat dalam kehidupan bernegara dilakukan melalui badan perwakilan rakyat.”<sup>604</sup>

Atas konsepsi kedaulatan rakyat berdasarkan sila ke-empat Pancasila tersebut terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan, untuk menangkap gambaran jelas dan ideal berkaitan konsepsi kedaulatan rakyat yang bersifat orisinalitas. Konsepsi kedaulatan rakyat yang ada di Indonesia memiliki karakter yang khas, yang berbeda dengan konsepsi kedaulatan rakyat yang berkembang di Eropa, di mana

---

<sup>604</sup> Efendi Susanto, *Sila Ke-Empat Pancasila Dan Iklim Demokrasi Indonesia Saat Ini*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 50 No. 1, Januari, 2021, hlm. 87

pemikiran kedaulatan rakyat yang dikembangkan oleh ajaran kaum Monarchomacha, Jhon Locke, Jean Jacques Rosseau maupun Thomas Hobes yang berkembang di Eropa menitik beratkan kepada perjanjian masyarakat yang menitik beratkan kepada kebebasan individu-individu atau hak individualitas warga negara, sedangkan kedaulatan rakyat yang ada di Indonesia, merupakan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan dalam prinsip permufakatan perwakilan yang menitik beratkan kepada hak komunal.

Hal tersebut seperti yang dijelaskan oleh Hatta bahwa demokrasi asli yang tumbuh berdasarkan kebudayaan Indonesia berada pada tingkat desa. Hal tersebut dapat dicontohkan dengan tradisi demokrasi dalam kebudayaan Minangkabau di mana terdapat tradisi mufakat ninik-mamak. Di dalam tradisi tersebut diputuskan segala persoalan terkait dengan permasalahan kaum.<sup>605</sup>

Seperti halnya kedaulatan rakyat yang ada dalam karakter khas masyarakat Aceh, dijelaskan oleh Eddy Purnama bahwa “kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui proses demokrasi bermula pada tingkat daerah di mana pada kultur masyarakat Aceh terdapat tradisi untuk menyelesaikan segala problematika yang ada pada masyarakat melalui jalan musyawarah pada tingkat *gampong* (*duek pakat gampong*). Sehingga jelas implementasi demokrasi yang ideal berdasarkan kultur kebudayaan adalah *bottom-up*, bukan sebaliknya *top-down*, implementasi

---

<sup>605</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm, 28



demokrasi dari atas ke bawah (*top-down*) adalah merupakan suatu bentuk otoritarian”<sup>606</sup>.

Menurut hemat penulis dengan mencermati pendapat tersebut bahwa kedaulatan rakyat yang ada dalam kultur Minang Kabau dan Aceh secara sekilas menunjukkan adanya persamaan yaitu bahwa kedaulatan rakyat berdasarkan kebuayaan asli Indonesia berada pada tingkatan Desa, namun apabila ditelaah secara mendalam kedaulatan rakyat yang dilaksanakan dengan prinsip permusyawaratan dan perwakilan antara Minang Kabau dan Aceh memiliki corak yang berbeda, di mana kedaulatan rakyat yang ada pada kultur Minang Kabau, memberikan legitimasi kepada Ninik Mamak dalam menentukan keinginan dan kehendak komunal dari warga masyarakatnya. Perlu diketahui legitimasi tersebut di dapat oleh Ninik Mamak berdasarkan garis keturunan matrilineal yang tumbuh dalam tradisi Minang Kabau. Sedangkan kedaulatan rakyat yang ada di Aceh berdasarkan kulturenya memberikan legitimasi kepada perangkat adat atau orang-orang yang terlibat dalam *duek pakat gampong*, seperti *Geuchik*, *Tuha Peut*, *Tuha Lapan*, *Imeum Mukim*, dan sebagainya bukan berdasarkan garis keturunan, melainkan berdasarkan jabatan adat yang diperoleh melalui penunjukan oleh masyarakat atau konsensus masyarakat secara umum.

Atas penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa kedaulatan rakyat yang berlaku di Indonesia bercorak kedaerahan atau bersifat teritorial. Atas klaim tersebut, konsepsi kedaulatan rakyat di Indonesia dapat diuraikan secara umum terkandung di dalamnya beberapa prinsip dasar yang dapat dikategorikan ke

---

<sup>606</sup> Wawancara dengan Prof. Dr. Eddy Purnama, S.H., M.H. Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Syiahkuala dan Penulis Buku Negara Kedaulatan Rakyat, Banda Aceh. 07 Maret 2022.

dalam 2 (dua) kategori yaitu prinsip esensial dan prinsip prosedural. Yang menjadi prinsip esensial dalam gagasan kedaulatan rakyat yang berlaku di Indonesia terbagi menjadi 2 (dua) yaitu prinsip kebebasan dan prinsip kesamaan atau kesetaraan. Sedangkan prinsip prosedural terbagi menjadi 3 (tiga) yaitu prinsip suara mayoritas, prinsip pertanggungjawaban dan prinsip teritorial.

Prinsip-prinsip yang menjadi dasar dari gagasan kedaulatan rakyat yang berlaku di Indonesia dapat dikembangkan dengan mengkombinasikan kepada tujuan berdirinya negara sebagaimana diamanatkan di dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang ditujukan dalam praktik pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh, sehingga melahirkan beberapa indikator ideal antara lain:

1. Kesesuaian atas kehendak rakyat, dalam konsepsi pembatasan masa jabatan yang ideal, indikator ini lahir atas pengembangan dengan memperhatikan prinsip kebebasan dan prinsip kesetaraan yang merupakan prinsip esensial, di mana setiap masyarakat memiliki kebebasan dalam menentukan model atau konsepsi atau formulasi dalam membatasi masa jabatan kepala daerahnya secara setara. indikator ini dikembangkan pula dengan memperhatikan prinsip esensial yaitu prinsip suara mayoritas di mana pembatasan masa jabatan haruslah sesuai dengan kehendak mayoritas dari rakyat sebagai konstituen pemilih yang merasakan dampak dari kekuasaan kepala daerah secara langsung. Dengan pemikiran yang demikian maka prinsip pertanggungjawaban dan prinsip teritorial telah terakomodir secara bersamaan. Dalam perspektif

teritorial yang dimaksud adalah pembatasan masa jabatan hanya berlaku bagi figur individu pada wilayah konstituen pemilih, dan tidak berlaku perhitungan pembatasannya untuk wilayah konstituen pemilih yang berbeda.

2. Menghindari penyalahgunaan kewenangan, dalam konsepsi pembatasan masa jabatan yang ideal, indikator ini lahir atas pengembangan dengan memperhatikan prinsip pertanggungjawaban di mana formulasi terkait pembatasan masa jabatan harus ditentukan untuk meminimalisir potensi seseorang dapat berkuasa pada suatu wilayah tertentu dalam jangka waktu yang cukup lama, sehingga dengan lamanya jangka waktu tersebut mempengaruhi kemampuan untuk mempertanggungjawabkan apa-apa yang telah dilakukan dengan kewenangan jabatan yang dimilikinya.
3. Kesenambungan program kerja, dalam konsepsi pembatasan masa jabatan yang ideal, indikator ini lahir atas pengembangan dengan memperhatikan beberapa prinsip dasar dari gagasan kedaulatan rakyat. Dapat dijelaskan atas dasar prinsip kebebasan dan prinsip kesetaraan, indikator kesinambungan program kerja dimaknai sebagai kebebasan-kebebasan yang dirumuskan ke dalam hak politik warga masyarakat untuk memberikan kesempatan kepada seseorang kepala daerah untuk kembali memberikan kontribusi pelayanan kepada masyarakat atas dasar dampak dari keberhasilan program-program yang telah dilaksanakan, sehingga dengan demikian dampak atas program-program yang telah berhasil direalisasikan pada tingkat daerah tersebut diharapkan dapat lebih

dimaksimalkan dengan adanya kesempatan untuk kembali berkontribusi membangun daerahnya untuk beberapa waktu yang dibatasi agar sekaligus dapat mengakomodir prinsip pertanggungjawaban.

Dalam persepektif landasan prinsip teritorial, indikator ini dikembangkan sehingga melahirkan konsepsi secara terminologi di mana kontinuitas seseorang dalam memimpin di batasi secara teritorial berdasarkan penggunaan hak pilih dari konstituen pemilih pada suatu wilayah pemilihan dan tidak terhitung teritorial pada konstituen pemilih lainnya, sehingga hal tersebut dirasa akan lebih objektif.

4. Jaminan kemakmuran dan kesejahteraan, dalam konsepsi pembatasan masa jabatan yang ideal, indikator ini lahir dengan memperhatikan tujuan dasar dari berdirinya negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD NRI tahun 1945 yang dijamin senada, selaras dan sejalan dengan nilai-nilai Pancasila dan sekaligus perwujudan dari prinsip pertanggungjawaban sebagai nilai dasar prinsip kedaulatan rakyat.

Dalam perspektif prinsip pertanggungjawaban, konsepsi landasan berfikir yang lahir adalah bahwa segala sesuatu yang dilakukan atas kewenangan yang lahir dari kekuasaan yang melekat pada jabatan sehingga mampu dipertanggungjawabkan secara baik dan benar tentunya akan memiliki suatu jaminan akan kemakmuran dan kesejahteraan. Hal tersebut lahir dari dampak berhasilnya kebijakan-kebijakan yang telah diterapkan. Maka dengan demikian pembatasan masa jabatan yang ideal berdasarkan

nilai kedaulatan rakyat terjelma di dalam rumusan indikator pertanggungjawaban dalam hal pembatasan masa jabatan.

