

BAB II

SUSUNAN NEGARA, BENTUK NEGARA, SISTEM PEMERINTAHAN DAN BENTUK PEMERINTAHAN

A. Bentuk Negara

Sebenarnya perbincangan mengenai bentuk *Negara (staat vormen)* terkait dengan pilihan-pilihan antara (a) bentuk Negara Kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), (b) bentuk Negara Serikat (*Federal, bonds-staat*), atau (c) bentuk *Konfederasi (confederation, staten-bond)*. Sedangkan perbincangan mengenai bentuk pemerintahan (*regerings-vormen*) berkaitan dengan pilihan antara (a) bentuk Kerajaan a (Monarki), atau (b) bentuk Republik. Sementara dalam sistem pemerintahan (regering sytem) terkait pilihan-pilihan antara (a) sistem pemerintahan *presidensiil*, (b) sistem pemerintahan *parlementer*, (c) sistem pemerintahan *campuran*, yaitu *quasi preidensiil* seperti di Indonesia (dibawah UUD 1945 yang asli) atau *quasi parlementer* seperti Prancis yang dikenal dengan istilah *hybrid system*, dan (d) sistem pemerintahan *collegial* seperti Swiss.³⁴

Teori-teori bentuk Negara yang dikembangkan para ahli dan berkembang di zaman modern bermuara pada dua paham yang mendasar. Pertama, paham yang menggabungkan bentuk Negara dengan bentuk pemerintahan.³⁵ Paham ini menganggap bahwa bentuk Negara dengan bentuk pemerintahan, yang dibagi dalam tiga macam, yaitu (1) bentuk pemerintahan dimana terdapat hubungan yang erat antara eksekutif dan legislatif; (2) bentuk pemerintahan dimana ada

³⁴ Baca Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*. Jakarta konstitusi press . 2006 Hal. 259

³⁵ Bouger, masalah-masalah demokrasi, Jakarta: yayasan pembangunan, 1952, Hal. 32-33

pemisahan yang tegas antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif; (3) bentuk pemerintahan dimana terdapat pengaruh dan pengawasan langsung dari rakyat terhadap badan legislatif. Kedua, paham yang membahas bentuk Negara atas golongan demokrasi dan diktator.³⁶ Paham ini membahas bentuk Negara atas golongan demokrasi dan diktator. Paham ini juga memperjelas bahwa demokrasi dibagi dalam demokrasi Konstitusional (liberal) dan demokrasi rakyat.

Dari teori-teori tersebut kemudian berkembang di zaman modern ini, yaitu bentuk Negara Kesatuan (unitarisme) dan Negara Serikat (Federalisme) yang dapat berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi.

Negara kesatuan adalah Negara yang tidak tersusun dari beberapa Negara, melainkan hanya terdiri atas satu Negara, sehingga tidak ada Negara di dalam Negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan Negara, menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.³⁷ Berbeda dengan Negara Federasi, lebih lanjut Soehino menjelaskan, Negara Federasi adalah Negara yang bersusunan jamak, maksudnya Negara ini tersusun dari beberapa Negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai Negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai Undang-Undang Dasar sendiri . tetapi kemudian karena sesuatu kepentingan, Negara-Negara tersebut saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang efektif.

³⁶ Henry B, Mayo, an introduction to democratic theory, new york: oxford University press, 196 Hal. 218 dalam Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*,

³⁷ Baca Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000 Hal.224

negara Kesatuan adalah Negara apabila kekuasaan tidak terbagi dan Negara Serikat apabila kekuasaan di bagi antar Pemerintah Federal dengan Negara Bagian.

Bentuk Negara sesungguhnya berkaitan dengan kekuasaan tertinggi pada suatu Negara yaitu kedaulatan. Dalam Negara, kedaulatan merupakan esensi terpenting dalam menjalankan Negara dan pemerintahan. Teori kedaulatan yang terkenal sampai sekarang , antara lain teori kedaulatan Tuhan yaitu teori yang menganggap kekuasaan tertinggi berasal dari Tuhan (dikembangkan oleh Agustinus dan Thomas aquinas), teori kedaulatan rakyat yaitu kekuasaan berasal dari rakyat (dikembangkan oleh Johannes Althusius, Montesquieu, dan John Locke), teori kedaulatan Negara yaitu teori kedaulatan tertinggi ada pada pemimpin Negara yang melekat sejak Negara itu ada (dikembangkan oleh Paul Laband dan George Jelinek), dan teori kedaulatan Hukum yaitu teori kedaulatan dimana kekuasaan dijalankan oleh pemimpin Negara berdasarkan atas hukum dan yang berdaulat adalah hukum (dikembangkan oleh Hugo De Groot, Krabbe, dan Immanuel Kant).³⁸

B. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah

1. Perkembangan Pemerintahan Lokal (*Local Government*)

Secara historis , asal-usul kata pemerintah daerah berasal dari bahasa Yunani dan Latin kuno seperti *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik), *commune* (dari bahasa Perancis) yaitu suatu kelompok penduduk suatu wilayah . ide dasar tentang *commune* adalah suatu pengelompokan

³⁸ Ibid.

alamiah dari penduduk yang tinggal pada suatu wilayah tertentu dengan kehidupan kolektif yang dekat dan memiliki minat dan perhatian yang bermacam-macam.³⁹

Pemerintahan *local*/daerah yang kita kenal sekarang berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12 pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah ditingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola di sekelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *commune/gemeente* (desa).⁴⁰

2. Konsep Dasar Otonomi Daerah

Otonomi pada dasarnya adalah sebuah konsep politik (pendapat Koesoemahatmadja, dan Miftah Thoha)⁴¹ Dari berbagai pengertian mengenai istilah ini, pada intinya apa yang dapat disimpulkan bahwa otonomi itu selalu dikaitkan atau disepadankan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian. Sesuatu akan dianggap otonom jika sesuatu itu dapat menentukan dirinya sendiri, membuat hukum sendiri dengan maksud mengatur diri sendiri, dan berjalan berdasarkan kewenangan, kekuasaan, dan prakarsa sendiri. Muatan politis yang terkandung dalam istilah ini, adalah bahwa dengan kebebasan dan kemandirian tersebut, suatu daerah dianggap otonom kalau memiliki kewenangan (*authority*) atau kekuasaan (*power*) dalam penyelenggaraan

³⁹ DR.J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2002

⁴⁰ *ibid*

⁴¹ DRH Koesoemahatmadja. *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia* Jakarta: Bina Cipta, 1979 Baca juga dalam Miftah Thoha, "Menejemen Pembangunan Daerahm Tingkat II" dalam *Prisma*, No. 12, 1985.

pemerintahan terutama untuk menentukan kepentingan daerah maupun masyarakatnya sendiri.

Pada masa abad pertengahan kekuasaan raja didasarkan atas kekuasaan Tuhan yang bersandar pada teori kedaulatan Tuhan dimana teori ini menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi yang memiliki adalah Tuhan. Pemegang dari kekuasaan ini di dunia adalah raja dan paus. Menurut ajaran Marsilius raja adalah wakil dari Tuhan untuk melaksanakan dan memegang kedaulatan di dunia. Sehingga raja merasa dapat berbuat apa saja karena perbuatannya merupakan kehendak Tuhan. Raja tidak merasa bertanggung jawab pada siapapun kecuali pada Tuhan, dan kemudian muncul gagasan kedaulatan Negara. Namun dari gagasan itu akhirnya timbul kekuasaan yang sewenang-wenang dengan dalil dan idealisme yang bersandar pada paham-paham tersebut. Dari hal tersebut muncul perlawanan dari kaum monarkomaken dengan Johannes Althusius sebagai pelopornya. Dalam ajarannya Althusius tidak lagi mendasarkan kekuasaan raja itu atas kehendak Tuhan, tetapi atas kekuasaan rakyat. Dimana rakyat menyerahkan kekuasaan kepada raja dalam suatu perjanjian yang disebut perjanjian penundukan.⁴²

Di era sekarang, konsep kedaulatan rakyat ini mendapatkan tempat yang utama. Isu yang muncul adalah isu mengenai pembatasan kekuasaan Negara. Pada prinsipnya Negara tetap diselenggarakan oleh orang-orang tertentu, namun orang-orang tersebut harus mendapat legitimasi dan kontrol dari rakyatnya. Oleh karena itu, pemikiran-pemikiran yang sebelumnya hanya

⁴² Soehino, *Ilmu.....,op cit*

berbentuk teori-teori dan konsep-konsep umum, berkembang pada pemikiran-pemikiran yang mulai menggali persoalan-persoalan kelembagaan.

Berkaitan dengan konsep Pemerintahan Lokal dalam hal ini otonomi daerah, mempunyai pengaruh yang besar. Dimana pada dasarnya dengan adanya otonomi mendesentralisasikan kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Sehingga ada semacam pengeseran kekuasaan dari pusat ke daerah.

