

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Negara Kesatuan

Negara kesatuan merupakan bentuk negara yang berdaulat dan merdeka, di mana hanya ada satu pemerintahan pusat yang memiliki kekuasaan penuh serta mengatur seluruh wilayah dalam negara tersebut.²² Dalam negara kesatuan, tidak ada daerah yang memiliki status sebagai negara. Contohnya adalah Republik Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang.²³ Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, akan terjadi tumpang tindih dan data

²² Agus Saputra, *Bentuk Negara Kesatuan Atau Unitaris Program Studi Pendidikan Ips, Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin* 2022, h. 3-5.

²³ Desty Novita Sari, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Menurut Perspektif Hukum Tata Negara, Institut Agama Islam Negeri Palangka Raya, Indonesia* No. 4, 2024 : 167-169.

tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip unity of command*) .²⁴

Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: ²⁵

- 1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi
- 2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. ²⁶

Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. ²⁷Contoh Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi adalah Republik Indonesia.²⁸

Dalam konteks negara kesatuan, wilayah-wilayah ini biasa disebut daerah. Istilah "daerah" sendiri adalah istilah teknis yang merujuk pada wilayah teritorial yang memiliki pemerintahan sendiri namun tetap dalam kerangka negara

²⁴ Mahmuzar, *Jurnal Hukum & Pembangunan Model Negara Kesatuan Republik Indonesia, Universitas Islam Negeri (UIN) Sulthan Syarif Kasim Riau* 50, No. 2 (2023):h. 304–308.

²⁵ Erry Gusman, *Perkembangan Teori Konstitusi Untuk Mendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia* vol. 1 No.2 Edisi 2 Januari 2019 [Http://jurnal.ensiklopediaku.org](http://jurnal.ensiklopediaku.org) *Ensiklopedia Of Journal Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang* 1, No. 2 (2019): H. 166–169.

²⁶ Hanif Nurcholis, *Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, 1945.h. 3-8

²⁷ Ni'matul huda. *Negara Kesatuan Dalam Wacana Teoritis*, (Nusamedia, Jakarta, 2021). h. 5-10

²⁸ Agus Saputra, *Bentuk Negara Kesatuan Atau Unitaris, Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin* 2022. h.1-5

kesatuan. Agar lebih jelas, istilah daerah (*gebiedsdeel*) menggambarkan sebuah lingkungan yang terbentuk dengan membagi keseluruhan wilayah menjadi bagian-bagian tertentu.²⁹

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara disebut dengan daerah, istilah tersebut adalah istilah teknis untuk menyebut suatu bagian teritorial yang memiliki pemerintahan sendiri dalam negara tersebut. Kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan untuk menjelaskan bahwa ada sebuah lingkungan yang terbentuk dengan membagi kesatuan didalam lingkungannya yang disebut dengan wilayah (*gebied*), atau dengan kata lain daerah bermakna bagian atau unsur dari satu kesatuan lingkungan yang lebih besar.

Hakikat negara kesatuan adalah bahwa kedaulatan bersifat tunggal dan tidak terbagi, sehingga kekuasaan pemerintah pusat pada dasarnya tidak dibatasi karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain selain badan legislatif di tingkat pusat. Pandangan ini kemudian melahirkan dua sifat yang dianggap mutlak melekat pada negara kesatuan, Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut dekonsentrasi dan desentralisasi dalam

²⁹ Erry Gusman, *Perkembangan Teori Konstitusi untuk Mendukung Pemerintahan Daerah yang Otonom (Ensiklopedia of Journal, vol 1 No 2 Padang, 2019)*. h.69-163.

penyelenggaraan pemerintahan.³⁰

Pertama, dekonsentrasi adalah pembagian wewenang dan tanggung jawab administrasi antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan tanpa adanya penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan secara leluasa. Jadi, inti dekonsentrasi terletak pada pergeseran volume pekerjaan dari departemen pusat kepada perwakilan di daerah tanpa adanya penyerahan kewenangan mengambil keputusan secara leluasa. Dalam dekonsentrasi terdapat praktik pemberian keleluasaan kepada pejabat di daerah untuk mengambil keputusan (merencanakan, membuat keputusan dan menyesuaikan pelaksanaan kebijakan pusat dengan daerah setempat), namun hal ini dilakukan atas petunjuk dari pemerintah pusat.