5. Regenerasi, dalam konsepsi pembatasan masa jabatan kepala daerah yang ideal, indikator regenerasi merupakan indikator yang lahir atas pengembangan dari prinsip kesetaraan dan kesamaan, di mana setiap orang memiliki hak politik yang sama untuk berkontribusi baik dipilih maupun memilih pada teritorial wilayahnya. Dengan adanya pembatasan yang dirumuskan melalui suara mayoritas maka akan terciptanya regenerasi yang baik di daerah. Pembatasan masa jabatan dengan mengakomodir indikator ini akan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada berbagai pihak untuk dapat berkontribusi membangun daerah tanpa mengurangi hak politik dari figur-figur yang juga telah terbukti secara pengalaman dalam membangun teritorialnya, sehingga iklim demokrasi akan terlaksana secara maksimal dan masyarakat memiliki pilihan yang luas dalam menentukan figur mana yang akan mendapatkan kepercayaan berdasarkan suara mayoritas dalam membangun daerah.

Pembahasan terkait dengan konsepsi ideal dalam membatasi masa jabatan kepala daerah sebagaimana dijelaskan sebelumnya apabila dikaitkan dengan praktik pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota yang diterapkan di Aceh, menurut hemat penulis mengakomodir beberapa prinsip dasar yang terkandung dalam gagasan kedaulatan rakyat, namun belum mengakomodir keseluruhan prinsip secara utuh.

Hal tersebut dapat dijelaskan bahwa secara penormaan Pasal 24 huruf r UUPA yang kemudian dijelaskan secara lebih spesifik berdasarkan Pasal 26 ayat (3) huruf a, b, c Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, membatasi masa jabatan kepala daerah Kabupaten/Kota di Aceh secara ketat dengan mempersamakan formulasi pembatasan jabatan pada kekuasaan eksekutif di semua tingkatan jenjang pemerintahan yaitu memberikan kesempatan bagi setiap orang untuk dapat memimpin wilayah adalah maksimal 10 (sepuluh tahun) atau 2 (dua) periode masa jabatan.

Penormaan yang demikian menurut analisis penulis merupakan suatu kekeliruan mengingat jabatan eksekutif pada setiap jenjang pemerintahan baik tingkat kabupaten/kota ataupun tingkat provinsi dan pemerintah pusat yang dijabat oleh Presiden memiliki kewenangan, pengaruh serta ruang lingkup legitimasi yang berbeda antara satu jabatan eksekutif pada jenjang pemerintahan yang lebih rendah dengan jabatan eksekutif pada jenjang pemerintahan yang lebih tinggi, sehingga pembatasan jabatan terhadap masing-masing jenjang pemerintahan tersebut tidak dapat dipersamakan.

Dalam konsepsi yang ideal sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya, penulis berpendapat bahwa semakin besar kewenangan, pengaruh serta ruang lingkup legitimasi suatu jabatan, maka idealnya makin ketat formulasi yang diterapkan untuk membatasi jabatan tersebut. Hal tersebut perlu dilakukan mengingat dari besarnya kewenangan, pengaruh serta legitimasi berdampak

kepada besarnya tanggungjawab dan dampak yang ditimbulkan apabila terjadinya penyalahgunaan kekuasaan pada jabatan yang diemban.

Apabila dikaji dalam perspektif esensi dari jabatan politik yang bertujuan dasar adalah sebagai pelayan publik maka pembatasan yang dilakukan secara ketat sebagaimana dimaksud secara langsung telah merubah konsepsi dasar dari jabatan politik tersebut. Dalam pandangan yang demikian konsepsi jabatan politik akan sama dengan jabatan karir, di mana pada jabatan karir terdapat jenjang jabatan yang harus dicapai sebagai tolak ukur keberhasilan prestasi seseorang.

Secara praktik pembatasan sebagaimana diatur berdasarkan Pasal Pasal 24 huruf r UUPA Jo. Pasal 26 ayat (3) huruf a, b, c Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota telah merubah konsepsi dan orientasi dari jabatan politik seperti layaknya jabatan karir yang harus meningkat sehingga menggambarkan prestasi yang baik. Maka hal tersebut tidak sejalan dengan indikator bahwa pembatasan terhadap masa jabatan dilakukan sebagai suatu bentuk jaminan akan terselenggaranya kemakmuran dan kesejahteraan sebagaimana tujuan dari diberikannya kekuasaan dan kewenangan yang lahir dari suatu jabatan dan juga sekaligus sebagai tujuan dari berdirinya negara.

Menganalisis dari sudut pandang atau perspektif hak asasi manusia sebagaimana sebelumnya telah sebelumnya dijelaskan bahwa terdapat hak dan kewajiban dari rakyat untuk menyelenggarakan negara sebagai suatu upaya dalam pemenuhan hak warga negara, di mana kemudian melahirkan hak politik yang kemudian dijemakan dalam suatu hak untuk memilih dan dipilih. Pada

hakikatnya hak memilih dan dipilih yang dimaksud tersebut merupakan hak yang mengikat secara teritorial ketika dipadukan oleh gagasan kedaulatan rakyat yang digali dari nilai-nilai asli yang terdapat di dalam masyarakat Indonesia.

Hal tersebut ditunjukkan dari penjelasan bahwa kedaulatan rakyat yang ada di Indonesia adalah kedaulatan rakyat yang memiliki karakter yang berbeda dengan kedaulatan rakyat yang ada dan berkembang di negara barat. Di mana kedaulatan rakyat yang berlaku di Indonesia adalah kedaulatan rakyat yang berkebudayaan atau memiliki karakter khas yang di dalamnya terdapat nilai-nilai kebudayaan. Nilai-nilai kebudayaan yang berlaku di dalam masyarakat inilah yang selanjutnya di ekstrak ke dalam rumusan Pancasila sebagai falsafah negara, norma dasar (*grundnorm*), dan pandangan hidup bangsa Indonesia (*the way of life*).

Atas dasar nilai kebudayaan tersebut, sebagaimana diketahui bahwa bangsa Indonesia merupakan bangsa yang dianugerahi kemajemukan oleh Tuhan YME baik secara demografis maupun sosiologis, di mana sifat kemajemukan tersebut ditandai dengan adanya keragaman budaya yang terlihat dari perbedaan bahasa, suku bangsa (etnis), dan keyakinan agama serta kebiasaan-kebiasaan kultural lainnya.<sup>607</sup> Sebagai bukti nyata dari hal tersebut dapat dilihat dari semboyan bangsa Indonesia yang terdapat pada lambang negara Indonesia yaitu Burung Garuda yang mencengkeram semboyan negara yaitu “*Bhinneka Tunggal Ika*” yang berarti walaupun terdapat perbedaan-perbedaan tetapi bangsa Indonesia adalah satu dan merupakan satu kesatuan negara.

---

<sup>607</sup> Pandu Runtoko, *Konsekuensi Yuridis Kemajemukan Bangsa Indonesia Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Jurnal Lex Renaissance, No. 1 Vol. 6, Januari 2021, hlm. 207



Makna satu yang dimaksud tidak dapat diartikan sebagai suatu keseragaman, tetapi satu yang dimaksud merupakan satu kesatuan yang di dalamnya mengakomodir berbagai perbedaan dengan jalan musyawarah dan mufakat yang kemudian melahirkan pengakuan atas pemerintahan daerah yang bersifat khusus, bersifat istimewa dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.<sup>608</sup>

Berdasarkan penjelasan tersebut diketahui pula bahwa dari segi perbedaan atas kemajemukan yang dimaksud maka setiap daerah Di Indonesia memiliki karakter khasnya masing-masing. Kemajemukan yang menjadi krakter khas pada setiap daerah inilah yang seharusnya menjadi landasan untuk merumuskan formulasi pembatasan masa jabatan pada masing-masing daerah. Sehingga formulasi pembatasan masa jabatan pada semua tingkatan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini merupakan hal yang keliru dan patut dianggap tidak sejalan dengan nilai-nilai asli yang terdapat di dalam masyarakat Indonesia yang majemuk.

Secara spesifik dapat dijelaskan bahwa kedaulatan rakyat yang berkebudayaan sejatinya mengakomodir kemajemukan, di mana dalam kemajemukan yang ada pada setiap daerah seyogyanya mengakomodir nilai-nilai yang ada pada masyarakat di setiap wilayah teritorial. Oleh karena itu tentunya nilai-nilai demokrasi yang lahir atas kultur kebiasaan asli masyarakat akan berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Dengan demikian maka

---

<sup>608</sup> Lihat Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945

pembatasan yang ideal seharusnya dibatasi dengan mengindahkan prinsip teritorial.

Di Indonesia sendiri dapat dilihat dari implementasi pengakuan terhadap keistimewaan dan kekhususan wilayah berdasarkan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945, terdapat satu daerah pada jenjang pemerintahan tingkat I, yang memiliki kekhususan terkait pembatasan masa jabatan yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta, terdapat ketentuan yang diatur berdasarkan Pasal 25 ayat (1) dan (2), berbunyi : “(1) Masa jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan. (2) Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur tidak terikat ketentuan 2 (dua) kali perodesasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah”.<sup>609</sup>

Ketentuan tersebut memberikan gambaran bahwa DIY menerapkan konsepsi pembatasan kekuasaan terkait masa jabatan kepala daerah yang berdasarkan nilai-nilai serta kultur kebudayaan yang ada pada daerah tersebut dengan tidak membatasi perodesasi jabatan kepala daerah. Dalam perspektif pembatasan masa jabatan yang ideal, daerah-daerah lainnya di Indonesia seharusnya dapat menerapkan hal yang sama dengan apa yang diterapkan oleh DIY. Pembatasan masa jabatan kepala daerah sudah seharusnya mengacu kepada nilai-nilai dan

---

<sup>609</sup> Lihat Pasal 25 ayat (1) dan (2) Undang -Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Daerah Istimewa Yogyakarta

kultur masing-masing daerah sebagaimana dijelaskan bahwa kedaulatan rakyat yang ada di Indonesia adalah kedaulatan yang berkebudayaan.