Sebagaimana umum diketahui bahwa dalam rangka demokratis pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*). Teori yang paling populer mengenai soal ini adalah gagasan pemisahan kekuasaan Negara (*Separation of Power*) yang dikembangkan oleh seorang sarjana Perancis bernama Montesquieu. Menurutnya, kekuasaan Negara haruslah dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Fungsi legislatif biasanya dikaitkan dengan peran lembaga parlemen atau '*legislature*', fungsi eksekutif dikaitkan dengan peran pemerintah dan fungsi yudikatif dengan lembaga peradilan.⁴³

Lebih lanjut lagi sebenarnya otonomi daerah jika dikaitkan dengan teori Montesque tersebut merupakan mekanisme untuk mengatur kekuasaan Negara yang dibagikan secara vertical dalam hubungan 'atas-bawah'. Sebagai mana diketahui dalam berbagai literature bahwa pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) yang, secara akademis, dapat dibedakan

⁴³ Baca makalah Jimly Asshiddiqie, *Otonomi...*, op.cit

antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah '*division of power*' ('*distribution of power*'). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan Negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga Negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) kekuasaan Negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan 'atas-bawah'⁴⁴

Pemerintahan local/daerah yang kita kenal sekarang berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12 pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah ditingkat dasar yang secara alamiyah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola di sekelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *commune/gemeente* (desa).⁴⁵

Konsep *Local Government* berasal dari Barat untuk itu, konsep ini harus dipahami sebagaimana orang Barat memahaminya. Bhenyamin Hoessein menjelaskan bahwa *Local Government* dapat mengandung tiga arti. Pertama, berarti pemerintahan local. Kedua, pemerintahan local yang

⁴⁴ Baca makalah Jimly Asshiddiqie, *Otonomi...*, op.cit

⁴⁵ Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007, hlm 5

dilakukan oleh pemerintahan local. Ketiga berarti, daerah otonom.⁴⁶ *Local Government* dalam arti yang pertama menunjuk pada lembaga/organnya. Maksudnya *Local Government* adalah organ/badan/organisasi pemerintah ditingkat daerah atau wadah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di daerah. Dalam arti ini istilah *Local Government* sering di pertukarkan dengan istilah *local authority* (UN:1961). Baik *Local Government* maupun *local authority*, keduanya menunjuk pada council dan major (dewan dan kepala daerah) yang rekrutmen pejabatnya atas dasar pemilihan. Dalam konteks Indonesia *Local Government* merujuk pada kepala daerah dan DPRD yang masing-masing pengisiannya dilakukan dengan cara dipilih , bukan ditunjuk.⁴⁷

Local Government dalam arti kedua menunjuk pada fungsi kegiatannya. Dalam arti ini *Local Government* sama dengan Pemerintahan Daerah. Dalam konteks Indonesia pemerintah daerah dibedakan dengan istilah Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah badan atau organisasi yang lebih merupakan bentuk pasifnya, sedangkan Pemerintahan Daerah merupakan bentuk aktifnya. Dengan kata lain, Pemerintahan Daerah adalah kegiatan yang dilakukan pemerintah daerah⁴⁸

Local Government dalam pengertian organ maupun fungsi tidak sama dengan pemerintah pusat yang mencakup fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. ini terkait dengan materi pelimpahan yang diterima oleh pemerintahan local. Materi pelimpahan wewenang kepada pemerintah local

⁴⁶ ibid

⁴⁷ ibid

⁴⁸ ibid

hanyalah kewenangan pemerintahan. Kewenangan legislasi dan judikasi tidak diserahkan kepada pemerintah local. Kewenangan legislasi tetap dipegang oleh badan legislatif (MPR, DPR, dan BPD) di pusat sedangkan kewenangan judikasi tetap dipegang oleh badan peradilan (mahkamah agung, pengadilan tinggi, peradilan negeri, dan lain-lain). Kalau toh di daerah terdapat badan peradilan seperti pengadilan tinggi di propinsi dan pengadilan negeri di kabupaten/ kota masing-masing bukan merupakan bagian dari pemerintah local. Badan-badan peradilan tersebut adalah badan badan yang independent dan otonom di bawah badan peradilan pusat.⁴⁹

Istilah legislatif dan eksekutif juga tidak lazim digunakan pada *Local Government*. Istilah yang lazim digunakan pada *Local Government* adalah fungsi pembentukan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksana kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksana kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat local (Bhenyamin Hoesein, 2001:10).⁵⁰

Local Government dalam pengertian ketiga yaitu sebagai daerah otonom dapat di simak dalam definisi yang diberikan *the united nations of public administration* yaitu subdivisi politik nasional yang diatur oleh hukum dan secara substansial mempunyai control atas urusan-urusan local, termasuk kekuasaan untuk memungut pajak atau memecat pegawai untuk tujuan

⁴⁹ ibid

⁵⁰ ibid

tertentu. Badan pemerintah ini secara keseluruhan dipilih atau ditunjuk secara local (UN:1961).⁵¹

Dalam pengertian ini *Local Government* memiliki otonomi (local, dalam arti self government). Yaitu mempunyai kewenangan mengatur (*rules making = regeling*) dan mengurus (*rules application=bestuur*) kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri. Dalam istilah administrasi public masing-masing wewenang tersebut lazim disebut wewenang membentuk kebijakan (*policy making*) dan wewenang melaksanakan kebijakan (*policy executing*) (Bhenyamin Hoesein, 202) mengatur merupakan perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum. Dalam konteks otonomi daerah, norma hukum tertuang dalam peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bersifat pengaturan. Sedangkan mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi konkrit dan individual (*beschikking*) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan obyek tertentu (Bhenyamin Hoesein, 2002).⁵²