Dekonsentrasi dapat ditempuh melalui dua cara yaitu sebagai berikut :

- 1) Mentransfer kewenangan dan bantuan keuangan dari pusat ke provinsi, distrik, dan unit administrasi lokal. Kedua, melalui koordinasi unit pada level subnasional di antara pemerintah pusat dan daerah.³¹ Menurut pendapat Smith, Turner, dan Hulme, pilihan dekonsentrasi didasarkan pada ukuran manajerial bukan politik. Akan tetapi, dampak politiknya sangat tinggi dan ini disebabkan

³⁰ Eben, Bansaleng, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik*, Jurnal Fakultas Hukum Unsrat (2017): h. 20-28.

³¹ Suryatni, *Dekonsentrasi Pemerintah Pusat Kepada Gubernur Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, Kepada Gubernur Berdasarkan, No. 22 (1999)*. h.66-70

kepentingan politik dalam mengendalikan kekuasaan negara, baik di pusat maupun di daerah.³²

- 2) penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat sebagai tingkat yang lebih atas kepada pemerintah daerah, sehingga urusan tersebut menjadi bagian dari rumah tangga daerah yang bersangkutan untuk diatur dan diurus sendiri.³³

Secara konkret, setiap kementerian mengacu pada undang-undang khusus yang sesuai dengan tugas dan bidang kerja masing-masing. Sementara itu, pemerintah daerah yang menerapkan model desentralisasi simetris menggunakan Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagai dasar. Namun, pemerintah daerah yang menerapkan desentralisasi asimetris mengacu pada undang-undang khusus yang mengatur hak dan kewenangan unik daerah otonomnya, seperti Pemerintah Daerah Provinsi Aceh yang menggunakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai pedoman.³⁴ Dalam jenis negara-negara seperti ini, seluruh kekuasaan berada di tangan satu atau beberapa lembaga yang berada di pusat, tidak ada pembagian kekuasaan antara

³² Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah* (Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2018), h. 24-25.

³³ Eddy Asnawi, Birman Simamora, *Otonomi Khusus Terhadap Eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, *jurnal ilmu hukum dan ilmu sosial UNDIKNAS*, (2021), h. 242-63.

³⁴ Rizki Emil Birham, *Catatan Kritis Implementasi Hubungan Kementerian Dengan Pemerintah Daerah*, no. 39 *Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia* Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan - Jakarta (2024). h. 374-380

pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah daerah hanyalah alat yang dipakai oleh pemerintah pusat untuk mengurus urusan administratif di wilayah masing-masing.

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi provinsi-provinsi, yang selanjutnya dibagi lagi menjadi kabupaten dan kota, dengan masing-masing tingkatan memiliki pemerintahan daerah yang diatur melalui undang-undang. Sementara itu, Pasal 18 ayat (2) menegaskan bahwa pemerintahan daerah di provinsi, kabupaten, dan kota berwenang mengatur serta mengurus urusan pemerintahan secara mandiri berdasarkan asas otonomi Luas dan tugas pembantuan.³⁵ Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, kecuali untuk urusan pemerintahan tertentu yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai wewenang pemerintah pusat.

Pemerintahan di daerah memperoleh status hukumnya dari legislasi di tingkat pusat dari pada mandat yang tertuang dalam konstitusi. Sedangkan dalam negara federal, negara bagian telah mendapatkan jaminan konstitusional sejak awal kedaulatan mereka terhadap beberapa urusan. Selain itu, negara-negara bagian itu biasanya berbentuk *bicameral* (sistem 2 kamar), dengan majelis tinggi (*upper legislative house*) sebagai representasi langsung kepentingan dari negara bagian

³⁵ M Yamin, *Pemerintahan Daerah*, Op Cit, Jakarta. h. 312

tersebut.³⁶ Dengan demikian, pemerintahan daerah diberi kewenangan luas dalam menjalankan urusan daerahnya sendiri, namun tetap dengan memperhatikan batasan wewenang pemerintah pusat sesuai aturan yang berlaku.³⁷ Adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah otonom menurut Sri Soemantri adalah suatu wewenang yang diberikan bukan karena ditetapkan oleh konstitusinya melainkan karena hal itu adalah hakikat dalam negara kesatuan.³⁸ Alasan pemerintah pusat mendominasi pelaksanaan pemerintahan dengan mengesampingkan hak pemerintah daerah untuk terlibat langsung adalah untuk menjaga kesatuan dan integritas negaranya, sehingga terkadang menyebabkan hubungan pemerintah pusat dan daerah menjadi kurang baik dan memunculkan gagasan mengenai perubahan bentuk negara menjadi negara federal.³⁹ Desentralisasi itu sendiri dapat dibedakan menjadi 2 yaitu:⁴⁰

- 1) Desentralisasi Teritorial (*Territoriale Decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*), batas pengaturannya

³⁶ Ansell, Gingrich, *Teori Negara Kesatuan*, (Jakarta 2003), h. 141.