Mengacu kepada hal tersebut, idealnya setiap daerah memiliki formulasi sendiri-sendiri dalam menentukan batasan atas periode kekuasaan kepala daerah sebagai wujud implementasi gagasan nyata kedaulatan rakyat yang ada di Indonesia, di mana setiap daerah yang ada di Indonesia memiliki keunikannya masing-masing sebagai berkah dari pluralisme yang diberikan oleh Tuhan YME.

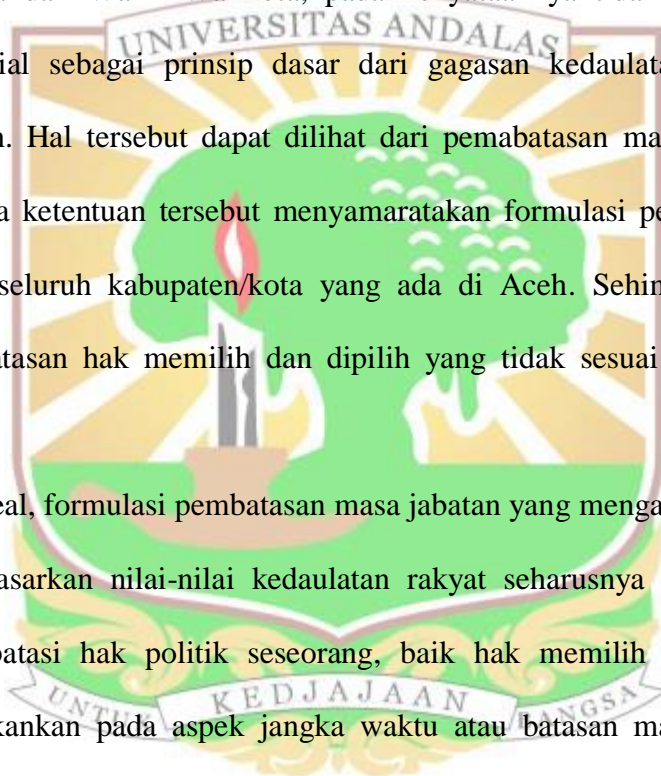
Namun demikian, dalam konsep negara hukum Indonesia yang menghendaki adanya batasan yang bersifat umum untuk menjaga laju pemerintahan daerah agar terhindar dari kesewenang-wenangan penguasa di daerah, maka dapat saja menerapkan formulasi pembatasan jabatan secara umum, namun formulasi yang ada berdasarkan hukum positif saat ini tidaklah tepat dan tidak memiliki landasan yang kuat dengan pilihan menyamaratakan hak memilih dan dipilih pada semua jenjang tingkatan pemerintahan. Formulasi pembatasan jabatan secara umum yang dimaksud setidaknya-tidaknya memiliki landasan dengan memperhatikan legitimasi kekuasaan (tata cara pengisian jabatan), kewenangan pada jabatan dan pengaruh yang ditimbulkan, di mana diketahui ketiga landasan tersebut mengikat secara teritorial.

Sehingga dapat dijelaskan bahwa setiap daerah pemilihan memiliki kontituen yang berbeda dengan wilayah pemilihan lainnya, di mana calon atau figur yang mencalonkan diri terpilih atas suara dari kontituen pemilih yang berbeda antara satu wilayah pemilihan dengan wilayah pemilihan lainnya. Dan setelah terpilih, kepala daerah memiliki kekuasaan, di mana melahirkan kewenangan yang juga

berdampak secara teritorial. Maka berdasarkan analisis logis pembatasan kekuasaan yang diimplementasikan dan batas masa jabatan seorang kepala daerah harus dibatasi dengan menekankan pada aspek teritorial.

Secara praktik pembatasan sebagaimana diatur berdasarkan Pasal 24 huruf r UUPA Jo. Pasal 26 ayat (3) huruf a, b, c Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, pada kenyataannya tidak mengakomodir prinsip teritorial sebagai prinsip dasar dari gagasan kedaulatan rakyat yang berkebudayaan. Hal tersebut dapat dilihat dari pembatasan masa jabatan yang dimaksud pada ketentuan tersebut menyamaratakan formulasi pembatasan masa jabatan pada seluruh kabupaten/kota yang ada di Aceh. Sehingga berdampak kepada pembatasan hak memilih dan dipilih yang tidak sesuai dengan prinsip teritorial.

Secara ideal, formulasi pembatasan masa jabatan yang mengakomodir prinsip teritorial berdasarkan nilai-nilai kedaulatan rakyat seharusnya tidak dilakukan dengan membatasi hak politik seseorang, baik hak memilih maupun dipilih dengan menekankan pada aspek jangka waktu atau batasan maksimal berlaku untuk semua daerah pada tingkatan pemerintahan yang sama. Sehingga seseorang hanya dapat menempatkan figur yang sama adalah dengan batas 2 (dua) kali untuk satu jabatan kepala daerah yang sama. Dan seorang kepala daerah hanya memiliki kesempatan membangun daerah adalah sebanyak 2 (dua) kali periode masa jabatan pada jabatan yang sama.



Makna “jabatan yang sama” di sinilah menurut hemat penulis yang menjadi suatu kekeliruan dengan mengacu pada dalil-dalil yang berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat. Pembatasan masa jabatan yang ideal selayaknya memberikan batasan jangka waktu maksimal seseorang dapat menjabat pada jabatan kepala daerah dengan melihat dari aspek pemilih (konstituen pemilih/legitimasi kekuasaan) teritorial, pengaruh dari kekuasaan yang dimiliki dan dampak dari kekuasaan yang terikat secara teritorial, sehingga batasan yang membatasi orang yang sama setelah 2 (dua) periode membangun suatu daerah tidak layak untuk diberlakukan pada daerah teritorial lain dengan konstituen pemilih yang berbeda (legitimasi), ruang lingkup pengaruh jabatan yang berbeda dan teritorial yang berbeda.

Berdasarkan Pasal Pasal 24 huruf r UUPA Jo. Pasal 26 ayat (3) huruf a, b, c Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, penulis menilai bahwa rumusan penormaan pada ketentuan tersebut merupakan penormaan yang diformulasikan oleh pembuat undang-undang dengan mengacu pada formulasi pembatasan kekuasaan dengan cara yang “mudah” dan bukan bagaimana seharusnya kekuasaan tersebut dibatasi dengan merujuk kepada nilai-nilai kedaulatan rakyat.

## **B. Pilihan Model Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Di Aceh Berdasarkan Prinsip Kedaulatan Rakyat**

Model pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota yang ideal berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, merupakan formulasi ideal berdasarkan

pengembangan dari konsep atau hakikat kedaulatan rakyat yang asli berlaku di Indonesia disesuaikan dengan nilai-nilai yang berkembang dalam kehidupan masyarakat sehari-hari sebagaimana diekstrak ke dalam Pancasila dan sejalan dengan cita-cita dan tujuan berdirinya negara Indonesia.

Dengan demikian maka pembatasan masa jabatan kepala daerah yang ideal diformulasikan dengan mengindahkan nilai-nilai dasar dari prinsip kedaulatan rakyat yaitu prinsip kebebasan, prinsip kesamaan atau setetaraan, prinsip suara mayoritas, prinsip pertanggungjawaban dan prinsip teritorial, maka akan melahirkan beberapa indikator dengan memperhatikan kewenangan dari suatu jabatan, pengaruh dari jabatan dan legitimasi atau tata cara pengisian jabatan yaitu indikator kesesuaian atas kehendak rakyat, indikator menghindari penyalahgunaan kewenangan, indikator kesinambungan program kerja, indikator jaminan kemakmuran dan kesejahteraan, dan indikator regenerasi kepemimpinan.

Pemikiran konseptual seperti dijelaskan tersebut kemudian dipadukan dengan pendekatan perbandingan yang dilakukan dengan melihat implementasi pada beberapa negara, kiranya akan melahirkan suatu formulasi baru yang dapat sejalan dengan nilai kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagaimana di maksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Terdapat beberapa konsep pembatasan masa jabatan yang diterapkan pada beberapa negara di dunia, yang menurut analisis dapat cocok untuk diadopsi secara konseptual namun tidak serta merta menerapkan model pembatasan masa jabatan seperti yang diterapkan pada negara-negara tersebut. Adapun secara konseptual, negara-negara yang di maksud adalah Filipina, dan Korea Selatan.

Berdasarkan analisa terkait dengan pembatasan masa jabatan kepala daerah yang diterapkan pada 2 (dua) negara tersebut, diketahui bahwa pada 2 (dua) negara yang dimaksud terdapat perbedaan formulasi pembatasan kepala daerah selaku kepala pemerintahan pada tingkat daerah dengan kepala pemerintahan pada tingkat pusat, di mana pada jabatan eksekutif di tingkat pusat dibatasi secara lebih ketat, sedangkan pada jabatan kepala daerah terdapat ruang yang mengatur pembatasan dengan menerapkan model atau formulasi yang berbeda dengan pembatasan yang dilakukan pada jabatan eksekutif di tingkat pusat.

Misalnya Negara Filipina yang menerapkan model pembatasan masa jabatan yang ketat pada jabatan eksekutif di tingkat pusat, di mana jabatan Presiden di negara Filipina dibatasi dengan memberlakukan formulasi *no re-election*, formulasi tersebut membatasi jabatan eksekutif pada tingkat pusat yaitu hanya dapat dijabat selama 1 (satu) periode masa jabatan, namun formulasi pembatasan jabatan eksekutif pada tingkat daerah dilakukan dengan cara berbeda, yaitu baik pada tingkat *Provinces, Cities, Municipalities, dan Barangays* diterapkan formulasi pembatasan masa jabatan yang menekankan aspek keberlanjutan atau masa jabatan berturut-turut yaitu masa jabatan 3 (tiga) tahun untuk satu periode dengan pembatasan periode adalah tidak boleh menjabat selama 3 (tiga) Periode secara berturut-turut.

