

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.¹ 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*”.²

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*

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 113-114

² 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.

may be defined not only government by the people but also, in President Abraham Lincoln's famous formulation, as government for 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).³

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).⁴

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 selayaknya 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*

³ Arend Lijphart, *Democracies, Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1984, hlm. 1

⁴ C. F. Strong, *A History of Modern Political Constitution*, G. P. Putnam's Sons, New York, 1963, hlm. 7

people” (suatu sistem pemerintahan di mana mayoritas anggota masyarakat dari komunitas politik berpartisipasi melalui metode perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas tersebut. Dengan kata lain, negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat).⁵

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 :⁶

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

⁵ *Ibid*, hlm. 13

⁶ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusa Media, Bandung, 2007, hlm. 10

dengan istilah “*welfare state*” atau negara kesejahteraan. Atas gambaran tersebut secara jelas telah tergambar maksud dari Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 dan tujuan dari Negara Republik Indonesia yang tertuang pada alinea ke IV pembukaan UUD 1945.⁷

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”.

⁷ Alinia 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,...

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 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*”.⁸ (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).

⁸ 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

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*”.⁹(pemindahan perencanaan pengambilan keputusan, atau wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi yang berada di daerah, unit administrasi lokal, organisasi semi otonom dan parastatal). 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.¹⁰

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.¹¹ Penny Chalid menjelaskan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan

⁹ 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

¹⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta 2005, hlm. 307

¹¹ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹²

Secara menyeluruh, pemerintahan baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia menerapkan asas otonomi dan tugas pembantuan dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.¹³ 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.

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

¹² Pheni Chalid, *Otonomi Daerah, Masalah, Pemberdayaan dan Konflik*, Kemitraan, Jakarta, 2005, hlm. 15

¹³ 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”.

Sultan Salahuddin (1522-1530)¹⁴, 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).¹⁵ Kemudian pada masa Iskandar Muda, di bidang pemerintahan Iskandar Muda telah berhasil membentuk unit-unit pemerintahan.¹⁶ Berdasarkan tradisi Aceh, Iskandar Muda membagi wilayah Aceh kepada beberapa wilayah administrasi yang dinamakan *Uleebalang* dan *Mukim*.¹⁷

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 mana pola seperti ini banyak ditemui di Aceh Besar dan di negeri-negeri taklukan Aceh yang penting.¹⁸

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

¹⁴ K.F.H. Van Langen, *Susunan Pemerintahan Aceh Masa Kesultanan*, Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh, Banda Aceh, 2002, hlm. 7

¹⁵ Taqwadin Husin, *Kapita Selekta Hukum Adat Aceh Dan Qanun Wali Nanggroe*, Bandar Publishing, Banda Aceh, 2013, hlm. 28

¹⁶ K.F.H. Van Langen, *Susunan...*, *Op.cit*, hlm. 11

¹⁷ Denys Lombard, *Kerajaan Aceh Zaman Sulthan Iskandar Muda (1607-1636)*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 88

¹⁸ *Ibid.*,

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 Syafii.¹⁹ Dijelaskan pula bahwa setiap kawasan selain dari 3 (tiga) federasi yang dijelaskan sebelumnya mempunyai hak otonom yang luas.²⁰

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 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

¹⁹ *Ibid.*,

²⁰ M. Nur El Ibrahimy, *Kisah Kembalinya Tgk. Mohammad Daud Beureueh Kepangkuan Republik Indonesia*, Penerbit M. Nur El Ibrahimy, Jakarta, 1980, hlm. 41-42

penggiringan kepada sistem demokrasi melalui pilihan rakyat, walaupun pada masa itu penerapan sistem tersebut sarat dengan nilai politik sentralisasi.²¹ 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.²² Kemudian keistimewaan Aceh dikuatkan dengan disahkannya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.²³ 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.

Harapan yang besar bagi Aceh untuk kembali mendapatkan keistimewaannya, terwujud dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 24

²¹ Taqwadin Husin, Kapita..., *Op.cit*, hlm. 29

²² Husni, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, PPS UNPAD, Bandung, 2004, hlm. 256

²³ 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.

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 2006.²⁴

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.²⁵

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 tindak kekerasan, dan baru setelah masa

²⁴ 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.

²⁵ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Bandung, 2014, hlm. 223

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.²⁶ 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.

Pemikiran dari Lord Acton yang menyatakan “*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*”²⁷ 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.

²⁶ 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”.

²⁷ Soltou, *Pengantar Ilmu Politik*, Ary Studi Club, Jakarta, 1972, hlm. 86

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.²⁸ 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 dan Pasal 26 ayat (3) huruf c Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 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

²⁸ 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

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 : dioalah 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 kolegal 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.