³⁷ Anom Wahyu Asmorojati, *Dinamika Pengaturan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Tinjauan Negara Kesatuan*, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta (2017):h. 433-39.

³⁸ Sri Soemantri 1981 M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (2017)

³⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka 1991), h. 144.

⁴⁰ Nurcholis, *Konsep Dasar Pemerintahan Daerah. Administrasi Pemerintahan Daerah*, Universitas Terbuka h. 3-12

adalah daerah. Desentralisasi teritorial mengakibatkan adanya otonomi pada daerah yang menerima penyerahan.

2) Desentralisasi Fungsional (*Functional Decentralization*), yaitu penyerahan urusan-urusan pemerintahan ataupun pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada unit-unit pemerintah yang lebih rendah berdasarkan aspek tujuannya (seperti Subak di Bali).⁴¹

1. Sejarah Berdirinya Nanggroe Aceh Darussalam

Menurut perkembangan sejarah, Aceh adalah daerah yang paling akhir dikuasai oleh Belanda. Dalam hal penerimaan sistem pendidikan umum, yaitu pendidikan berdasarkan cara Barat, Aceh juga merupakan daerah yang paling lambat menerima pengaruh pendidikan tersebut. Memang ada orang yang mengatakan bahwa masyarakat Aceh dahulu tidak suka sekolah, karena mereka beranggapan kalau berbahasa Melayu bisa jadi kafir (*kaphe'*). Hal ini tentu saja terkait dengan sikap masyarakat terhadap agama Islam. Namun, meskipun ada anggapan seperti itu, kenyataannya adalah karena pemerintah Belanda tidak terlalu memperhatikan pendidikan di Aceh. Seakan-akan pemerintah Belanda tidak ingin memperbaiki pendidikan rakyat Aceh. Setelah kemerdekaan, banyak sekolah yang tidak berkembang terutama di Aceh. Banyak sekolah

⁴¹ Nur Wijayanti, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. 2016. h. 187-195

yang ditutup karena banyak guru dan murid yang ikut serta dalam perjuangan rakyat, berjuang mempertahankan tanah air.⁴²

2. Sejarah Berdirinya Sumatera Utara

Pada tahun 1345, seorang petualang dari Maroko bernama Ibnu Batutah berkunjung ke wilayah tersebut dan menyebutnya sebagai Samatrah. Perlahan-lahan, nama Samatrah berkembang menjadi Sumatera, dan akhirnya tercatat dalam peta-peta yang dibuat bangsa Portugis pada abad ke-16. Sumatera Utara berbatasan dengan Aceh di sebelah utara, serta Sumatera Barat dan Riau di sebelah selatan. Wilayah ini merupakan tempat asal suku Batak yang tinggal di daerah pegunungan dan suku Melayu yang tinggal di daerah pesisir timur. Sejarah ini menjelaskan perjalanan terbentuknya Provinsi Sumatera Utara sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, melalui proses pembagian dan penyatuan wilayah administrasi yang diikuti oleh dinamika politik dan administrasi negara setelah kemerdekaan Indonesia.⁴³

B. Teori Daerah Otonom

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, yaitu "*auto*" yang berarti sendiri dan "*nomous*" yang berarti hukum

⁴² Ibrahim Chalid, *Sejarah Aceh , Damai Dan Perang Memaknai Indonesia. Banda Aceh 2014, Universita Malikusaleh* h. 1-13.

⁴³ proyek penerbitan buku bacaan dan sastra indonesia dan daerah, *Sejarah Daerah Sumatera Utara* (Jakarta, 1978). h. 8-180

atau peraturan.⁴⁴ Jadi, otonomi adalah pemerintahan yang bisa mengurus pemerintahan sendiri, sesuai dengan peraturan yang dibuat sendiri, sesuai dengan harapan masyarakat setempat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bagaimana pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi luas serta tugas pembantuan, sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.⁴⁵ Berdasarkan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar 1945, susunan dan tata cara pemerintahan daerah diatur oleh undang-undang. Tujuannya adalah mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan, dan keterlibatan masyarakat untuk mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sendiri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan inisiatif sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁶

⁴⁴ Hasanul Mulkan, Serlika Aprita.2023 *Hukum Otonomi Daerah*, Mitra Wacana Media n.d.h. 17

⁴⁵ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum Dan Aplikasinya*. (Jakarta : Sinar grafika , 2018). h.1-2