Hal yang sama juga dapat dilihat sebagaimana diterapkan pada Negara Korea Selatan yang membatasi jabatan eksekutif pada tingkat pusat secara ketat dengan menggunakan formulasi yang sama dengan Filipina yaitu *no re-election*, namun untuk jabatan eksekutif pada tingkat daerah diterapkan dengan formulasi yang

berbeda dengan formulasi yang diterapkan pada jabatan eksekutif ditingkat pusat, di mana pada jabatan eksekutif di tingkat daerah, baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota dibatasi secara sama yaitu maksimal dapat dijabat adalah 3 (tiga) periode masa jabatan, di mana 1 (satu) periode masa jabatan adalah selama 4 (empat) tahun. Batas 3 (tiga) periode maksimal yang dimaksud dapat dijalankan secara berturut-turut ataupun dengan cara berselang.

Konsepsi formulasi pembatasan periode dan jabatan kepala daerah pada 2 (dua) negara tersebut dapat dilihat menerapkan model atau formulasi yang berbeda, mulai Filipina yang memberlakukan konsepsi pembatasan masa jabatan kepala daerah dengan menekankan pada kontinuitas yang memerlukan jeda waktu untuk dapat kembali mengikuti kontestasi pemilihan kepala daerah bagi calon kepala daerah, sampai kepada Korea Selatan yang menerapkan batasan maksimal yaitu 3 (tiga) periode masa jabatan kepala daerah.

Pada intinya ke 2 (dua) negara tersebut menerapkan formulasi pembatasan masa jabatan kepala daerah yang berbeda dengan formulasi pembatasan jabatan kepala pemerintahan negara. Hal tersebut dikarenakan terdapat perbedaan dari segi ruang lingkup kewenangan, legitimasi kewenangan pada jabatan dan pengaruh dari kewenangan yang berbeda antara kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah dengan kepala pemerintahan negara. Sehingga dapat dilihat makin besar kewenangan, pengaruh dan legitimasi yang dimiliki oleh suatu jabatan maka akan makin besar pula tanggungjawab atas jabatan tersebut, sehingga berpengaruh kepada formulasi pembatasan masa jabatan yang akan makin ketat pula.



Atas gambaran konsepsi pembatasan masa jabatan yang berbeda antara pemerintah pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang dihadirkan oleh ke 3 (tiga) negara tersebut, penulis beranggapan dengan mengkomparasikan dengan pemberlakuan pembatasan masa jabatan kepala daerah yang diterapkan di Indonesia sangatlah bertolak belakang, di mana Negara Indonesia cenderung menerapkan model atau formulasi pembatasan masa jabatan seluruh cabang kekuasaan baik tingkat pusat sampai dengan tingkat daerah secara sama yaitu formulasi “*only one re-election*”.

Formulasi yang demikian tentunya akan sangat tepat apabila diterapkan kepada jabatan kepala negara atau kepala pemerintahan di Indonesia sesuai dengan ketentuan Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945, namun keliru apabila formulasi yang sama diterapkan untuk jabatan kepala daerah. Hal tersebut dapat dijelaskan dengan mengamati dari perspektif legitimasi kekuasaan, bahwa legitimasi dari kekuasaan dan kewenangan pada jabatan Presiden adalah merupakan amanat dari seluruh Rakyat Indonesia secara umum (*volente generale*) maka tepat kiranya memberlakukan model pembatasan masa jabatan yang ketat yaitu “*only one re-election*”. Sedangkan untuk jabatan kepala daerah legitimasi jabatan yang dimiliki adalah merupakan suara dari rakyat yang ada pada daerah pemilihannya saja, di mana diketahui bahwa setiap daerah memiliki corak demokrasi yang berbeda-beda antara satu dengan lainnya apabila merujuk kepala konsepsi kedaulatan rakyat yang berkebudayaan sebagaimana dijelaskan oleh Hatta.

Idealnya adalah bahwa urusan pembatasan masa jabatan kepala daerah merupakan termasuk urusan pemerintahan yang seharusnya di desentralisasikan

kepada daerah, sehingga daerah dapat merumuskan formulasinya masing-masing sesuai dengan keinginan dari masyarakat yang ada di daerah khususnya pada tingkat kabupaten/kota. Dengan adanya ketentuan perundang-undangan yang dirumuskan oleh pemerintah pusat, berdampak kepada terbelenggunya demokrasi di daerah sehingga harus merujuk kepada aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, di mana mempersamakan model pembatasan masa jabatan seperti halnya yang diterapkan pada jabatan presiden selaku kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan.

Dalam perspektif legitimasi kekuasaan, antara jabatan kepala pemerintahan negara dengan kepala pemerintah daerah terdapat perbedaan dari tata cara pengisian jabatan berdasarkan regulasi yang diatur apabila merujuk kepada ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berbunyi: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis",<sup>610</sup> sedangkan ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".<sup>611</sup>

Berdasarkan ketentuan di atas dapat dianalisis bahwa secara penormaan yang diatur berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 diketahui bahwa untuk jabatan Presiden disyaratkan harus diisi melalui mekanisme pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil, namun untuk jabatan

---

<sup>610</sup> Lihat Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945

<sup>611</sup> Lihat ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

kepala daerah dipilih dengan cara demokratis. Walaupun pada saat ini pilihan demokratis yang dimaksud ditentukan melalui mekanisme pemilihan kepala daerah yang juga dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil, namun secara penormaan makna “demokratis” yang dimaksud memberikan peluang di mana tata cara pengisian jabatan kepala daerah ditempuh dengan mekanisme yang berbeda yang sesuai dengan nilai demokrasi yang ada di daerah.

Fakta hukum membuktikan bahwa pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, pernah merubah teknis pemilihan kepala daerah dengan menggunakan model demokrasi perwakilan yang memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih kepala daerah.

Sejatinya dengan mencermati penormaan yang diatur berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 secara konstitusional terkait tata cara pengisian jabatan Presiden ditentukan melalui pemilihan umum, sedangkan untuk jabatan kepala daerah, konstitusi sendiri membuka celah untuk dilakukannya beberapa alternatif cara pemilihan yang sesuai dan sejalan dengan nilai demokrasi. Menurut hemat penulis, dalam hal ini, penulis melihat bahwa konstitusi mempertimbangkan pemilihan dengan cara yang demokratis pada tingkat daerah tersebut dikarenakan terdapat corak demokrasi yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya dan dalam perspektif konstitusi sendiri membedakan antara jabatan Presiden dengan jabatan kepala daerah.

Berdasarkan hasil analisa, pembatasan masa jabatan Presiden diatur secara langsung berdasarkan konstitusi yaitu pada Pasal 7 UUD 1945, namun untuk jabatan kepala daerah, secara normatif UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur hal tersebut secara tegas seperti pembatasan masa jabatan Presiden. Bahwa teknis dan mekanisme pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota adalah merupakan kewenangan dari pembuat UU. Kebijakan penormaan terkait pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota dengan mempersamakan pada model pembatasan jabatan presiden sebagaimana diatur berdasarkan konstitusi dan tidak mengindahkan nuansa dan corak demokrasi yang berbeda pada tiap-tiap wilayah, serta tidak mengakomodir representatif secara teritorial yang berbeda untuk tiap-tiap wilayah adalah merupakan kebijakan yang tidak tepat.

Dalam sudut pandang lain, yang masih berkaitan dengan legitimasi dari jabatan kepala daerah apabila dikaitkan dengan formulasi pembatasan masa jabatan yang dipersamakan dengan formulasi pembatasan yang membatasi masa jabatan presiden, dapat dilihat bahwa kepala daerah direpresentasikan kekuasaannya berdasarkan legitimasi dari hak pilih rakyat dalam lingkup teritorial tertentu, sehingga membatasi maksimal periodisasi jabatan dengan mempersamakan seluruh wilayah teritorial adalah hal yang tidak tepat dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Hal tersebut dapat dijelaskan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan berhak memperoleh kesempatan yang sama di dalam pemerintahan di mana kesempatan yang sama tersebut tidak dapat digeneralkan

penormaannya untuk seluruh jenjang jabatan eksekutif, baik ditingkat pusat maupun daerah. Maksud dari memperoleh kesempatan yang sama kemudian dilanjutkan pernormaannya berdasarkan Pasal 43 ayat (1) UU HAM, yang menjelma menjadi hak politik yang merupakan hak memilih dan dipilih.

Pembatasan terhadap hak politik tersebut harus dilakukan dengan mengindahkan asas-asas demokrasi yang bersumber dari kehendak rakyat sehingga mengakomodir nilai-nilai keadilan terhadap pihak-pihak yang dijamin penggunaan hak politiknya berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, baik pihak yang memilih, maupun pihak yang dipilih.

Dalam hal pemenuhan rasa keadilan terkait hak politik tersebut tidak dapat diterapkan dengan menterjemahkan keadilan dalam perspektif komutatif untuk semua jenjang jabatan, dikarenakan terhadap masing-masing jabatan tersebut dilaksanakan melalui model demokrasi yang di dalamnya terdapat ornamen yang berbeda seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Bahwa ornamen politik dalam Pemilu berbeda dengan ornamen politik pada Pemilu Presiden.

Tentunya hal yang terpenting yang harus benar-benar diakomodir adalah terkait dengan pembatasan jabatan dalam perspektif teritorial, di mana hak politik melekat padanya basis konstituen berdasarkan wilayah pemilihan. Namun hal inilah yang tidak diakomodir oleh pembuat UU terkait penormaan pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota. Untuk hal tersebut dapat dikatakan bahwa penormaan terkait dengan pembatasan masa jabatan kepala daerah cenderung keliru apabila mempersamakan pembatasan masa jabatan tanpa mengindahkan wilayah teritorial dan suara konstituen yang terdapat pada suatu

wilayah pemilihan. Kekeliruan tersebut berpotensi melahirkan orientasi pemikiran tentang jabatan yang keliru. Di mana seharusnya orientasi dari jabatan politik adalah sebagai sarana untuk memberikan pelayanan publik untuk mewujudkan kemakmuran dan kesetahaeraan umum.