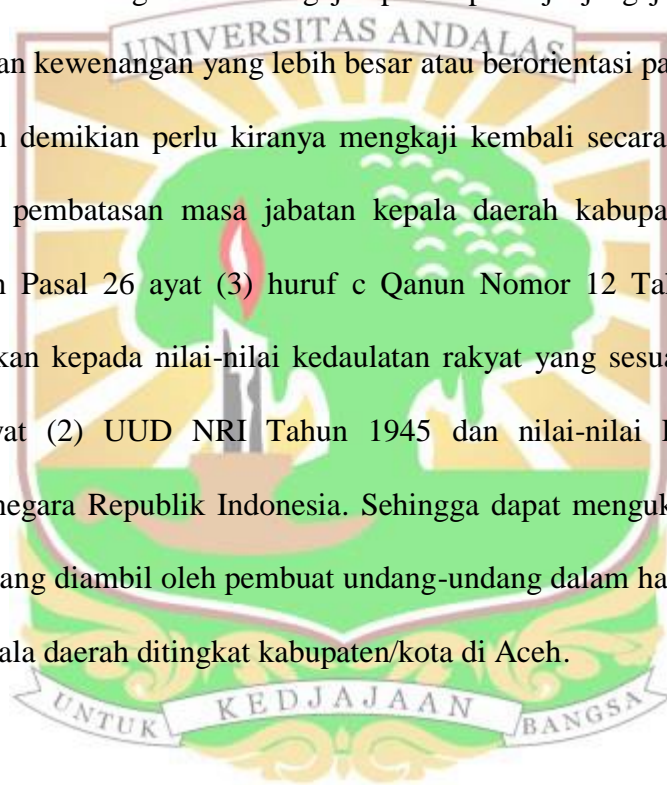
Open legal policy (kebijakan hukum terbuka) yang menjadi kewenangan pembentuk undang-undang terkait pembatasan masa jabatan yang bersifat uniformitas dengan menyeragamkan model pembatasan masa jabatan eksekutif pada semua tingkatan pemerintahan juga berdampak kepada direduksinya hak politik pada konstituen 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:

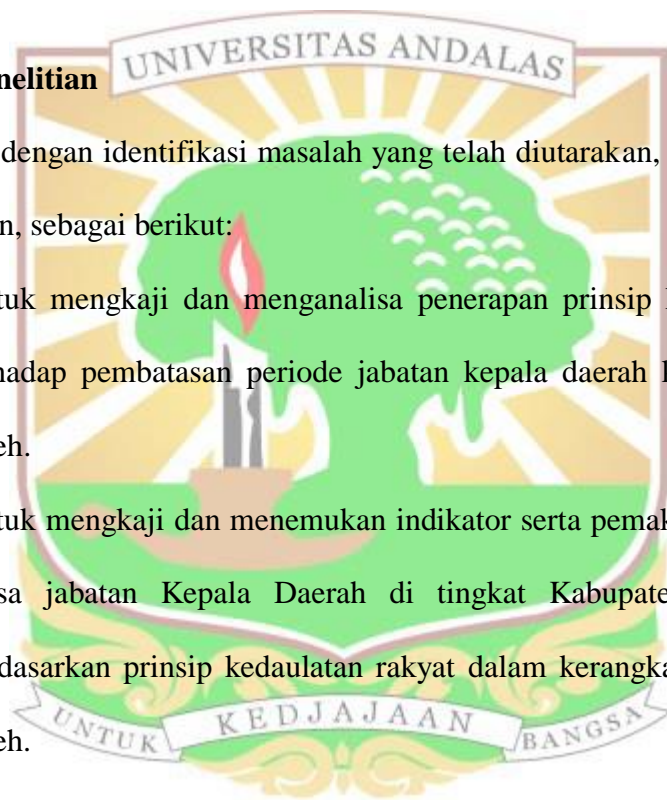
1. Bagaimanakah penerapan prinsip kedaulatan rakyat terhadap pembatasan periode jabatan kepala daerah kabupaten/kota di Aceh?

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 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.

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	Mohammad Ilham Agang (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	Bahrin Azmi (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	Perbedaan dengan penelitian yang dilakukan adalah menyangkut dengan fokus penelitian terkait norma pembatasan kepala daerah di Aceh

			Reformasi, urgensi menyangkut tentang pembatasan periode masa jabatan kepala daerah dan peranan putusan MK dalam pembatasan periode masa jabatan kepala daerah tersebut	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.²⁹

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 :

²⁹ R. Otje Salman S dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Reflika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 21

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.³⁰ Dalam sejarah islam, istilah “*daulah*” dipergunakan untuk menunjuk pada rezim politik, seperti Daulah Bani Umayyah, Daulah Bani Abbasiyah, dan sebagainya.³¹

Pada literatur dan pembendaharaan kata asing ditemukan pula beberapa istilah yang serupa atau memiliki arti yang sama, seperti *Sovereignty* dalam bahasa Inggris, *Soevereiniteit* 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.³²

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 cives ac subditos, legibus solute)* “*the supreme power over citizens and subjects, unrestrained by law*”.³³ (kedaulatan adalah kekuatan absolut dan abadi dalam

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Bung Hatta: Bapak Kedaulatan Rakyat*, Yayasan Bung Hatta, Jakarta, 2002, hlm. 87

³¹ *Ibid.*,

³² Sri Soemantri, *Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 67

³³ *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

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 todetermine its own direction and politics, without undue interference from other power”*.³⁴ (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.