⁴⁶ Muksin Syaputra Siregar, *Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah Indonesia*,

Secara etimologi, kata otonomi berarti pemerintahan sendiri yang terdiri dari dua kata yaitu "*auto*" yang artinya "sendiri" dan "*nomos*" yang berarti "pemerintahan". Dalam bahasa Yunani, kata ini berasal dari "*autos*" yang berarti "sendiri" dan "*nemein*" yang berarti "mengatur sendiri". Jadi, arti otonomi menunjukkan kemandirian dan kebebasan sebuah daerah dalam menentukan langkah-langkahnya sendiri. Wewenang dalam pengertian otonomi daerah merupakan turunan dari kekuasaan eksekutif dan legislatif pemerintahan negara (tidak ada turunan kekuasaan Yudikatif). Wewenang itu diserahkan, berarti diberikan oleh Pusat kepada Daerah, terlepas dari anggapan apakah wewenang tersebut memang Sepatutnya menjadi hak/kewajiban daerah atau bukan. Wewenang itu diserahkan secara formal, yaitu ditetapkan secara resmi dalam suatu beberapa peraturan perundang-undangan.⁴⁷ Wewenang tersebut diberikan untuk menyelenggarakan urusan yang dijadikan urusan rumah tangga daerah, bukan wewenang untuk menyelenggarakan urusan pusat yang ada di daerah.⁴⁸

Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat,

Institut Agama Islam Negeri (Iain) Padangsidempuan 2021. h. 46-66

⁴⁷ Elisabeth Lenny Marit, Erika Revida, DKK, *Penerbit Yayasan and Kita Menulis, Pengantar Otonomi Daerah dan Desa, e*, n.d. 2021. h. 13-16

⁴⁸ Dadang Sufianto Et Al., *Pasang Surutotonomi Daerah Di Indonesia Dadang*, Universitas Jenderal Achmad Yani (2020), h.273-274.

berdasarkan prakarsa sendiri sesuai aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁹ Dengan kata lain, daerah otonom memiliki hak, kuasa, dan tanggung jawab untuk mengelola serta menjalankan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat di wilayahnya secara mandiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa sistem pemerintahan daerah terus mengalami dinamika dan perkembangan. dalam Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dijelaskan bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, serta memiliki otonomi seluas-luasnya, kecuali untuk urusan pemerintahan yang ditentukan sebagai urusan pusat. Untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah diterapkan prinsip demokrasi. Sesuai dengan Pasal 18 ayat (4)

⁴⁹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Sinar Grafika, Jl Sawo Raya No 8 Jakarta, 2023).h. 1-10

Undang-Undang Dasar 1945, kepala daerah dipilih secara demokratis.⁵⁰

- a. Terkait Dengan Kebijakan Otonomi Daerah, Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam melakukan penataan ruang, termasuk membuat peraturan, memberikan bimbingan, menjalankan, serta mengawasi penataan ruang tersebut. Semua ini dilakukan dengan pendekatan berdasarkan wilayah, dengan memperhatikan batas-batas administratif wilayah.⁵¹
- b. Penyebaran tugas pemerintahan dan penyelenggaraan negara ke dalam satuan-satuan wilayah bisa berbentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau sistem federal. Terdapat minimal tiga bentuk hubungan antara pusat dan daerah yaitu:
 - 1) Hubungan antara pusat dan daerah berdasarkan dekonsentrasi teritorial.
 - 2) Hubungan antara pusat dan daerah berdasarkan otonomi teritorial
 - 3) Hubungan antara pusat dan daerah berdasarkan sistem federal.

Terdapat persamaan antara hubungan pusat dan daerah berdasarkan dekonsentrasi teritorial dengan otonomi yaitu

⁵⁰ Edgar Rangasa, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah Guna Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Jurnal Lex Librum*, Vol. IV, No. 1, no 4 (2017): 618–21.

⁵¹ Achmad Sodik Juniarso Ridwan, *Hukum Tata Ruang Dan Konsep Kebijakan Otonomi Daerah* (Kompleks Sukup Baru No.23, Ujung Berung Bandung, 2016), h. 20-29

sama-sama bersifat administratif, yaitu menjalankan pemerintahan di bidang administrasi negara, Pada umumnya kita menghubungkan otonomi daerah yang mengandung pelimpahan wewenang (dekosentrasi) dan penyerahan urusan (desentralisasi) kepada daerah, adalah dalam rangka demokratisasi (politik) dan peningkatan pembangunan nasional di daerah. Yaitu dengan melibatkan aspirasi dan partisipasi rakyat daerah, tentang bagaimana pembangunan di laksanakan dengan persepsi dan kehendak mereka (ekonomi-politik).⁵²