Maksud dari orientasi tentang jabatan yang keliru adalah bahwa dengan model pembatasan yang diterapkan saat ini, para figur kepala daerah hanya mendapatkan kesempatan untuk membangun daerah khususnya tingkat kabupaten/kota di Aceh adalah maksimal 2 (periode) baik berturut-turut atau dengan jeda waktu. Sehingga dengan demikian para figur tersebut apabila ingin tetap untuk berkontribusi melayani masyarakat harus memilih alternatif jabatan politik lain selain dari jabatan sebelumnya. Di mana alternatif jabatan politik yang tersedia dalam konteks daerah adalah jabatan kepala daerah tingkat provinsi atau jabatan dalam ruang lingkup legislatif di daerah yang tidak memiliki batasan masa jabatan.

Gambaran penjelasan tersebut memperlihatkan bahwa terdapat konsekuensi tertentu berkaitan dengan melencengnya orientasi jabatan politik pada pemaknaan sebenarnya adalah sebagai alat atau sarana pemberi pelayanan kepada publik guna mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan sesuai dengan amanat konstitusi, sehingga berubah menjadi seperti jabatan karir yang memiliki jenjang sebagai *reward* atas capaian kinerja yang baik

Dengan orientasi yang demikian orang akan berupaya untuk mempertahankan eksistensi kekuasaan yang dimilikinya pada suatu jabatan dengan cara mengejar jabatan yang lebih tinggi dengan kewenangan yang lebih

luas. Inilah yang dimaksud bahwa orientasi jabatan politik dipersamakan dengan jabatan karir yang memiliki jenjang secara karir.

Walaupun demikian dari berbagai analisis yang telah dilakukan berkaitan dengan pembatasan masa jabatan berdasarkan hukum positif yang diterapkan di Indonesia khususnya pada jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh tentu tidak dapat mengadopsi secara utuh formulasi pembatasan jabatan sebagaimana yang diterapkan pada salah satu dari 2 (dua) negara yaitu Filipina dan Korea Selatan. Hal tersebut dikarenakan politik hukum di Indonesia menghendaki adanya kesetaraan dalam pembatasan masa jabatan khususnya pada cabang kekuasaan eksekutif. Hal inilah yang menurut hemat penulis merupakan hal yang keliru berdasarkan dalil-dalil yang telah diutarakan sebelumnya.

Berangkat dari hal tersebut, penulis menawarkan suatu formulasi baru terkait konsep pembatasan masa jabatan yang terinspirasi dari formulasi pembatasan masa jabatan pada 2 (dua) negara seperti yang telah diperbandingkan sebelumnya. Dari perbandingan konsep atau formulasi pembatasan masa jabatan kepala daerah pada 2 (dua) negara tersebut penulis berpendapat bahwa antara jabatan eksekutif baik tingkat pusat maupun tingkat daerah merupakan jabatan yang berbeda, baik dari segi kewenangan, pengaruh jabatan dan legitimasi kekuasaan yang melekat pada masing-masing jabatan tersebut, oleh karena itu menyamaratakan model pembatasan masa jabatan pada kedua jabatan yang dimaksud adalah hal yang keliru.

Maka akan lebih tepat apabila dengan besarnya kewenangan, pengaruh dan legitimasi dari suatu kekuasaan, maka seharusnya makin ketat pula formulasi

untuk membatasi kekuasaan tersebut, sehingga oleh karena itu, penulis berinisiatif untuk memodifikasi formulasi yang diterapkan di Indonesia di sesuaikan dengan nilai kedaulatan rakyat yang dianut oleh Indonesia sebagaimana yang dijelaskan oleh Hatta merupakan kedaulatan rakyat yang berkebudayaan, di mana kebudayaan yang ada pada masing-masing daerah akan berbeda satu sama lain, maka seharusnya dari segi kewenangan, pengaruh dan legitimasi kekuasaan yang ada pada suatu jabatan harus menjadi hal yang membatasi jabatan tersebut.

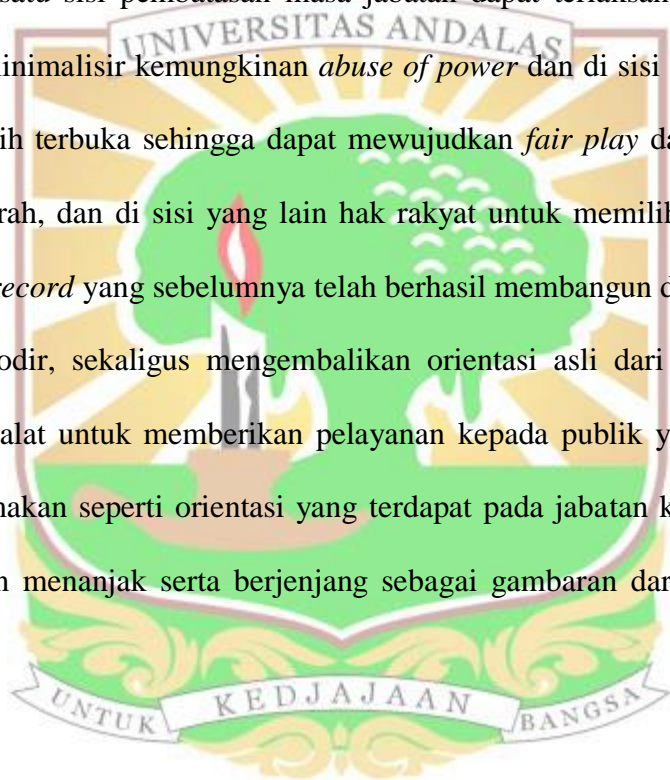
Sehingga ketiga hal tersebut menjadi acuan pokok dalam membatasi masa jabatan dari seorang kepala daerah pada tingkat kabupaten/kota di Aceh. Norma pada regulasi yang mengatur pembatasan kekuasaan Bupati/Walikota di Aceh dengan memberikan batas maksimal 2 (dua) periode yang diikat dengan pengertian pada frasa “jabatan yang sama” secara langsung bertentangan dengan konsepsi kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud oleh Hatta.

Maka untuk lebih tepatnya, dengan mengindahkan konsepsi kedaulatan rakyat dan demokrasi yang ada di daerah, serta mengakomodir indikator-indikator yang dapat dijadikan acuan dalam membatasi masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh yang sesuai dan merupakan turunan dari prinsip kedaulatan rakyat seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, maka dengan merujuk kepada kewenangan, ruang lingkup pengaruh jabatan dan legitimasi jabatan, pembatasan periode masa kepala daerah dalam lingkup kabupaten/kota di Aceh dapat dibatasi adalah maksimal 2 (dua) periode, namun maksimal 2 (dua) periode tersebut tidak dapat dipersamakan atau dihitung untuk jabatan yang sama pada daerah yang berbeda, mengingat kewenangan melekat



pada teritorial suatu daerah, pengaruh jabatan juga melekat pada teritorial suatu daerah dan legitimasi dari suatu jabatan yang bersumber dari hak pilih masyarakat juga mengikat secara teritorial.

Dengan formulasi yang demikian, ruang demokrasi dapat lebih terbuka, di mana rakyat mendapatkan banyak calon alternatif yang sebelumnya telah memiliki *track record* berupa pengalaman yang cukup dalam membangun daerah yang lain. di satu sisi pembatasan masa jabatan dapat terlaksana secara setara, sehingga meminimalisir kemungkinan *abuse of power* dan di sisi yang lain ruang demokrasi lebih terbuka sehingga dapat mewujudkan *fair play* dalam demokrasi di tingkat daerah, dan di sisi yang lain hak rakyat untuk memilih seorang calon dengan *track record* yang sebelumnya telah berhasil membangun daerah yang lain dapat diakomodir, sekaligus mengembalikan orientasi asli dari jabatan politik yaitu sebagai alat untuk memberikan pelayanan kepada publik yang seharusnya tidak dipersamakan seperti orientasi yang terdapat pada jabatan karir yang harus meningkat dan menanjak serta berjenjang sebagai gambaran dari suatu prestasi yang baik.