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

³⁴ 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

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.³⁵ 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.³⁶

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 menjadi suatu dogma yang harus diikuti oleh masyarakat menurut kepentingan gereja. Rasionalisasi dari para pemikir pada saat itu adalah fungsi negara mengurus

³⁵ Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi, Bumi Aksara*, Jakarta, 2006, hlm. 32-33

³⁶ Arief Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 25-26

kepentingan rakyat, seharusnya rakyatlah yang memiliki hagemoni tersebut.³⁷

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.³⁸

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.³⁹

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.⁴⁰ Atas pemikiran kaum Monarchomacha yang dituangkan dalam

³⁷ *Ibid*, hlm. 36

³⁸ *Ibid*, hlm. 26

³⁹ *Ibid*,.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 27

buku tersebutlah kemudian dikenal luas dengan suatu ajaran tentang kedaulatan rakyat.⁴¹

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.⁴² 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.⁴³

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 terwujudkan kedaulatan rakyat. John Lock menggambarkan bahwa terbentuknya sebuah negara berdasarkan kontrak sosial yang terbagi atas dua bagian yaitu *factum unionis*

⁴¹ *Ibid*, hlm. 28

⁴².Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 1986, hlm. 145

⁴³ 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

(perjanjian antar rakyat) dan *factum subjectionis* (perjanjian antara rakyat dengan pemerintah).⁴⁴

Dasar Pemikiran kedaulatan rakyat menurut Jhon Locke yang dituangkan ke dalam buku karangannya yang berjudul *Second Treatise of 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.⁴⁵

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.⁴⁶

John Locke berpendapat negara terbentuk berdasarkan *pactum unionis*, yaitu perjanjian antar individu untuk membentuk negara. Dari perjanjian itu, rakyat kemudian membuat *pactum subjectionis*, yaitu

⁴⁴ Hadi Wiyono dan Isworo, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Ganeca Exact, Bandung, 2007, hlm. 121

⁴⁵ Diane Revitch dan Abigail Thernstron, *Demokrasi Klasik dan Modern – Tulisan Tokoh-tokoh Ulung Sepanjang Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm. 30

⁴⁶ Eddy Purnama, *Negara...*, Op.Cit, hlm. 36

perjanjian antara rakyat dengan pemerintah.⁴⁷ 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 menyerahkan seluruh haknya kepada pemerintah. Rakyat tetap mempertahankan sejumlah hak milik dan kebebasan.⁴⁸

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

⁴⁷ Simanjuntak, *Pendidikan kewarganegaraan*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 151

⁴⁸ *Ibid.*,

mereka. Keinginan dan cita-cita rakyat itulah yang menjadi motivasi dan cita-cita negara.⁴⁹

Berkenaan dengan kontrak sosial ini, dikenal dua macam teori perjanjian, sebagai berikut:⁵⁰

- 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.
- 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

⁴⁹ Rousseau,J.J, *Perjanjian Sosial*, terjemahan NiNo Cicero, Visimedia, Jakarta, 2007, hlm. 47

⁵⁰ Max Boli Sabon, *Ilmu Negara*, dikutip dalam Eddy Purnama, *Konstitusi Negara Kajian Hukum Konstitusi*, Pusaka Sutra, Bandung, 2010, hlm. 23-24

mampu menjalani kewajiban itu, kekuasaan yang telah diberikan dapat diambil kembali.⁵¹

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 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”*.⁵² (saya memberikan otorisasi dan hak saya untuk mengatur diri sendiri kepada orang ini, atau kepala kelompok

⁵¹ Rousseau,J.J, *Perjanjian....* Loc.Cit, hlm. 47

⁵² F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Jakarta, 1980, hlm. 143

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*”.⁵³ (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 diibaratkan “*...covenants, without the sword, are but words, and of no strength to secure a man at all*”.⁵⁴ (...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

⁵³ *Ibid.*,

⁵⁴ *Ibid.*,

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.⁵⁵ 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.⁵⁶

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 juga membutuhkan pernyataan tentang hak-hak sosial dan ekonomi untuk memastikan bahwa tersedianya sumberdaya yang cukup bagi otonomi demokrasi.⁵⁷

R.C. Bhardwaj dan K. Vijayakrishnan menjelaskan demokrasi sebagai “*democracy is widely accepted to be a method of political organization for*

⁵⁵ Goerd Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Berubah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 33

⁵⁶ David Held, dikutip dalam Goerd Sorensen, *Demokrasi... Ibid.*,

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 33

*the purpose of arriving a decision....further, democracy requires periodic free and fair election with political pluralism”.*⁵⁸ (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:⁵⁹

Prinsip membenaran: 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 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.