Prinsip otonomi daerah mengacu pada pemberian wewenang yang luas kepada daerah agar dapat mengatur dan mengelola seluruh urusan pemerintahan, kecuali yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat sesuai dengan undang-undang. Daerah diberi kebijakan sendiri yang bertujuan memberikan pelayanan, mendorong partisipasi masyarakat, inisiatif, serta pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁵³

1. Sejarah Otonomi Daerah Di Indonesia

Pasang surut jejak sejarah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah dimulai sejak zaman kolonial, bermula di tahun 1903, pemerintah kolonial belanda melalui inisiasi

⁵² Albert Hasibuan Dan Sutomo, *Otonomi Daerah, Peluang Dan Tantangan*, PT Sinar Harapan Suara Pembaharuan, Jakarta 2002., 1945, h.3-5.

⁵³ Azmi Fendri, *Pengaturan Kewenangan Pemerintah Dan Pemerintah Daerah Dalam Pemanfaatan Sumberdaya Alam*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2016. h. 5-13

menteri Koloni I.D.F Idenburg mengeluarkan *descentralisatie wet* tahun 1903, peristiwa ini merupakan kebijakan otonomi daerah pertama yang diberlakukan di Indonesia meskipun watak kolonial yang berpusat di kekuasaan Batavia. Kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tidak hanya dimulai sejak bangsa ini merdeka, tetapi juga sejak masa pemerintahan kolonial. Dalam masa kolonial, pemerintahan daerah dibentuk bukan hanya untuk meningkatkan kapasitas politik masyarakat setempat, tetapi juga untuk kepentingan pengembangan demokrasi sebagaimana yang merupakan jati diri bangsa. Argumentasi kontemporer bagi perlunya penyelenggaraan pemerintah daerah. Otonomi daerah mempengaruhi “nasib” sebagian besar masyarakat, terkhusus yang tinggal di pedesaan. Diharapkan praktek otonomi memberikan dampak baik yang signifikan pada aspek sosial, budaya, ekonomi dan lainnya karena sebagai bentuk dekrasi juga. pemerintah daerah memberikan kesempatan kepada masyarakat lokal untuk merasakan lebih kuat bahwa pemerintahan mereka datang dari mereka, untuk mereka, dan melalui mereka. Dari segi ekonomi, dapat memakmurkan daerah serta pengelolaan potensi ekonomi itu sendiri, disisi sosiologisnya dapat menjadi sebuah kebanggaan dan jati diri serta dapat memajukan nilai-nilai kearifan local.⁵⁴ Disamping itu dapat menjadi penguatan

⁵⁴ Annisa Rohim, *Dampak Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap*

pertahanan dalam negeri. Otonomi daerah sudah ada sejak zaman kolonialisme Belanda. Dari *Liang Gyi* tentang desentralisasi pemerintahan tahun 1962 hingga 1965, sejarah otonomi daerah di Indonesia dan perkembangannya pada masa penjajahan Belanda, masa penjajahan Jepang, dan Memperoleh wawasan tentang ruang lingkungnya setelah berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) hingga saat ini.⁵⁵ Dengan demikian yang melatarbelakangi dilaksanakannya otonomi daerah secara nyata di Indonesia adalah ketidakpuasan masyarakat yang berada di daerah yang kaya sumber daya alam namun kehidupan masyarakatnya tetap berada di bawah garis kemiskinan. Walaupun secara Undang-Undang sudah sering diterbitkan namun dalam kenyataannya pengelolaan kekayaan alam dan sumber daya alam daerah masih diatur oleh pusat. Sehingga masyarakat daerah yang kaya sumber daya alamnya merasa sangat dirugikan.⁵⁶

2. Sistem Otonomi Daerah Aceh

Aceh memiliki sejarah panjang sebagai pusat Islam terbesar di dunia, yang memperkuat keinginannya bergabung dengan Indonesia pasca-Proklamasi 17 Agustus 1945. Ketangguhannya menahan dua agresi militer Belanda dipuji tinggi oleh Wakil

Pemberdayaan Masyarakat Lokal Annisa Rohim Pattimura Legal Journal, vol 3, no. 3 (2024): 178-91.