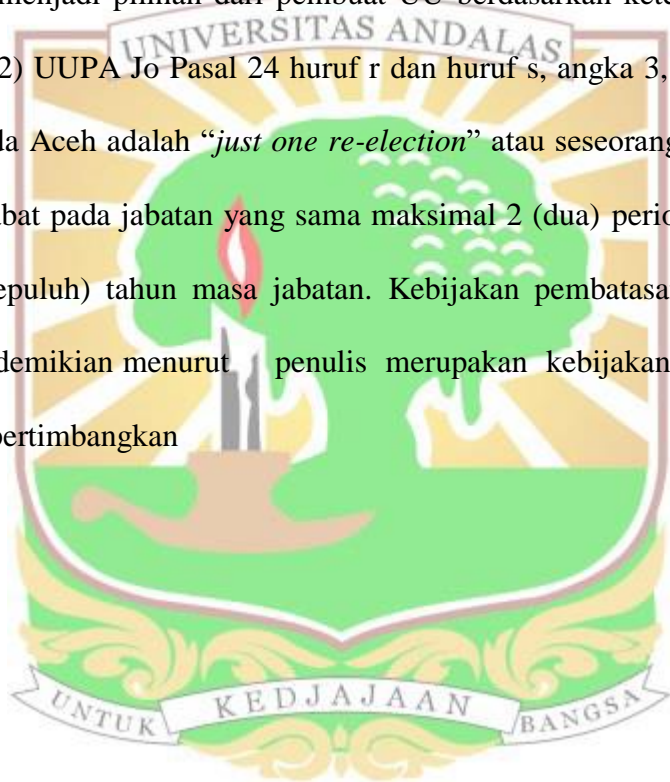


## A. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan diantaranya:

1. Prinsip kedaulatan rakyat merupakan prinsip yang melahirkan norma-norma pada keseluruhan ketentuan yang ada dalam *hirarchi* peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, di mana segala penormaan ketentuan perundang-undangan yang ada, ditentukan oleh para wakil rakyat bertindak mewakili aspirasi rakyat pada lembaga legislatif. Terkait pembatasan masa jabatan kepala

daerah khususnya di tingkat kabupaten/kota di Aceh merupakan kebijakan yang dibuat oleh pembuat UU dengan mengadopsi model pembatasan berdasarkan Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 yang menekankan pada konteks hak politik seseorang untuk dapat memperoleh kesempatan yang sama di dalam pemerintahan berdasarkan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Adapun model pembatasan kekuasaan yang menjadi pilihan dari pembuat UU berdasarkan ketentuan Pasal 65 ayat (2) UUPA Jo Pasal 24 huruf r dan huruf s, angka 3, 4 dan 5 Qanun Pilkada Aceh adalah “*just one re-election*” atau seseorang dibatasi untuk menjabat pada jabatan yang sama maksimal 2 (dua) periode jabatan atau 10 (sepuluh) tahun masa jabatan. Kebijakan pembatasan masa jabatan yang demikian menurut penulis merupakan kebijakan keliru dengan mempertimbangkan bahwa



jabatan Presiden dengan jabatan Bupati dan Walikota merupakan jabatan yang berbeda dilihat dari kewenangan, pengaruh yang ditimbulkan dan legitimasi dari jabatan tersebut, terdapat hak politik dari konstituen pada suatu wilayah teritorial yang terlanggar dari penerapan ketentuan yang demikian, serta menyebabkan disorientasi terhadap jabatan politik yang seharusnya sebagai alat pelayanan publik guna memberikan kemakmuran dan kesejahteraan kepada rakyat akan menjadi seperti jabatan karir yang memiliki jenjang. Dengan orientasi yang demikian akan memunculkan upaya untuk mempertahankan eksistensi kekuasaan dengan mengejar jabatan yang lebih tinggi beserta kewenangan yang lebih luas.

2. Adapun gagasan kedaulatan rakyat dan demokrasi yang berlaku di Indonesia memuat beberapa prinsip, antara lain: prinsip kebebasan, prinsip kesamaan atau kesetaraan, prinsip suara mayoritas, prinsip pertanggungjawaban dan prinsip teritorial, di mana prinsip-prinsip pokok yang terkandung di dalam gagasan kedaulatan rakyat tersebut apabila diterapkan dalam konsepsi pembatasan kekuasaan khususnya pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh akan melahirkan beberapa indikator ideal, antara lain: indikator kesesuaian atas kehendak rakyat, menghindari penyalahgunaan kewenangan, kesinambungan program kerja, jaminan atas kemakmuran dan kesejahteraan, serta indikator regenerasi.
3. Secara ideal dengan merujuk kepada gagasan kedaulatan rakyat yang dikemukakan oleh Hatta yaitu kedaulatan rakyat yang berkebudayaan di

mana berdasarkan hasil analisa bahwa konsep kedaulatan rakyat tersebut memiliki corak dan karakter yang berbeda dengan kedaulatan rakyat yang berkembang di eropa yang di dasari oleh paham individualisme dan liberalisme. Kedaulatan rakyat yang berkebudayaan merupakan kedaulatan rakyat yang memiliki karakter sendiri berpangkal kepada prinsip kolektivisme, di mana mengedepankan pada nilai-nilai budaya, tradisi dan identitas kolektif suatu masyarakat, sehingga mengakomodir keberagaman yang dimiliki oleh bangsa Indonesia dengan menghormati pluralisme yang ada di dalam masyarakat dalam menjaga harmonisasi dan keseimbangan antara kebebasan individu dan kesatuan kolektif, mewujudkan keadilan sosial dan mencegah dominasi suatu kelompok sosial tertentu. Dengan demikian maka terjaminnya hak asasi manusia, diversitas budaya, dan prinsip-prinsip demokrasi dalam konteks keberagaman budaya yang menjadi landasan lahirnya prinsip teritorial. Atas dasar tersebut prinsip kedaulatan rakyat di Indonesia mengakomodir beberapa prinsip pokok yaitu prinsip kebebasan, prinsip kesamaan dan kesetaraan, prinsip suara mayoritas, prinsip pertanggungjawaban dan prinsip teritorial serta memenuhi beberapa indikator yaitu kesesuaian atas kehendak rakyat, menghindari penyalahgunaan kewenangan, kesinambungan program kerja, jaminan atas kemakmuran dan kesejahteraan dan regenerasi dan juga dengan mengkomparasikan dengan konsepsi pembatasan masa jabatan kepala daerah yang diterapkan pada beberapa negara, maka tidak tepat jika menyamakan model pembatasan

kekuasaan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh dengan model pembatasan masa jabatan kepala pemerintahan negara berdasarkan Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 karena pada kedua jabatan tersebut terdapat perbedaan dari segi ruang lingkup kewenangan, pengaruh jabatan dan legitimasi kekuasaan, sehingga pemaknaan frasa “jabatan yang sama” membatasi jabatan kepala daerah baik untuk daerah yang sama maupun daerah yang berbeda adalah bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang ada di Indonesia. Sejatinya berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat pembatasan masa jabatan kepala daerah harus mengakomodir aspirasi atau hak politik dari konstituen pada setiap daerah pemilihan, bukan malah membatasi hak sebelum memiliki kesempatan sehingga mempersempit ruang demokrasi di daerah. Berdasarkan konsepsi dari jabatan dapat dikatakan bahwa pembatasan atas jabatan berbanding lurus dengan besarnya ruang lingkup wewenang, besarnya pengaruh dari kekuasaan dan besarnya legitimasi yang dimiliki. Dengan demikian untuk jabatan kepala daerah, frasa “jabatan yang sama” selayaknya membatasi jabatan adalah untuk wilayah yang sama dan bukan untuk wilayah atau daerah yang berbeda.

## **B. Saran**

Adapun saran yang dapat diberikan atas kesimpulan pada penelitian ini, antara lain, sebagai berikut:

1. Kepada pembuat undang-undang untuk dapat mengakomodir unsur teritorial dalam *open legal policy* yang dinormakan dalam ketentuan pembatasan masa jabatan bupati/walikota di Aceh sehingga terakomodirnya hak politik seseorang yaitu hak memilih dan dipilih dengan merujuk kepada kewenangan pada jabatan yang melekat secara teritorial, pengaruh dari jabatan yang melekat secara teritorial dan juga legitimasi dari jabatan yang juga melekat secara teritorial, mengingat model pembatasan jabatan untuk kepala daerah tidak dapat dipersamakan dengan model atau formulasi pembatasan jabatan seperti yang diterapkan untuk jabatan kepala pemerintahan negara.
2. Kepada pembuat undang-undang agar memformulasikan pembatasan kekuasaan kepada daerah pada tingkat Kabupaten/Kota di Aceh hendaknya sejalan dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang berlaku di Indonesia yaitu prinsip kebebasan, prinsip kesamaan atau kesetaraan, prinsip suara mayoritas, prinsip pertanggungjawaban dan prinsip teritorial dan mengakomodir beberapa indikator yang bersumber dari prinsip kedaulatan rakyat dalam memformulasikan pembatasan masa jabatan kepala daerah kabupaten/kota yaitu indikator kesesuaian atas kehendak rakyat, menghindari penyalahgunaan kewenangan, kesinambungan program kerja, jaminan atas kemakmuran dan kesejahteraan, serta indikator regenerasi.
3. Kepada pembuat undang-undang agar menambahkan penjelasan terkait Frasa “jabatan yang sama” pada ketentuan UUPA Pasal 65 ayat (2)

tidak untuk di maknai pada jabatan yang sama untuk tempat yang berbeda, melainkan membatasi masa jabatan pada lingkup teritorial dan membuka peluang kembali untuk mencalonkan diri pada daerah yang lain untuk membuka ruang demokrasi yang sebesar-besarnya di daerah dan mengakomodir hak-hak politik yang dimiliki oleh seluruh masyarakat di tingkat kabupaten/kota.





## DAFTAR PUSTAKA

### A. Bahan Buku

- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, CV. Alfabeta, Bandung, 2006.
- Alder H.F, *Local Government in Development Countries*, Mc. Graw Hill, New York, 1946.
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978.
- Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Arend Lijphart, *Democracies, Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1984.
- Arief Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- Ateng Syarifuddin, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Bagir Manan, Kuntana Magnar, dalam *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum (Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. DR. R. Sri Soemantri Martosoewignjo, SH)*, Gaya Media Pratama, Jakarta. 1996.
- , *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gramedia Pratama, Jakarta, 1996.
- , *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Bambang Subiyakto, Syahrudin, *Masa Krusial Pemerintahan Daerah; Dari Keresidenan Bagian Selatan dan timur Borneo Hingga Provinsi Kalimantan*, Perpustakaan Nasional, Jakarta, 2018.

- Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan Di Indonesia, Suatu Analisa*, Dewaruci Press, Jakarta, 1981.
- , *Sejarah Pemerintahan di Indonesia (babak Hindia Belanda dan Jepang)*, Dewaruci Press, Jakarta, 1981.
- Betrand Russel, *Sejarah Filsafat Barat Kaitannya Dengan Kondisi Sosio Politik Zaman Kuno Hingga Sekarang, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2004.
- Bhardwaj R.C. and Vijayakrishnan K., *Democracy and Development, Allies or Adversaries*, ashgate Publishing Limited, Brookfield USA, 1998.
- Christopher Lazarski, *Power Tends To Corrupt: Lord Acton's Study of Liberty*, Cornell University Press, Maryland, 2012.
- Dadang Solihin, dkk, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Darmansjah Djumala, *Soft Power Untuk Aceh, Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013.
- David Held, *Law of States, Law Of People: Three Models of Sovereignty*, The Centre for The Study of Global Governance, London, 2002.
- , *Demokrasi dan Tatanan Global; Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Denys Lombard, *Kerajaan Aceh Zaman Sulthan Iskandar Muda (1607-1636)*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2008.
- Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia*, Raja Grafinso Persada, Jakarta, 2011.
- Diane Revitch dan Abigail Thernstron, *Demokrasi Klasik dan Modern – Tulisan Tokoh-tokoh Ulung Sepanjang Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Yogyakarta, 2005.
- Djokosoetono, *Ilmu Negara*, In Hill Co, Jakarta, 2006.
- Drost J., *Susunan Ilmu Pengetahuan, sebuah Pengantar Filsafat Ilmu*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993.

- Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusa Media, Bandung, 2007.
- , *Konstitusi Negara Kajian Hukum Konstitusi*, Pusaka Sutra, Bandung, 2010.
- Fuad Fachruddin, *Agama dan Pendidikan Demokrasi: Pengalaman Muhammadiyah dan Nahdatul Ulama*, Pustaka Alvabet, Jakarta, 2006.
- Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Jakarta, 1980.
- Friedrich C.J., *Man and His Government*, McGraw-Hill, New York, 1963.
- Goerd Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Berubah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Hadi Wiyono dan Isworo, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Ganeca Exact, Bandung, 2007.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007.
- Harlili, Sunarso, Cholisin, Suharno, *Politik Pembatasan Hak Sipil Dan Politik Di Indonesia*, laporan penelitian Research Group, LPPM Universitas Negeri Yogyakarta, 2019
- Hasan Muhammad Tiro, *Demokrasi Untuk Indonesia*, Teplok Press, Jakarta, 1999.
- Hassel Nogi S. Tangkilisan, *Strategi Pengembangan Sumberdaya Manusia Birokrasi Pusat*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik, Yogyakarta, 2004.
- Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006.
- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, United State Of America, 1978.
- Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan RI Berdasarkan UUD 1945*, CV. Utomo, Bandung, 2005.
- Indra J Piliang, *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi*, Yayasan Harkat Bangsa Bekerjasama dengan Partnership Governance Reform in Indonesia, Jakarta, 2002.

- Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Diadit Media, Jakarta 2006.
- I Made Hendra Kusuma, *Pembaharuan Kewenangan KPK*, Alumni, Bandung, 2019.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif: Suatu Penyelidikan Dalam Hukum Tata Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1983.
- Jacobus Perwidya Salosa, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005.
- Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011.
- Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, 2006.
- Jhon Rawls, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980*, PT. Ikhtiar Baru Van Hoeve, Jakarta 1994.
- , *Bung Hatta: Bapak Kedaulatan Rakyat*, Yayasan Bung Hatta, Jakarta, 2002.
- , *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UI Press, Yogyakarta, 2005.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, sekretariat jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- , *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Press, Jakarta, 2006.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- , *Komentor Atas Undang-Undang Dasar 1945*, Raja Grafindo, Jakarta, 2009.

- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014
- Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, 2006.
- John Locke, *Kuasa Itu Milik Rakyat, Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya. Ruang Lingkup, dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil*, terjemahan, Pustaka Filsafat, Kanisius, Yogyakarta 2002.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Juniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Alumni, Bandung, 1967.
- Kansil CST. dan Christine ST Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Hukum Administrasi Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2001.
- Khairil Muluk M, *Desentralisasi dan Pemerintah Daerah*, Bayu Media Publishing, Malang, 2007.
- , *Peta Konsep Desentralisasi Pemerintahan Daerah*, ITS Press, Surabaya, 2009.
- Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Khairul Muluk, *Peta Konsep Desentralisasi Pemerintahan Daerah*, ITS Press, Surabaya, 2009.
- Kholid O Santoso, *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Segi Arsy, Bandung, 2009.
- Koencoro Peorboprano, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987.
- Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979.
- Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Averroes Press, Malang, 2005.
- Kustiawan, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji, 2010.

- Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah; Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015.
- Mahfud M.D, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- , *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Makkatutu, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara positif*, Ikhtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1975.
- Maulana Arafat Lubis, *Pembelajaran PPKn*, Akasha Sakti, Medan, 2018.
- Martin H Hutabarat, *Hukum dan Politik Indonesia; Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- Merriam, C. E. JR, *History of The Theory of Sovereignty Since Rousseau*, Batooche Books, Canada, 2001.
- Mimin Dwi Hartono, dkk, *Standar Norma Dan Pengaturan Nomor 5 Tentang Hak Atas Kebebasan Berpendapat dan Berekspresi*, Komnas HAM RI, 2021.
- Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*, Gramedia, Jakarta, 1982.
- , *Kuasa dan Wibawa*, Gramedia, Jakarta, 1994.
- , *Demokrasi di Indonesia; Demokrasi Parlementer; dan Demokrasi Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996,
- , *Dasar-Dasar ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.
- M. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982.
- M Kaoy Syah dan Lukman Hakiem, *Keistimewaan Aceh Dalam Lintasan Sejarah (Proses Pembentukan UU No. 44/1999)*, Al Jam'iyatul Washliyah, Jakarta, 2000.
- M. Nur El Ibrahimy, *Kisah Kembalinya Tgk. Mohammad Daud Beureueh Kepangkuan Republik Indonesia*, Penerbit M. Nur El Ibrahimy, Jakarta, 1980.
- , *Peranan Teungku M Daud Beureueh Dalam Pergolakan Aceh, Media Dakwah*, Jakarta 1986.

Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Sinar Bakti, Jakarta, 1980.

Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah*, Safiria Insania Press, Yogyakarta, 2010.

Natal Kristiono, *Buku Ajar Otonomi Daerah*, Universitas Negeri Semarang, 2015.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta 2005.

-----, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.

-----, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.

-----, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.

-----, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

-----, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Bandung, 2014.

Otje Salman S R. dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Reflika Aditama, Bandung, 2007.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010.

Peter Nicolai, *Bestuurrecht*, Amsterdam, 1994.

Pheni Chalid, *Otonomi Daerah, Masalah, Pemberdayaan dan Konflik, Kemitraan*, Jakarta, 2005.

Philip Mawhood, *Local Government In The Third World*, John Wisley and Sons, Chicester UK, 1983.

Philiphus M Hadjon, *Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Djumali, Surabaya, 1985.

-----, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada Univ Press, Yogyakarta, 1994.

- Piliang, Indra J, dkk, *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi, Yayasan Harkat Bangsa Bekerjasama dengan Partnership Governance Reform in Indonesia*, Jakarta 2003.
- Poerwasunata W.J.S, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, 2003.
- Rasrijal Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005.
- Reza Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik, Locke-Rousseau-Habermas*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Riant Nugroho D, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia*, Alex Media Komputindo, Jakarta, 2000.
- Rousseau, J.J, *Perjanjian Sosial*, terjemahan NiNo Cicero, Visimedia, Jakarta, 2007.
- Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, Indepth Publishing, Bandar Lampung, 2012.
- Ruland J., *Urban Development in South Asia: Regional Cities and Local Government*, Westview Press, Boulder, 1993.
- Rusdy, *Konstitusionalisme Indonesia, Dasar dan Teori*, Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan (PKKPUU) Fakultas Hukum Universitas Lampung, Lampung, 2013.
- Salim HS dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 1986.
- Samuel Humes IV, *Local Government and National Power*, IULA, London, 1991.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- Scot Gordon, *Controlling The State: Constitutionalism From Ancient Athens To Today*, Harvard University Press, 2002.
- Simanjuntak, *Pendidikan kewarganegaraan*, Grasindo, Jakarta, 2007.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986.



Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

Soltou, *Pengantar Ilmu Politik*, Ary Studi Club, Jakarta, 1972.

Sri Soemantri, *Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.

-----, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Rosda karya, Bandung, 2005.

Strong C. F., *A History of Modern Political Constitution*, G. P. Putnam's Sons, New York, 1963.

-----, *Modern Political Constitution: an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.

Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD 1945 Dalam Paradigma Reformasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

Sudijono Djojoprajitno, *Demokrasi Kita Ala Hatta Dalam Teori Dan Praktik*, LPPM Tan Malaka, Jakarta, 2008.

Suharizal, Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017.

Sulistyowati & Sidharta, *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009.

Suparmoko, *Ekonomi Publik Untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002.

Syafiie dan Inu Kencana, *Ilmu Pemerintahan*, Mandar Maju, Bandung, 1994.

Syarif hidayat dan Benyamin Hoessein, *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2P-LIPPI, Jakarta, 2001.

Taqiyuddin An-Nabhani, *Peraturan Hidup Dalam Islam*. HTI Press, Jakarta, 2014.

Taqwadin Husin, *Kapita Selekta Hukum Adat Aceh Dan Qanun Wali Nanggroe*, Bandar Publishing, Banda Aceh, 2013.