Harris menjelaskan bahwa Pemerintahan Daerah (*local self government*) adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi.⁵³

⁵¹ ibid

⁵² ibid

⁵³ ibid

De Guzman dan taples (dalam Tjahja Supriatna; 1993) menyebutkan unsur-unsur Pemerintahan Daerah yaitu :⁵⁴

- a. Pemerintahan Daerah adalah subdivisi politik dari kedaulatan bangsa dan Negara;
- b. Pemerintahan Daerah diatur oleh hukum;
- c. Pemerintahan Daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat;
- d. Pemerintahan Daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan;
- e. Pemerintahan Daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya.

Dengan merujuk pada uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah berhubungan dengan Pemerintahan Daerah otonom (*Self Local Government*). Pemerintahan Daerah otonom adalah Pemerintahan Daerah yang badan pemerintahannya dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional.⁵⁵

Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya tidak bersifat hierarkis tapi sebagai sesama badan publik. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat: hubungan sesama organisasi publik. Akan tetapi harus diingat bahwa sekalipun hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat

⁵⁴ ibid

⁵⁵ ibid

merupakan hubungan antar organisasi, namun keberadaannya merupakan *subordinat* dan *dependent* terhadap pemerintah pusat (Bhenyamin Hoesein, 2001).⁵⁶

C. Asas Pelaksanaan Otonomi Daerah

Berbicara landasan asas pelaksanaan Pemerintahan Daerah, akan dijumpai tiga asas pokok yang selama ini sering digunakan banyak Negara yakni asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan (*medebewind*).

a. Asas Desentralisasi

Pemaknaan asas desentralisasi mejadi perdebatan di kalangan para pakar, dari pemaknaan para pakar tersebut Agus Salim Andi Gadjong⁴¹ mengklasifikasikan desentralisasi sebagai berikut:

- 1) Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah
- 2) Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan
- 3) Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan
- 4) Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan

Menurut R.G .Kartasapoetra.⁵⁷ desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan, untuk

⁵⁶ ibid

⁵⁷ R.G Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta: Bina Aksara, 1987 Hal. 87&98

mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sama halnya yang di ungkapkan Hazairin dalam *The Liang Gie*.⁵⁸ yang mengartikan desentralisasi sebagai suatu cara pemerintahan sebagian kekuasaan mengatur dan mengurus dari Pemerintahan Pusat diserahkan kepada kekuasaan-kekuasaan bawahan sehingga daerah mempunyai pemerintahan sendiri. Tak jauh berbeda E. Koswara.⁵⁹ menyatakan desentralisasi adalah sebagai proses penyerahan urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang pemerintah pusat kepada badan atau lembaga Pemerintahan Daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih kepada dan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Sementara itu De Ruitter dalam Ateng Syafrudin,⁶⁰ menyatakan bahwa penyerahan kekuasaan atau wewenang kekuasaan itu terjadi bukan dari pemerintah pusat saja , tetapi dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih rendah.. dalam arti ketata Negaraan, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan dari pemerintahan atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.

Berbeda dengan pandangan pakar lain seperti logemen, yang menggunakan istilah pelimpahan, desentralisasi diartikan sebagai pelimpahan kekuasaan dari penguasa Negara kepada persekutuan-persekutuan yang berpemerintahan sendiri.

⁵⁸ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indaonesi*, Yogyakarta: Liberty, 1967, Hal. 109

⁵⁹ E. Koswara, *Otonomi Daerah: untuk demokrasi dan kemandirian rakyat*, Jakarta: yayasan PARIBA, 2001, Hal. 17

⁶⁰ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung::BinaCipta, 1985, op.cit Hal.4

Berbicara macam desentralisasi banyak pakar yang membagi desentralisasi menjadi beberapa jenis. Logemen⁶¹ memasukkan dekonsentrasi ke dalam desentralisasi sehingga pengertian desentralisasi menjadi luas. Logemen membagi desentralisasi menjadi dua macam yakni *pertama* dekonsentrasi atau desentralisasi jabatan (*ambelijke decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan dari tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan didalam melaksanakan tugas pemerintahan. *Kedua* desentralisasi ketataNegaraan (*staatkundige decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya, dari desentralisasi ini dapat dibagi dalam dua macam yakni *desentralisasi teritorial* dan *desentralisasi fungsional*. *Desentralisasi teritorial* adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom) dan batas pengaturan termaksud adalah daerah; sedangkan *desentralisasi fungsional* adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu dan batas pengaturan termaksud adalah jenis fungsi itu sendiri.