⁵⁵ Ade Lestari, *Perjalanan Otonomi Daerah Di Indonesia Jurnal Media Ilmu vol 3 no. 1 (2024): h.77-91.*

⁵⁶ Meli Lestari, *Sejarah Dan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Jurusan Ilmu Administrasi Publik-FISIP, Universitas Riau n.d.,h. 5-6.*

Presiden Hatta, Presiden Soekarno (saat kunjungan Juni 1948, yang memberi gelar "daerah modal" dan janji otonomi luas untuk syariat Islam), serta pejabat negara lainnya. Di tengah situasi politik tidak stabil, Aceh bertahan dari Belanda sementara daerah lain jatuh, dengan laskar rakyat bergabung menjadi Tentara Nasional Indonesia melalui Keputusan Presiden 5 Mei 1947, Tengku Daud Beureueh mendeklarasikan Tentara Nasional Indonesia Aceh pada 1 Juni 1948.

Pada masa awal kemerdekaan Indonesia di berbagai daerah termasuk Aceh, terdapat laskar-laskar rakyat dan barisan bersejarah yang ikut mempertahankan kemerdekaan tanpa ada satu garis komando dan koordinasi yang terpusat dari pemerintah pusat Indonesia. Dalam hal ini, Presiden Soekarno pada tanggal 5 Mei 1947 mengeluarkan keputusan untuk menggabungkan tentara republik Indonesia/ri dengan laskar-laskar rakyat dan barisan bersenjata menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI). Atas keputusan ini, pada tanggal 1 Juni 1948 Tengku Daud Beureueh mendeklarasikan terbentuknya Tentara Nasional Indonesia di wilayah Aceh.⁵⁷ Keberadaan Aceh sebagai Daerah Otonom di Indonesia Sebagai sebuah negara kesatuan, Indonesia tidak terbentuk dari gabungan beberapa negara seperti dalam sistem federal. Akibat dari pilihan bentuk negara kesatuan ini, pemerintahan pada dasarnya dijalankan oleh Pemerintah Pusat.

⁵⁷ Asnawi, Simamora, *Otonomi Khusus Terhadap Eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia Jurnal Analisis Hukum (JAH)*, Vol. 4 No. 2. 2021 .h. 242-263

Oleh sebab itu, para pendiri Republik Indonesia sepakat untuk menetapkan negara berbentuk Kesatuan. Pembagian wilayah Indonesia dilakukan dengan membagi daerah menjadi besar dan kecil, sementara struktur pemerintahan diatur oleh undang-undang. dengan tetap memperhatikan prinsip permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara serta menghormati hak-hak asal-usul di daerah-daerah yang memiliki keistimewaan Otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional. melalui pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang adil. Otonomi daerah juga dijalankan berdasarkan prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, pemerataan, keadilan, dan memperhatikan keanekaragaman daerah. Kebijakan desentralisasi asimetris atau pemberian otonomi khusus kepada suatu daerah bukan sesuatu yang baru di indonesia.⁵⁸

Status otonomi khusus Aceh diakui karena perjuangan historis, kontribusi kemerdekaan, dan budaya Islam kuatnya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang mencabut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Pasal 179 ayat (2) huruf C dan Pasal 190 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) “Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten kota mengelola Anggaran

⁵⁸ Jaidun, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Madza Media Anggota 2021. h. 123-133

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBA) secara tertib, taat kepada peraturan perundang-undang, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat".⁵⁹

Undang-Undang Pokok Agraria mengatur kewenangan khusus seperti Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten, partai lokal, Wali Nanggroe, lembaga adat, syariat Islam, dan Mahkamah Syar'iyah. Menimbang Undang-Undang Pokok Agraria menekankan penghormatan terhadap daerah istimewa, ketahanan Aceh sebagai "modal" perjuangan, prinsip pemerintahan baik pasca-tsunami 2004, serta penyelesaian damai MoU Helsinki dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai negara kesatuan, Indonesia memberi otonomi luas dan bertanggung jawab kepada daerah, termasuk desentralisasi asimetris untuk daerah khusus seperti Aceh, berdasarkan demokrasi, partisipasi, keadilan, dan keberagaman bukan federalisme. Implementasi otonomi khusus Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 belum optimal, akibat perangkat hukum pendukung Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, peraturan perundang-undangan sejenis Peraturan Daerah (Perda) yang