⁵⁸ R.C. Bhardwaj and K. Vijaykrishnan, *Democracy and Devolopment, Allies or Adversaries*, ashgate Publishing Limited, Brookfield USA, 1998, hlm. 2

⁵⁹ John Locke, *Kuasa Itu Milik Rakyat, Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya. Ruang Lingkup, dan Maksud Tujuad Pemerintahan Sipil*, terjemahan, Pustaka Filsafat, Kanisius, Yogyakarta 2002, hlm. 15

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.⁶⁰

Pemikiran Rousseau tentang kedaulatan rakyat disusun dalam bukunya *Social Contract* yang diterbitkan pada tahun 1762.⁶¹ Pemikiran Rousseau disandarkan pada pertentangannya yang sangat keras terhadap absolutime negara dalam pemerintahan monarki. Rousseau berpendapat:⁶²

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 berdaulat yang sah-sah karena mengandung, dan melampaui, kehendak para anggota individu.

⁶⁰ Sudijono Djojoprajitno, *Demokrasi Kita Ala Hatta Dalam Teori Dan Praktik*, LPPM Tan Malaka, Jakarta, 2008, hlm. 35.

⁶¹ Bertrand Russel, *Sejarah Filsafat Barat Kaitannya Dengan Kondisi Sosio Politik Zaman Kuno Hingga Sekarang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 907

⁶² Scoot Gordon, *Controlling The State: Constitutionalism From Ancient Athens To Today*, Harvard University Press, 2002, hlm. 31

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:⁶³

“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).⁶⁴ 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.⁶⁵ 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.

⁶³ Betrand Russel, *Sejarah...* Op.Cit, hlm. 909

⁶⁴ Djokosoetono, *Ilmu Negara*, In Hill Co, Jakarta, 2006, hlm. 111

⁶⁵ 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)*.⁶⁶ 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.⁶⁷

Volente generale dimaknai sebagai kehendak sebahagian besar rakyat yang diwujudkan dalam setiap pengambilan keputusan melalui sistem suara terbanyak dalam penyelenggaraan negara.⁶⁸ Dalam penilaian Rousseau kehendak umum berada di atas kepentingan individu-individu yang menyatu dalam sebuah negara, selalu konstan, tidak tergantikan dan murni.⁶⁹ 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

⁶⁶ Rusdy, *Konstitusionalisme Indonesia, Dasar dan Teori*, Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan (PKKPUU) Fakultas Hukum Universitas Lampung, Lampung, 2013, hlm. 5

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 5

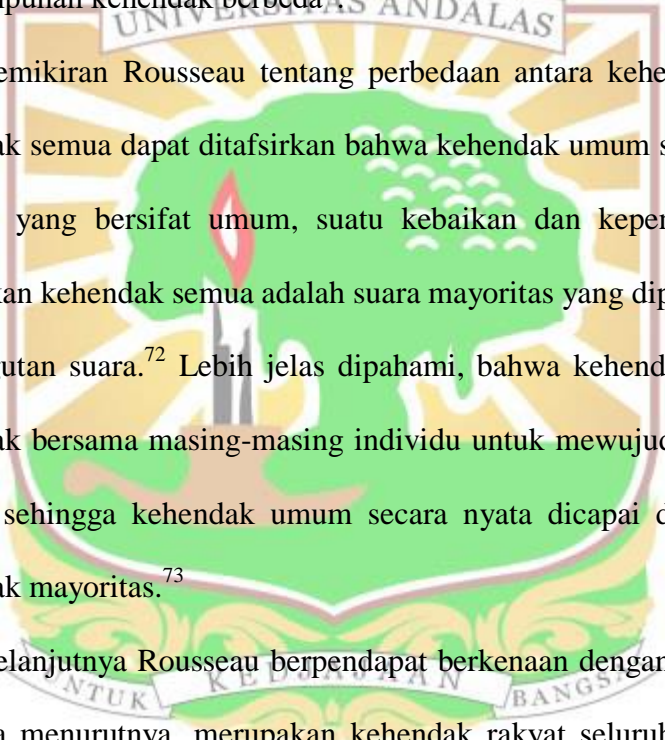
⁶⁸ Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Sinar Bakti, Jakarta, 1980, hlm. 115

⁶⁹ Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Transmedia, Jakarta, 2009, hlm. 48

suaranya, setiap orang menyatakan pendapatnya; dan kehendak umum diketahui melalui perhitungan suara”.⁷⁰

Dijelaskan secara lebih lanjut oleh Rousseau:⁷¹

“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.⁷² 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.⁷³

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

⁷⁰ *Ibid*, 184-195

⁷¹ *Ibid.*,

⁷² Reza Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik, Locke-Rousseau-Habermas*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 56

⁷³ Hendra Nurtjahyo, *Filsafat...Op.Cit*, hlm. 65

terjadi kontrak sosial).⁷⁴ 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 pernyataan terkait dengan persetujuan untuk membentuk negara tersebut tidak dapat ditarik kembali.⁷⁵

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*.⁷⁶

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*”.