Sementara pakar lain yaitu AH. Manson⁶² membagi desentralisasi menjadi dua yaitu desentralisasi politik dan desentralisasi administratif atau birokrasi. Desentralisasi politik disebut juga devolusi sedangkan desentralisasi administratif di sebut juga dengan dekonsentrasi.

⁶¹ Baca dalam Hanif Nurcholis, *Teori.....*, op.cit Hal. 4

⁶² Hanif Nurcholis, *Teori.....*, op.cit Hal. 5

Menurut Koesoematmaja⁶³ Desentralisasi ketat Negara atau politik itu adalah merupakan pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintah kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan dengan batas wilayah daerah masing-masing.

Keberadaan Pembagian kekuasaan atau kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah di daerah-daerah sangat di butuhkan Untuk menjembatani permasalahan yang begitu kompleks di daerah tidak mungkin masalah diurus (ditangani) semua oleh pemerintahan di pusat. Seperti halnya yang telah di jelaskan Mohammad Hatta bahwa banyaknya masalah mengenai pelaksanaan pemerintahan di daerah, tentunya semuanya tidak dapat diurus pemerintah pusat, maka harus dilakukan pembagian kekuasaan (tugas) antara pemerintah daerah yang mengurus kepentingan di daerah-daerah, dan kepentingan daerah yang lebih luas dan Negara seluruhnya diurus oleh pemerintahan lingkungannya lebih luas dan oleh pemerintah pusat. Hatta menyatakan bahwa sentralisasi akan memperkuat sistem birokrasi dan dan melemahkan, jika tidak melenyapkan kontrol rakyat atas pemerintah dan DPR. Masalah sulit adalah bagaimana membagi tugas (kekuasaan antara pusat dengan daerah).

Desentralisasi mengandung segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan

⁶³ RDH. Koesoemaatmadja, *Pengantar*, op.cit., Hal. 14

keamanan, karena dilihat dari fungsi pemerintahan, desentralisasi menunjukkan⁶⁴:

- 1) Satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
- 2) Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan efisien;
- 3) Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
- 4) Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Dalam aspek hubungannya dengan demokrasi, Yamin⁶⁵ meletakkan desentralisasi sebagai syarat demokrasi. Karena Konstitusi disusun dalam kerangka Negara Kesatuan harus tercermin kepentingan daerah, melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah secara adil dan bijaksana sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam kerangka Negara Kesatuan. Susunan yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan ditingkat pusat dan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Di sinilah diketengahkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang dapat membendung arus sentralisasi

Dari beberapa pandangan pakar di atas, dengan jelas menafsirkan bahwa makna desentralisasi melahirkan sisi penyerahan kewenangan, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah

⁶⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH-UII. 2001 Hal. 174

⁶⁵ Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia (Cet. IV)*, Jakarta : Djambatan, 1960, Hal. 168

dalam struktur pemerintahan di Negara Kesatuan. Penyerahan, pendelegasian dan pembagian kewenangan dengan sendirinya menciptakan kewenangan pada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang didahului pembagian daerah pemerintahan dalam bingkai daerah otonom.

Pendelegasian wewenang dalam desentralisasi bersifat hak dalam menciptakan peraturan-peraturan dan keputusan penyelenggaraan lainnya dalam batas-batas urusan yang telah diserahkan kepada badan-badan otonom itu. Jadi, pendelegasian wewenang dalam desentralisasi berlangsung antara lembaga-lembaga di pusat dengan lembaga-lembaga otonom di daerah, sementara pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di daerah.

b. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan⁶⁶. Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-

⁶⁶ Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati Mensiasati Otonomi Daerah*. Yogyakarta : Konsorsium pembaruan Agraria bekerjasama dengan INSIST "Press". 2000 hlm 11

pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.⁶⁷

Sedangkan menurut Laica Marzuki dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegative van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan Negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan Pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama Pemerintahan Pusat.

Jadi, dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemabgian kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar diwilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan yang tidak dapat menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri pula.

c. Asas *Medbewind* (tugas pembantuan)

Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal. Jadi *medebewind* merupakan kewajiban-

⁶⁷ Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, *Mensiasati, ...* op.cit

kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ruang lingkup wewenangnya bercirikan tiga hal yaitu⁶⁸:

- 1) Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah-daerah otonom untuk melaksanakannya.
- 2) Dalam menyelenggarakan pelaksanaan itu, daerah otonom itu mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan mengharuskannya memberi kemungkinan untuk itu,
- 3) Yang dapat disertai urusan *medebewind* hanya daerah-daerah otonom saja, tidak mungkin alat-alat pemerintahan lain yang tersusun secara vertikal.

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan-bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintah atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

D. Konsep Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan

Seperti yang telah di jelaskan diatas bahwa Otonomi pada dasarnya adalah sebuah konsep politik. Otonomi itu selalu dikaitkan atau disepadankan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian.