⁵⁹ Amzar Ardiyansyah, Nazaruddin, *Kewenangan Otonomi Khusus Pemerintah Aceh Dalam Pembangunan Dan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia/ Vol 3 No 2, 2024 . h. 75-83.*

berlaku khusus di Provinsi Aceh. (PP, Perpres, Qanun) yang belum sempurna. Hal ini menghambat penentuan batas kewenangan kelembagaan, sebagaimana Pasal 16 dan 17 Undang-Undang Pokok Agraria yang mengatur urusan wajib seperti syariat Islam, adat berbasis Islam, pendidikan bermuatan syariat, dan peran ulama namun tidak jelas pembagian antara provinsi dan kabupaten/kota, termasuk sumber pembiayaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Tumpang tindih kewenangan ini menimbulkan persepsi berbeda, memperlambat pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria, serta tarik-menarik sumber daya seperti dana otonomi khusus dan bagi hasil migas.⁶⁰ Hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 271 Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa ketentuan pelaksanaan undang-undang ini yang menjadi kewajiban pemerintah, dibentuk 2 (dua) tahun setelah undang-undang ini diundangkan. Oleh karena peraturan pelaksana belum tuntas maka pembagian kewenangan serta pembagian urusan antara Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota, masih ada tumpang tindih dan tarik menarik kewenangan karena kedua lembaga daerah tersebut mempunyai kewenangan yang sama.

3. Sistem Otonomi Daerah Sumatera Utara

Sistem otonomi daerah di Provinsi Sumatera Utara diatur

⁶⁰ Ahmad Yani, *Implementasi Otonomi Khusus Di Provinsi*, jurnal *Kanun* No. 51 (2006). h.207-229

berdasarkan kerangka nasional yang memberikan kewenangan luas kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan lokal sesuai prinsip desentralisasi. Provinsi ini terdiri dari 25 kabupaten dan 8 kota dengan ibu kota di Medan, di mana Biro Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Pelaksanaannya melibatkan pembentukan Perda yang responsif oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sumatera Utara, mulai dari perencanaan hingga pengundangan, meskipun masih ada kendala efektivitas.⁶¹ Sistem Otonomi Daerah di Provinsi Sumatera Utara diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan luas kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk mengelola urusan lokal demi meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.⁶²

4. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah

- a. Prinsip otonomi luas berarti kepala daerah diberi tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk mengurus urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat. Jenis otonomi yang dimiliki oleh sebuah daerah beragam dan berbeda-beda. Selain itu, daerah juga memiliki kebebasan dalam mengelola urusan yang

⁶¹ Willem Cahyadi Halawa, Haposan Siallagan, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah DPRD Provinsi Sumatera Utara*, *Jurnal Pendidikan Tambusai* vol 9 no 1 (2025): h. 4393-4404.

⁶² Undang-Undang Otonomi Daerah Sumatera Utara, *Peraturan Daerah Sumatera Utara*, No. 22 (1956).

diberikan tersebut untuk mencapai tujuan pembentukan daerah dan tujuan pemberian otonomi, terutama dalam memberikan layanan kepada masyarakat sesuai dengan kemampuan dan ciri khas daerah masing-masing.

- b. Prinsip otonomi nyata adalah adanya kewajiban dan wewenang yang nyata untuk menangani urusan pemerintahan yang sudah ada dan berpeluang berkembang sesuai dengan kemampuan dan ciri khas daerah masing-masing.
- c. Prinsip otonomi yang bertanggung jawab berarti pelaksanaan otonomi harus sesuai dengan tujuan pemberian otonomi, yaitu untuk membangun daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

B. Teori Siyasyah Dusturiah

Siyasah Dusturiyah adalah politik ketatanegaraan Islam yang mengatur undang-undang terkait hak rakyat, pembagian kekuasaan, dan bentuk pemerintahan. Secara istilah, ini bagian dari *fiqh siyasah* yang membahas konsep konstitusi, legislasi melalui *syura*, serta hubungan pemerintah-warga negara untuk melindungi hak asasi manusia.⁶³ Dengan arti lain, pembahasan tentang konstitusi dalam siyasah dusturiyah juga berkaitan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu Negara, baik

⁶³ Maulida Hepi Antasani, *Politik Hukum Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset Perspektif Siyasyah Dusturiyah*, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang 2024, h, 52-55.

sumber material, sumber sejarah, sumber perundang-undangan maupun penafsiran. Kajian ini mencakup berbagai konsep penting seperti konstitusi termasuk undang-undang dasar dan sejarah pembentukan regulasi dalam suatu negara serta proses legislasi atau cara merumuskan undang-undang.

Abul A'la al-Maududi mendefenisikan *dustur* dengan Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan peraturan suatu negara.⁶⁴

Dapat dipahami penggunaan istilah *fiqh dusturi*, untuk ilmu satu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai *dustur* dalam satu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan *dustur* tersebut.⁶⁵ Selain itu, siyasah dusturiyah menyoroti peran lembaga demokrasi dan syura sebagai pilar utama dalam sistem hukum dan perundang-undangan negara. Dalam ruang lingkupnya, siyasah dusturiyah membahas hubungan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat, termasuk perlindungan hak-hak warga negara.