⁷⁴ Moh. Kurnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...* Loc.Cit, hlm. 115

⁷⁵ Rusdy, *Konstitusionalisme...* Loc. Cit, hlm. 5

⁷⁶ Moh. Kurnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...*, Op.Cit, hlm. 126

Demos berarti rakyat atau penduduk (*people*) sedangkan *kratos* atau *kratein* berarti pemerintahan atau kekuasaan, di dalam literatur bahasa Inggris dapat dipahami dengan istilah *rule*.⁷⁷ Kranenburg menjelaskan, bahwa istilah “*demokratia*” yang dimaksud dalam bahasa Yunani adalah cara memerintah oleh rakyat.⁷⁸

Demokrasi dalam pengertian yang paling sederhana dapat didefinisikan sebagai suatu sistem pemerintahan yang mengikut sertakan rakyat.⁷⁹ 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:⁸⁰

- 1) Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*)
Mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintah yang sah dan diakui (*legitimate government*) dimata rakyat. Sebaliknya ada pemerintahan yang tidak sah dan tidak diakui (*illegitimate government*). Pemerintahan yang diakui adalah pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan rakyat. Pentingnya legitimasi 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 (*social control*)

⁷⁷ 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

⁷⁸ Koencoro Peorbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987, hlm. 6

⁷⁹ Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD 1945 Dalam Paradigma Reformasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 82

⁸⁰ Dwi Sulisworo, Tri Wahyu Ningsih, Dikdik Baehaqi Arif, *Demokrasi ...Op.Cit*, hlm. 20

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.

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.⁸¹

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.⁸² Dilakukan pembagian terhadap kekuasaan penyelenggara negara, sehingga kekuasaan tersebut tidak terpusat pada satu tangan guna

⁸¹ Koencoro Peorbopranoto, *Sistem...Loc.Cit*, hlm. 6

⁸² Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 201

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

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.⁸³ 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).⁸⁴ 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

⁸³ *Ibid*, hlm, 201-202

⁸⁴ Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia; Demokrasi Parlementer; dan Demokrasi Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 110

terciptanya keseimbangan antara hak, kewajiban dan kabutuhan 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 demokrasi.⁸⁵ 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 sosilisme. Georgi Dimitrov menjelaskan hal senada “*a state in the transitional period destined*

⁸⁵ Ni'matul Huda, *Ilmu...loc.Cit*, hlm. 202

to development on the path socialism” (suatu negara dalam masa transisi yang bertujuan untuk menjamin lahirnya sosialisme).⁸⁶

Demokrasi 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.⁸⁷

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 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

⁸⁶ Miriam Budiardjo, *Demokrasi...Op.Cit*, hlm. 89

⁸⁷ Ni'matul Huda, *Ilmu...Op.Cit*, hlm. 205

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.⁸⁸ 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 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).⁸⁹

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 206

⁸⁹ *Ibid.*,

Selain dari pada yang dijelaskan tersebut, demokrasi apabila ditinjau dalam perspektif politik, memunculkan 3 (tiga) jenis pokok demokrasi:⁹⁰

- 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 menggunkan 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 demorasi menurut pemikiran David Held:

Tabel 3. Model Demokrasi Menurut David Held

Model Demokrasi	Prinsip-Prinsip Penilaian
Model I Demokrasi Klasik	Warga negara seharusnya menikmati kesetaraan politik agar mereka bebas memerintah dan 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 Iia 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

⁹⁰ *Ibid.* hlm. 207-208

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"> • Metode pemilihan elit politik yang terampil imajinatif yang mampu mengambil keputusan-keputusan yang diperlukan dalam legislatif dan administratif. • Hambatan bagi kepemimpinan politik yang berlebihan
Model VI Demokrasi Pluralisme Balik Baru	Menjamin pemerintahan oleh minoritas dan dengan demikian, kebebasan politik penghambat tumbuhnya faksi-faksi Dengan kekuatan berlebihan 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.
Modal 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 menyebarluaskan 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:⁹¹

⁹¹ *Ibid*, hlm. 21

“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:⁹²

- 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:⁹³

- 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
- 3) suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik
- 4) pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat

⁹² *Ibid.*,

⁹³ *Ibid.*, hlm. 219

- 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:⁹⁴

- 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*

⁹⁴ Dwi Sulisworo, Tri Wahyu Ningsih, Dikdik Baehaqi Arif, *Demokrasi...Op.Cit*, hlm. 12