⁶⁸ Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati, ...op.cit* Hal. 13

Sesuatu akan dianggap otonom jika dia menentukan dirinya sendiri, membuat hukum sendiri dengan maksud mengatur diri sendiri, dan berjalan berdasarkan kewenangan, kekuasaan, dan prakarsa sendiri. Muatan politis yang terkandung dalam istilah ini, adalah bahwa dengan kebebasan dan kemandirian tersebut, maka suatu daerah dianggap otonom kalau memiliki kewenangan (*authority*) atau kekuasaan (*power*) dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama untuk menentukan kepentingan daerah maupun masyarakatnya sendiri.

Negara sebagai sebuah institusi yang terbentuk dari keberadaan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu teritori tertentu, dengan peraturan yang mereka susun dan sepakati bersama untuk mengatur kehidupan mereka; pada hakekatnya fungsinya adalah sebagai alat untuk mengintegrasikan golongan-golongan masyarakat atau unit-unit pemerintahan dalam suatu kehidupan bersama.⁶⁹

Merupakan milik Negara-Negara anggotanya; Dalam Federasi sendiri sebagai sebuah bentuk Negara *parexcellence*, Kesatuan-Kesatuan politik teritorialnya yang secara harafian sering disebut Negara Bagian tidaklah memiliki kedaulatan sendiri-sendiri, karena kedaulatan tersebut secara penuh adalah terletak pada Federasi itu sendiri⁷⁰. Catatan khusus yang penting digaris bawahi berdasarkan filosofi pembentukan Negara Federal itu adalah bahwa komponenkomponennya menghendaki persatuan (*union*), tetapi menolak

⁶⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1977 Hal. 139

⁷⁰ George Jelinek dalam Riwu Kaho., *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Jakarta: Bina Aksara, 1982

Kesatuan (*unity*)⁷¹. Sebagaimana *Konfederasi*, Federasi sebenarnya terbentuk karena kehendak unit-unit politik teritorial yang mendukungnya. Karena itu, dalam Federasi umumnya sistem yang diterapkan adalah desentralisasi atau pemencaran kekuasaan (*distribution of power*); dimana Negara Bagian memiliki kewenangan membentuk Undang-Undang Dasar sendiri dan mengatur bentuk organisasi pemerintahannya sendiri, dalam batas-batas Konstitusi Federal. Sedangkan wewenang membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu termasuk penyelenggaraan pemerintahan, telah terperinci dalam Konstitusi Federal.⁷²

Negara Kesatuan yang dibentuk berdasarkan azas unitarisme merupakan bentuk Negara yang paling kukuh dan lebih ketat dibandingkan dengan bentuk Federasi maupun *Konfederasi*,

Karena bagian-bagiannya tidak merupakan kedaulatan (Negara-Negara berdaulat) atau kekuasaan asli (desentralisasi penuh)⁷³. Kedaulatan Negara atas wilayah atau daerah dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat. Negara Kesatuan pada umumnya system pemerintahannya dapat bersifat sentralisasi (*centralization of power*) dan juga dapat desentralisasi (*division of power*) ataupun bersifat konsentrasi dan dekonsentrasi. Prinsip Negara Kesatuan adalah bahwa pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara ialah pemerintah pusat (*central government*). Kalaupun dilakukan pelimpahan

⁷¹ Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Bina Aksara. 1982 Hal. 1

⁷² kutipan pendapat Prof. R. Kranenburg dalam Miriam Budiardjo, *Dasar.....*, op.cit Hal. 143

⁷³ Fahmi Amrusyi, "*Otonomi dalam Negara Kesatuan*" dalam Abdurrahman (ed.) *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta: Media Sarana Press, 1987. Hal. 56-57

kekuasaan, wewenang atau otonomi sedemikian rupa kepada pemerintah daerah (*local government*), maka pelimpahan tersebut merupakan suatu kebulatan dengan kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat⁷⁴.

Dari hal tersebut diatas berbicara Pemerintahan Daerah otonom dalam konsep Negara Kesatuan bisa diartikan sebagai pemerintahan yang dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional.

Otonomi dalam Negara Kesatuan mempunyai batas-batas tertentu dan terikat pada prinsip utama, yaitu tidak sampai mengancam keutuhan Negara Kesatuan itu sendiri. Kendatipun pemerintah daerah sebagai bagian pemerintahan nasional yang diberikan hak otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan-kepentingan masyarakatnya didalam daerahnya sendiri, namun otonomi itu tetap terikat pada batas-batas wewenang yang telah diterimanya berdasarkan perundang-undangan yang ditetapkan pemerintah pusat.