⁶⁴ Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakart: kencana, 2003) n.d., h. 51.

⁶⁵ Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi*, (Jakarta , Kencana, 2003). h. 53.

Tujuannya tidak hanya mengatur tata kelola negara, tetapi juga untuk mewujudkan kemaslahatan bersama.

Dasar utama Siyash Dusturiyah bersumber dari *dalil kully* seperti ayat Al-Qur'an (QS An-Nisa: 59 tentang *ulil amri* dan *syura*) sebagai berikut :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan *ulil amri* di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Serta terdapat hadis Nabi, serta *maqasid syariah* untuk kemaslahatan. Contoh aplikasinya adalah Piagam Madinah sebagai konstitusi pertama Islam yang mengatur harmoni masyarakat Menurut Abu al-Wafa Ibn 'Aqil, siyasah adalah kebijakan yang mengarahkan masyarakat menuju manfaat dan menghindarkan dari kerusakan, meskipun tidak langsung berasal dari wahyu. Sementara Husain Fauzy al-Najjar memandang siyasah sebagai pengaturan kepentingan serta perlindungan kesejahteraan rakyat dengan pengambilan keputusan yang tepat untuk

mencapai kebaikan *Siyasah dusturiyah* dibagi dalam tiga bidang utama, yaitu:⁶⁶

- 1) *Siyasah tashri'iyah*, yang meliputi masalah-masalah terkait pembentukan undang-undang, perwakilan rakyat, hubungan antarumat beragama dalam negara, serta berbagai peraturan mulai dari undang-undang dasar hingga peraturan daerah.
- 2) *Siyasah tanfidiyah*, yang membahas tentang pelaksanaan kekuasaan seperti kepemimpinan (imamah), *bai'ah* (perkumpulan atau sumpah), jabatan pemerintahan (wizarah), dan otoritas terkait lainnya.
- 3) *Siyasah qadaiyah*, yang berkaitan dengan sistem peradilan, menyelesaikan sengketa yang berhubungan dengan agama, dan mencakup wilayah hukum seperti *al-qada* (pengadilan), *al-mazalim* (pengawasan kekuasaan), serta *al-hisbah* (pengaturan dan pengawasan moral serta ketertiban umum). Secara keseluruhan, *siyāsah dusturiyah* berperan sebagai landasan normatif dan praktis dalam menetapkan aturan negara berdasarkan prinsip-prinsip kemaslahatan dan keadilan dalam bingkai hukum Islam.⁶⁷

Asas dan Prinsip *Siyasah Dusturiyah* adalah sebagai berikut :

⁶⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, Prenadamedia Group Jakarta: Kencana 2014. h, 13-17

⁶⁷ Helga Nurmila Sari, *Siyasah Dusturiyah*, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel , Surabaya 2020 .h. 27-58

- 1) mencakup keadilan adalah Setiap kebijakan dan keputusan harus berbasis keadilan mutlak, memastikan hak-hak individu dan kelompok terlindungi secara adil, tanpa memihak.
- 2) musyawarah (syura) adalah Pengambilan keputusan dilakukan melalui diskusi dan konsultasi bersama, mencerminkan partisipasi umat dalam proses politik, seperti dalam majelis syura.
- 3) tanggung jawab sosial adalah Pemimpin dan lembaga wajib memprioritaskan kesejahteraan kolektif, termasuk pemenuhan hak dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan ekonomi.
- 4) jalb al-mashalih wa daf' al-mafashid (mengambil manfaat adalah Prinsip pragmatis untuk "mengambil manfaat (jalb al-mashalih) dan menolak mudarat (daf' al-mafashid)", di mana kebijakan difokuskan pada maksimalisasi kebaikan dan minimalisasi kerugian bagi masyarakat. menolak mudarat). Lembaga seperti wilayah al-qadha' (peradilan umum) bertugas menyelesaikan sengketa, menghentikan kezaliman, melaksanakan hudud, melindungi yatim/wakaf, dan amar ma'ruf nahi munkar. Prinsip ini menjamin persamaan di mata hukum tanpa diskriminasi.⁶⁸

⁶⁸ Fajar Kamizi et al., *Konsep Kekuasaan Dalam Siyash Dusturiyah Dan Relevansinya Terhadap Prinsip Kedaulatan Rakyat Di Indonesia*, Elqonun: Jurnal Hukum Ketatanegaraan, Vol 3no 1 Edisi Juni 2025.h, 17-24.