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 melek 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 menjangkau 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 meleak 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:⁹⁵

- 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

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 18

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

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.⁹⁶ 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 yang sama, gagasan terhadap negara demokrasi atau kedaulatan rakyat disebut pula dengan istilah *constitutional democracy* yang dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasarkan hukum.⁹⁷

Ide pembatasan kekuasaan menurut Jimly, adalah ide yang dianggap mutlak harus ada.⁹⁸ 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.⁹⁹

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

⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, sekretariat jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 11

⁹⁷ *Ibid.*,

⁹⁸ *Ibid.*,

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 12

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.¹⁰⁰

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 dengan melakukan pembedaan dan pemisahan kekuasaan negara ke dalam beberapa fungsi yang berbeda-beda.¹⁰¹

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.¹⁰²

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

¹⁰⁰ *Ibid.*,

¹⁰¹ *Ibid.*,

¹⁰² Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum di Indonesia*, Tulisan Ilmiah, diakses pada situs www.jimly.com tanggal 25 Juni 2017, pukul 10.30 WIB.

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 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.¹⁰³

¹⁰³ *Ibid.*,

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*).¹⁰⁴

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 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

¹⁰⁴ *Ibid.*,

jabatan yang berlanjut (*no immediate re-election*) dan maksimal dua kali masa jabatan (*only one re-election*).¹⁰⁵

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.¹⁰⁶

Hak politik warga negara diwujudkan dalam beberapa bentuk, antara lain:¹⁰⁷

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

¹⁰⁵ Denny Indrayana, *Pembatasan Masa Jabatan Presiden*, diakses pada situs www.sindonews.com tanggal 25 Juni 2017, pukul 11.00 WIB.

¹⁰⁶ Fuad Fachruddin, *Agama dan Pendidikan Demokrasi: Pengalaman Muhammadiyah dan Nahdatul Ulama*, Pustaka Alvabet, Jakarta, 2006, hlm. 35-36

¹⁰⁷ Adrianus Bawamenewi, *Implementasi Hak Politik Warga Negara*, Jurnal Warta Universitas Dharmawangsa, Edisi 61 Juli 2019, hlm. 51

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 Suracusa 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).¹⁰⁸ 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:¹⁰⁹

- 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);
- 5) *Public morals* (melindungi moral publik);
- 6) *National Security* (untuk melindungi keamanan nasional);
- 7) *Public safety* (untuk melindungi keselamatan publik);

¹⁰⁸ Harlili, Sunarso, Cholisin, Suharno, *Politik Pembatasan Hak Sipil Dan Politik Di Indonesia*, laporan penelitian Research Group, LPPM Universitas Negeri Yogyakarta, 2019, hlm. 14

¹⁰⁹ Mimin Dwi Hartono, dkk, *Standar Norma Dan Pengaturan Nomor 5 Tentang Hak Atas Kebebasan Berpendapat dan Berekspresi*, Komnas HAM RI, 2021, hlm. 36

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*).¹¹⁰

Desentralisasi merupakan asas 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 model pemerintahan lokal

¹¹⁰ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta 2010, hlm. 33

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*”.¹¹¹

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*)¹¹². Jazim Hamidi berpendapat desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah di mana kewenangan yang bersifat

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 29

¹¹² 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

otonom diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pemerintah pusat.¹¹³

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.¹¹⁴

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.¹¹⁵

Joeniarto mengemukakan terkait penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, perlu mempertimbangkan beberapa hal, antara lain:¹¹⁶

- 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?

¹¹³ Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 17-18

¹¹⁴ *Ibid.*,

¹¹⁵ CST. Kansil dan Christine ST Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm. 3

¹¹⁶ M. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 36

- 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*) 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.¹¹⁷

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*).¹¹⁸

The Liang Gie mengemukakan beberapa alasan terkait dengan penerapan desentralisasi antara lain:¹¹⁹

- 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

¹¹⁷ Pheni Chalid, *Otonomi.....*Op.Cit, hlm. 31

¹¹⁸ Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan RI Berdasarkan UUD 1945*, CV. Utomo, Bandung, 2005, hlm. 87

¹¹⁹ 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

- 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 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:¹²⁰

- 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)

¹²⁰ *Ibid.*, hlm. 9

- 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).

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:¹²¹

- 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 memperkuat 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:¹²²

- 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.

¹²¹ Ni'matul Huda, *Problematika....* Op.Cit, Hlm. 32

¹²² Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 29

- 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 umum. Dijelaskan oleh Irfan Ridwan Maksun bahwa otonomi asimetris (desentralisasi asimetris) adalah otonomi yang diterapkan untuk semua daerah otonom disebuah negara dengan prinsip tak sama dan tak sebangun, sedangkan otonomi simetris diterapkan untuk daerah otonom dengan prinsip sama dan sebangun.¹²³

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*

¹²³ Pheni Chalid, *Otonomi*.....Op.Cit, hlm. 62

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).¹²⁴

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:¹²⁵

- 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 profesional, mengingat kompetensi dan kebutuhan mereka yang berbeda-beda.