E. Kewenangan Daerah Dalam Negara Kesatuan

Sementara itu, Haqopian menyebutkan ada tiga bentuk Negara (*forms of state*) dengan klasifikasi *confederation*, *federation*, dan *unitary state*. Beberapa hasil penelitian mengenai bentuk Negara, diantaranya oleh Elazar, Anwar Shah dan Thompson, serta Cohen dan Peterson, menyebutkan bahwa dalam perkembangan Negara-Negara di dunia sekarang menunjukkan bentuk Negara Kesatuan lebih banyak dari bentuk Negara Federal. Negara Kesatuan merupakan

⁷⁴ *ibid*

Negara yang bersusunan tunggal yang diorganisasikan di bawah sebuah pemerintah pusat. Kekuasaan dan kewenangan yang terletak pada subnasional (wilayah atau daerah), dijalankan atas diskresi pemerintah pusat sebagai pemberian kekuasaan khusus kepada bagian-bagian pemerintahan yang ada dalam Negara Kesatuan.⁷⁵

Jadi, antara Kesatuan dengan Federal dari syarat pembentukannya terdapat perbedaan, seperti yang dikemukakan oleh Strong, antara lain: *pertama*, pada Negara Kesatuan terdapat rasa kebangsaan (*nation*) yang erat karena didasari kebersamaan dari awal Kesatuan-Kesatuan politik yang bergabung sebelum terbentuknya Negara, sementara pada Negara Federal, sebelumnya tidak terikat dalam kebersamaan semacam itu dan tunduk pada kedaulatan bersama dalam Negaranya sebelum terbentuknya Federal. *Kedua*, pada pembentukan Negara Federal Kesatuan dari Negara yang berdaulat hanya menghendaki persatuan, tetapi bukan Kesatuan. Sementara, pada Negara Kesatuan, yang menjadi hal yang utama adalah Kesatuan (*nation*) yang ada dalam mewujudkan persatuannya dibingkai dalam suatu Negara.⁷⁶

Lebih lanjut, Strong mengajukan dua syarat untuk mewujudkan Negara Federal, yaitu terdapatnya rasa kebangsaan di antara Kesatuan politik yang hendak bergabung dalam ikatan Federal dan terdapatnya keinginan dari Kesatuan politik itu mengenai persatuan (*union*) dan bukan Kesatuan (*unity*). Dalam Negara

⁷⁵ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*, Hal. 69

⁷⁶ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*, Hal. 69-70

Kesatuan terdapat persatuan (*union*) maupun Kesatuan (*unity*) dan oleh karena itu, Negara Kesatuan dipandang sebagai Negara yang paling kukuh.⁷⁷

Federal merupakan salah satu bentuk kemitraan (*partnership*) yang diatur dalam suatu perjanjian dengan pembagian secara khusus yang harus berlaku di antara para mitra. Keduanya mengakui integritas dari setiap mitra yang dilandasi persatuan kedua belah pihak. Perjanjian ini tertuang dalam Konstitusi Federal sehingga akhirnya Kesatuan politik yang tergabung dalam ikatan Federal menjelma menjadi Negara Bagian (*deelstaat*) yang disebut *state* (USA), *canton* (Switzerland), *lander* (Germany) atau *province* (Canada), yang dalam hal ini membuat prinsip Federal sebagai salah satu kombinasi antara *self-rule* dan *shared-rule*. Sama dengan *shalom* dalam istilah *hebrew*, artinya perdamaian, yang dalam bahasa Inggris ditafsirkan sebagai sesuatu upaya dalam menciptakan keseluruhan peraturan hukum sebagai perdamaian yang sesungguhnya.⁷⁸

Juan J. Linz berpendapat, ada dua fungsi utama dalam memberlakukan Konstitusi Federal. *Pertama*, menyatukan dalam sebuah Negara tunggal yang semula merupakan Kesatuan-Kesatuan politik yang terpisah, yang berkeinginan untuk menyisihkan beberapa kekuasaan sebagai kondisi untuk bergabung dalam Negara yang lebih besar. Kedua, mempertahankan kepentingan-kepentingan yang berbeda dalam batas-batas suatu Negara dengan jaminan otonomi yang dipertahankan secara Konstitusional, sebab apabila tidak demikian, maka akan

⁷⁷ *ibid*

⁷⁸ *ibid*

timbul permasalahan bagi keabsahan Negara dan penindasan Negara terhadap Kesatuan-Kesatuan politik.⁷⁹

Secara prinsip, terdapat perbedaan pembagian kekuasaan atau kewenangan antara Negara Kesatuan dan Negara Federal. Pada Negara Federal, kekuasaan atau kewenangan berasal dari bawah atau dari daerah/Negara Bagian yang bersepakat untuk menyerahkan sebagian kewenangannya kepada Pemerintah Federal, yang biasanya secara eksplisit tercantum dalam Konstitusi Negara Federal. Kewenangan pemerintah pusat dengan demikian akan menjadi terbatas atau limitatif dan daerah memiliki kewenangan luas (*general competence*). Sedangkan pada Negara Kesatuan, kewenangan pada dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan di Negara Kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit (*ultravires*). Dengan kata lain, daerah memiliki kewenangan/kekuasaan terbatas atau limitatif. Pola *general competence* dan *ultravires* digunakan pada Negara Kesatuan dan Federal, bahkan dalam perkembangan dewasa ini, pada Negara-Negara berkembang dan maju, pola *ultravires* cenderung terdesak oleh *general competence*.