- The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Karya Kencana Yogyakarta, 1977.
- , *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Edisi II, Liberty, Yogyakarta, 1995.
- Titik Triwuluan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2006.
- Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, 2005.
- Utrecht E, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, NV Bali Buku Indonesia, Jakarta, 1957.
- , *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1966.
- Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia; Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Van Langen K.F.H., *Susunan Pemerintahan Aceh Masa Kesultanan*, Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh, Banda Aceh, 2002.
- Wahyudi Kumototomo dan Ambar Widaningrum, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Gava Media, Yogyakarta, 2010.
- Walton H. Hamilton, *Constitutionalism*, Encyclopedia of Social Sciences, Edwin R.A, Seligman & Alvin Johnson, eds, 1932.
- Wendy Melfa, *Pemilukada (Demokrasi dan Otonomi Daerah)*, BE Press, Lampung, 2013.
- William G Andrew, *Constitutions and Constitutionalism*, Van Nostrand Company, New Jersey, 1968.
- Yohanis Anton Raharusun, *Daerah Khusus Dalam Perspektif NKRI, KONstitusi Press*, Jakarta, 2009.
- Yudi latif, *Negara Paripurna, Historis, Rasionalitas, dan Aktualitas*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2018.

## B. Karya Ilmiah

- Adam Sani, *Kewenangan Pemerintah Aceh Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, jurnal Ius Civile, Vol 2, No 2, 2018.
- Adrianus Bawamenewi, *Implementasi Hak Politik Warga Negara*, Jurnal Warta Edisi 61 Juli 2019.
- Agus Santoso, *Perkembangan Konstitusi Di Indonesia*, Jurnal Yustisia, Vol. 2 No. 3 September – Desember 2013.
- Ahmad Muzawwir, *Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara Dalam Perspektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000*, Tesis, Universitas Sumatera Utara, 2008.
- Andi Sagala, *Model Otonomi Daerah Pada Masa Orde Lama, Orde Baru Dan Era Reformasi Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal JOM Fakultas Hukum Volume III Nomor 2 Oktober 2016.
- Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justicia, Edisi IV, 2000.
- Bhenyamin Hoessein, *Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Makalah, disampaikan pada Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002.
- Budi Setiawan, Muh. Alfian S, Eko Putro Widoyoko, *Model Penjaringan Aspirasi Masyarakat Sebagai Upaya Peningkatan Kinerja Anggota DPRD*, Jurnal Sosiohumaniora, Volume 15 Nomor 2 Juli 2013.
- Budiyono, *Pengaturan Ulang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Berdasarkan Prinsip Kedaulatan Rakyat*, Fiat Justisia Jurnal ilmu Hukum, Volume 7 No. 2, Mei-Agustus 2013.
- Debora Sanur L, *Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Di Aceh*, Jurnal Politica, Vol. 11 No. 1 Mei 2020.
- Dwi Sulisworo, Tri Wahyu Ningsih, Dikdik Baehaqi Arif, *Demokrasi*, Bahan ajar, Hibah Materi Pembelajaran Non Konvensional, Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan, Universitas Ahmad Dahlan, 2012.
- Efendi Susanto, *Sila Ke-Empat Pancasila Dan Iklim Demokrasi Indonesia Saat Ini*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 50 No. 1, Januari, 2021.

- Elsan Yudhistira, *Pembatasan Masa Jabatan Presiden Sebagai Upaya Menghindari terjadinya Abuse of Power*, Jurnal Al-Islah: Jurnal Ilmiah Hukum, Vol. 23, No. 2 November 2020.
- Evi Purnawati, *Perjalanan Demokrasi Di Indonesia*, Jurnal Solusi, Volume 18 Nomor 2, Mei 2020.
- Hanif Nurcholis, *Hubungan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Serta Peran Wakil Pemerintah*, Jurnal Studi Pemerintahan Vol. 2 No. 2 Agustus 2011.
- Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, PPS UNPAD, Bandung, 2004.
- Ismu Gunadi Widodo, *Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 11 No. 2 Mei 2010.
- I Gede Hartadi Kurniawan dan Henry Arianto, *Polemik Pembatasan Masa Jabatan Untuk Jabatan Publik Di Indonesia Terkait Dengan Demokrasi dan Pancasila*, Jurnal Lex Jurnalica, Volume 17 Nomor 3, Desember 2020.
- Jimly Ashhiddiqie, *Liberalisasi Sistem Pengisian jabatan Publik*, Makalah, disampaikan dalam rangka Konferensi Hukum Tata Negara ke-2, di UNAND, Padang, September 2015.
- , *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI pada tanggal 22-24 November 2011 di Jakarta.
- Khairul Fahmi, *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010.
- May Lim Charity, *Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13, No. 01, Maret 2016.
- Mexasai Indra, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Dalam Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Selat, Edisi Mei 2014, Vol. 1 No. 2.
- Mohammad Ilham Agang, *Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah DI Negara Republik Indonesia*, Jurnal BOLREV, Vol. 2 Issue 2 Tahun 2018.

- Mukhlis, *Keistimewaan dan Kekhususan Aceh Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 5 No 1, 2014.
- Noor M Aziz, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2009.
- Novita Mandasari Hutagaol, *Analisis dan Perbandingan UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950 dan UUD 1945 Amandemen. Substansi, Komparasi Dan Perubahan Yang Penting*, Jurnal Dimensi, Vol 5, No. 1, 2016.
- Nur Laely, *Sistem Pemerintahan Kolonial Belanda Di Onderafdeling Bonthain 1905-1942*, Artikel Tesis, Pendidikan IPS Program Pascasarjana Universitas Negeri Makasar, 2018.
- Pandu Runtoko, *Konsekuensi Yuridis Kemajemukan Bangsa Indonesia Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Jurnal Lex Renaissance, No. 1 Vol. 6, Januari 2021.
- Philipus M Hadjon, *Tantang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid)*, Jurnal Pro Justisia, Edisi XVI, Nomor 1, Januari 1998.
- , *Pembagian kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2001.
- R Agus Abikusna, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal SOSFILKOM, Volume XIII Nomor 01 Januari-Juni 2019.
- Rahmat Yuseib, *Relevansi Otonomi Daerah Di Indonesia Dengan sistem Negara Federal*, Skripsi, Fakultas Hukum Muhammadiyah Palembang, 2003.
- Rasyidin, *Penerapan Desentralisasi Asimetris pasca MoU Helsinki Dalam Perspektif Ekonomi Politik Di Provinsi Aceh*, Jurnal Al-Ijtima'I International Journal of Government and Social Science, Vol. 1, No. 1, Oktober 2015.
- Reza Reanaldi, *Ius Constitutum Masa Jabatan Presiden Republik Indonesia Perspektif Fiqih Siyasah*, Skripsi, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2020.
- Richard A. Epstein, "Direct Democracy: Government of the People, by the People, and for the People", Harvard Journal of Law and Public Policy, 2011.

Saldi Isra, Bertus de Villers, Zainal Arifin, *Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia*, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues In Europe (JEMIE)* Vol 18, No 2, 2019.

Sani Safitri, *Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia*, *Jurnal Criksetra*, Volume 5, Nomor 9, Februari 2016.

Satriya Nugraha, *Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, *Jurnal Socioscientia*, Volume 8 Nomor 1 Maret 2016.

Sri Endang Saleh, *Policy Making, Policy Shaping Dan Evaluasi Demokratis: Pendekatan Analisis Kebijakan Demokratis*, *Jurnal Pelangi Ilmu*, Vol. 4 No. 2 April 2011.

Susi Dwi Harijanti, *Pengisian Jabatan Hakim: Kebutuhan Reformasi dan Pengekangan Diri*, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* No. 4 Vol. 21 Oktober 2014.

Syafriadi, *Pelaksanaan Demokrasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, *Jurnal UIR Law Review*, Volume 01, Nomor 01, April 2007.

Syarif Hidayat, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif State-Society Relation*, *Jurnal Politik* Vol. 1, No.1, 2008.

Usman, *Analisis Eksistensi Partai Politik Lokal di Aceh Pasca Perdamaian*, *Serambi Academica, Jurnal Pendidikan, Sains, dan Humaniora*, Vol.9 No. 4 Mei 2022.



### C. Bahan Internet

Denny Indrayana, *Pembatasan Masa Jabatan Presiden*, diakses pada situs [www.sindonews.com](http://www.sindonews.com)

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum di Indonesia*, Tulisan Ilmiah, diakses pada situs [www.jimly.com](http://www.jimly.com)

-----, *Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah*, Makalah, hlm. 5 diakses pada [www. https://adoc.pub/otonomi-daerah-dan-parlemen-di-daerah-1-oleh-prof-dr-jimly-a.html](http://www.https://adoc.pub/otonomi-daerah-dan-parlemen-di-daerah-1-oleh-prof-dr-jimly-a.html)

Riza Miftah Muharram, Indonesia Dijajah 350 tahun oleh Belanda, Masa sih?,  
<https://www.ruangguru.com/blog/dijajah>,

<https://l1dikti12.ristekdikti.go.id/2014/11/10/jabatan-politik-dan-jabatan-karir-di-indonesia>. Html

#### **D. Bahan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1945

Undang-Undang Dasar Sementara Negara Republik Indonesia Tahun 1950.

The 1987 Constitution Of The Republic Of The Philippines.

TAP TAP MPR Nomor IV/MPR/2000.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua UU Pemda

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 Tentang Partai Politik di Aceh.

Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 1960 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Republik Indonesia.

Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VI/2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XVIII/2020.

Himpunan Risalah Sidang-Sidang Dari Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Tanggal 29 Mei 1945 – 16 Juli 1945 dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) Tanggal 18 dan 19 Agustus 1945 Yang Berhubungan Dengan Penyusunan Undang-Undang Dasar 1945, Sekretarian Negara Republik Indonesia.

#### **E. Wawancara**

Wawancara dengan Prof. Dr. Eddy Purnama, S.H., M.H. Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Syiahkuala dan Penulis Buku Negara Kedaulatan Rakyat, Banda Aceh. 07 Maret 2022.

Wawancara dengan Prof. Dr. Husni Jalil, S.H., M.Hum. Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Syiahkuala dan Penulis Buku Hukum Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Khusus, Banda Aceh. 02 Oktober 2023.

Wawancara dengan Zainal Abidin Komisioner KIP Aceh 2004-2013) tanggal 15 Oktober 2023