Desentralisasi asimetris dimaknai sebagai terobosan akan kebuntuan mekanisme formal¹²⁶ 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.¹²⁷

¹²⁴ Angriyana Dinastri, *Desentralisasi Asimetris Di Aceh: Pemberian Otonomi Khusus dan Implementasinya*, dikutip dalam ¹²⁴ 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

¹²⁵ Wahyudi Kumototomo dan Ambar Widaningrum, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Gava Media, Yogyakarta, 2010, hlm. 188.

¹²⁶ Rasyidin, *Penerapan...*, Op.Cit, hlm. 21

¹²⁷ *Ibid.*,

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 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 tersebut. Terhadap kewenangan asimetris yang

dimiliki oleh Daerah Aceh, dilatarbelakangi oleh beberapa pertimbangan, antara lain:¹²⁸

- 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.

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

¹²⁸ Adam Sani, *Kewenangan Pemerintah Aceh Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, jurnal Ius Civile, Vol 2, No 2, 2018, hlm. 56

merumuskan, menetapkan, melaksanakan maupun mengevaluasi kebijakan pemerintahan daerah”.¹²⁹

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:

- 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.

¹²⁹ Lihat bagian penjelasan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Berkenaan dengan urusan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah Aceh terdapat suatu potensi di mana terperangkap dalam kondisi perebutan kewenangan.¹³⁰ 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”.¹³¹

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.¹³² 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

¹³⁰ Adam Sani, *Kewenangan...* Op.Cit, hlm. 57

¹³¹ Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UUPA

¹³² Adam Sani, *Kewenangan...* Loc.Cit, hlm. 57

mengakibatkan pemerintah pusat dapat melakukan intervensi untuk semua urusan yang sudah diserahkan kepada daerah.¹³³

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.¹³⁴

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.¹³⁵

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:

¹³³ *Ibid.*,

¹³⁴ *Ibid.*,

¹³⁵ *Ibid.*,

“yang dimaksud dengan: norma adalah aturan atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk pelaksanaan otonomi 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.¹³⁶

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.¹³⁷ Menurut Bagir Manan kedaulatan rakyat atau kerakyatan, secara harfiah kekuasaan tertinggi ada pada rakyat.¹³⁸ 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.

¹³⁶ *Ibid.*,

¹³⁷ Kholid O Santoso, *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Segi Arsy, Bandung, 2009, hlm. 61

¹³⁸ 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

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 dilakukan sendiri oleh rakyat atau atas nama rakyat atau yang mewakili rakyat.¹³⁹

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.¹⁴⁰

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.¹⁴¹

Hendra Nurtjahyo berpendapat bahwa konsep kedaulatan rakyat setidaknya memiliki 3 (tiga) prinsip pokok, antara lain: kebebasan,

¹³⁹ *Ibid.*,

¹⁴⁰ *Ibid.*,

¹⁴¹ Arend Liyphard, dalam Bagir Manan, Kuntana Magnar, dalam *Kedaulatan.....Ibid, hlm. 56*

persamaan dan kedaulatan suara mayoritas.¹⁴² 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 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.¹⁴³ 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.

¹⁴² Hendra Nurtjahyo, *Filsafat*Op.Cit, hlm. 75

¹⁴³ Khairul Fahmi, *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010, hlm. 130

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 orang lain juga harus mempunyai kewajiban hukum untuk tidak merintanginya.¹⁴⁴

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.¹⁴⁵

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

¹⁴⁴ Jhon Rawls, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 254-255

¹⁴⁵ Hendra Nurtjahyo, *Filsafat.....* Op.Cit, hlm.78

pilihan politik melalui prosedur suara rakyat yang diukur secara kualitatif (*majority principle*) dan aktualisasinya melalui voting.¹⁴⁶

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 dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Oeh 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:

¹⁴⁶ *Ibid*, 76-77

“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.¹⁴⁷ Kemudian dijelaskan bahwa kumpulan atau keseluruhan jabatan atau lingkungan kerja tetap inilah yang mewujudkan suatu organisasi.¹⁴⁸

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.¹⁴⁹

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

¹⁴⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 64

¹⁴⁸ *Ibid.*,

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 65

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.¹⁵⁰

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). Kedua, apakah pengisian jabatan harus dilakukan secara kolegal atau perorangan tertentu.¹⁵¹

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:¹⁵²

- 1) Pengisian jabatan dengan pemilihan (*election*);
- 2) Pengisian jabatan dengan pengangkatan (*appointment*);