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

⁷⁹ *ibid*

dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk menginterfensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, dimana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut. Jadi, berdasarkan konsepsi Negara Kesatuan, apa pun metode yang digunakan baik *ultravires* maupun *general competence*, keberadaan peran pemerintah pusat tetap dibutuhkan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan pemerintahan secara menyeluruh.⁸⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie,⁸¹ Negara Indonesia adalah Negara yang berbentuk Kesatuan (*unitary state*). Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan pengaturan-pengaturan Konstitusional yang demikian itu, berarti NKRI diselenggarakan dengan *Federal arrangement* atau pengaturan yang bersifat Federalistis.

Daniel Dhakidae berpandangan bahwa bentuk Negara Federal bukan sesuatu yang aneh di dunia ini. Empat puluh persen warga dunia sekarang hidup

⁸⁰ Agusssalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah* Hal. 71-72

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001, Hal. 28.

di bawah sistem Federal. Kalau defenisi Federalisme itu dilonggarkan sedikit, maka sedikitnya bisa dibedakan tiga jenis Federalisme, yaitu Negara dengan sistem Federal murni; Negara dengan bentuk *Federal arrangement*; dan Negara dengan bentuk Negara dan pemerintahan, yang disebut *associated states*.⁸²

Negara Kesatuan seperti Indonesia, desentralisasi merupakan pengalihan atau pelimpahan kewenangan secara teritorial atau kewilayahan yang berarti pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di dalam Negara dan fungsional yang berarti pelimpahan kewenangan kepada organisasi fungsional (teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat..

F. Prinsip-prinsip dalam Otonomi Daerah

Berbicara prinsip otonomi daerah perlu diketahui dulu makna secara substansial dari otonomi. Menurut David Held,⁸³ otonomi secara substansial mengandung pengertian :

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

Prinsip otonomi mengungkapkan secara esensial dua gagasan pokok, yakni gagasan bahwa rakyat seharusnya memegang peranan penentuan diri dan

⁸² Adnan Buyung Nasution, (et. Al.), *Federalisme untuk Indonesia*. Jakarta: Kompas. 1999., Hal. xxvii.

⁸³ David Held, “*Demokrasi Dan Tatanan Global*” dari *Negara modern hingga pemerintahan kosmopolitan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2004, Hal. 180-181

gagasan bahwa pemerintahan demokratis harus menjadi pemerintahan yang terbatas, dimana kesetaraan dan ada sebuah jaminan akan terwujudnya hasil-hasil tertentu yang mencakup:

1. Perlindungan dari penggunaan otoritas publik dan kekuasaan memaksa yang sewenang-wenang.
2. Keterlibatan warga Negeranya dalam penentuan syarat-syarat perhimpunan-perhimpunan mereka melalui penetapan izin mereka dalam memelihara dan pengesahan institusi-institusi yang bersifat mengatur
3. Penciptaan keadaan yang terbaik bagi para warga Negeranya untuk mengemban nilai dasar mereka dan mengungkapkan sifat mereka yang beraneka ragam (yang melibatkan asumsi mengenai penghormatan terhadap kecakapan individu dan kemampuan mereka untuk belajar meningkatkan potensi mereka)
4. Perluasan kesempatan ekonomi untuk memaksimalkan tersedianya sumber-sumber (yang mengasumsikan bahwa ketika individu-individu bebas dari keputusan fisik, mereka akan benar-benar mampu merealisasikan tujuan-tujuan mereka) Prinsip otonomi tersebut memerlukan suatu struktur tindakan politik bersama yang menentukan hak dan kewajiban yang perlu untuk terwujudnya keberdayaan masyarakat sebagai agen-agen yang otonom (Abdul Gaffur Karim mengistilahkan dengan “individu otonom“).

Namun yang perlu di perhatikan kemudian bahwasanya prinsip otonomi tersebut pada dasarnya berlaku dalam hukum publik demokratis yang karena itu prinsip otonomi bukan sebagai prinsip penentuan-diri yang bersifat individualistis

tetapi sebaliknya sebagai prinsip struktural penentuan-diri dimana diri adalah bagian dari kolektivitas/mayoritas yang diberdayakan dan “dipaksa“ oleh peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur kehidupan demokratis (otonomi demokratis yang di dalamnya hak atas otonomi berada dalam tekanan komunitas)⁸⁴

⁸⁴ Ibid, Hal. 193