¹⁵⁰ *Ibid*, hlm 66

¹⁵¹ *Ibid.*,

¹⁵² *Ibid*, hlm. 67

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

Kedua pasal tersebut telah memberikan gambaran berkenaan dengan definisi kepala daerah kabupaten/kota yang dimaksud, pemaparan 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.¹⁵³ Pada tingkatan terendah otonomi daerah mengacu kepada perwujudan *free will* yang melekat pada diri-diri manusia sebagai suatu anugerah yang berharga dari Tuhan.¹⁵⁴

Otonomi merupakan kebutuhan yang hakiki di mana daerah memiliki keinginan untuk mengatur daerahnya sendiri. otonomi daerah memberikan peluang untuk bersaing secara sehat dan terbuka bagi seluruh lapisan masyarakat dan juga antar daerah.¹⁵⁵ Otonomi daerah diartikan pula sebagai suatu bentuk desentralisasi kebijakan pemerintahan, pada hakikatnya ditunjukan untuk mendekatkan pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara keseluruhan.¹⁵⁶

Otonomi daerah merupakan sistem yang memungkinkan daerah untuk memiliki kemampuan mengoptimalisasi potensi terbaik yang dimilikinya dan mendorong daerah untuk berkembang sesuai dengan karakteristik

¹⁵³ Pheni Chalid, *Otonomi.....*Loc.Cit, hlm. 15

¹⁵⁴ Indra J Piliang, *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta, Yayasan Harkat Bangsa Bekerjasama dengan Partnership Governance Reform in Indonesia, hlm. 65

¹⁵⁵ Pheni Chalid, *Otonomi.....*Loc.Cit, hlm. 15

¹⁵⁶ *Ibid*, hlm 16

ekonomi, geografis, dan soasial budayanya.¹⁵⁷ 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 mengakomordir 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 asimetrtris. Desentralisasi asimetrtris (*asymmetrical decentralization*) dikenal juga dengan istilah otonomi asimetrtris (*asymmetrical autonomy*). Dijelaskan oleh Ni'matul Huda bahwa di dalam desentralisasi asimetrtris, wilayah-wilayah tertentu di dalam suatu negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain.¹⁵⁸

¹⁵⁷ *Ibid*, hlm 22

¹⁵⁸ Ni'matul Huda, *Desentralisasi.....Op.Cit*, hlm. 61

Van Houten mendefinisikan desentralisasi asimetris atau otonomi khusus sebagai berikut:¹⁵⁹

“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, ayau 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 bentuk otonomi yaitu otonomi asimetris dan otonomi yang berlaku umum. Ketiga, definisi tersebut dikembangkan dari suatu perspektif yang menekankan pada

¹⁵⁹ Peter Van Houven, *“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

kelompok etnis atau suatu wilayah yang didasarkan pada etnis, yang karenanya diperlukan untuk memiliki otonomi sendiri.¹⁶⁰

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).¹⁶¹

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 asimetrisisme 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.¹⁶²

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) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, berbunyi: “(1). Pemerintahan Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan

¹⁶⁰ *Ibid.*,

¹⁶¹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi.....*Op.Cit, hlm. 69

¹⁶² *Ibid.*,

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.¹⁶³ 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.¹⁶⁴ 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*),¹⁶⁵ di mana penelitian yang dilakukan ini berkenaan dengan **“Implementasi Prinsip Kedaulatan Rakyat Terhadap Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Di Aceh”**.

¹⁶³ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, 2006. hlm. 25

¹⁶⁴ C.A. Van Peursen, dalam Drost, *Susunan Ilmu Pengetahuan, sebuah Pengantar Filsafat Ilmu*, Gremedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hlm. 16

¹⁶⁵ Johnny Ibrahim, *Teori &....., Op.Cit*, hlm. 26

1. Jenis dan pendekatan Penelitian

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.¹⁶⁶

Adapun penelitian ini merupakan penelitian yang berbentuk preskriptif, yaitu penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan guna mengatasi masalah.¹⁶⁷

Tipe penelitian preskriptif mengkaji dan mempelajari tujuan hukum,

¹⁶⁶ Sulistyowati & Sidharta, *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 142

¹⁶⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, hlm. 10

nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum.¹⁶⁸

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

¹⁶⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 213

peraturan perundang-undangan, risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁶⁹

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang meliputi seluruh publikasi tentang hukum yang bukan dokumen resmi, publikasi meliputi buku-buku, jurnal hukum (karya ilmiah), komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹⁷⁰ Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan

pentunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Meliputi: kamus, ensiklopedia, indeks komulatif dan sebagainya.¹⁷¹

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

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 181

¹⁷⁰ *Ibid.*,

¹⁷¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar*, *Op.Cit*, hlm. 52

membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum yang ada yang menunjang penelitian untuk mempermudah melakukan analisis dan konstruksi¹⁷² terkait bahan-bahan hukum yang dimaksud.

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

- 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.

¹⁷² Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 251-252

- 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.

