



Dias Matalis
1903-2023



LAPORAN HASIL PENELITIAN RELASI KEWENANGAN OTORITA IBU KOTA NUSANTARA DENGAN POTENSI PERDAGANGAN PENGARUH

Tim Peneliti :

Orin Gusta Andini, S.H., M.H	(0004119201)
Sholihin Bone, S.H., M.H	(0018108602)
Ahsan Yunus, S.H., M.H	(0016058907)
Lisa Aprilia Gusreyna	(1908016004)
M. Zaudan Akbar Sidiq	(1908016047)

LEMBAR PENGESAHAN
LAPORAN HASIL PENELITIAN

Judul : **Relasi Kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara dengan Potensi Perdagangan Pengaruh**

Waktu Pelaksanaan : Juli-Desember 2022 (6 Bulan)

Ketua peneliti : Orin Gusta Andini, S.H.,M.H. (0004119201)

Anggota Peneliti :
1. Sholihin Bone, S.H.,M.H. (0018108602)
2. Ahsan Yunus, S.H.,M.H. (0016058907)
3. Lisa Aprillia Gusreyna (1908016004)
4. M. Zaudan Akbar Sidiq (1908016047)

Institusi : Fakultas Hukum Universitas Mulawarman dan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Dana Penelitian : Rp. 19.000.000,- (Sembilanbelas Juta Rupiah)

Sumber Dana : Fakultas Hukum Universitas Mulawarman

Samarinda, 5 Desember 2022

Mengetahui,

Ketua Peneliti

Dekan,



Dr. Mahendra Putra Kurnia, S.H.,M.H.
NIP. 19820307 200312 1 003

Orin Gusta Andini, S.H., M.H.
NIP. 19921104 201803 2 001

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS PENELITIAN

Kami yang bertanda tangan dibawah ini:

- Ketua Peneliti : Orin Gusta Andini, S.H., M.H
(Dosen Fakultas Hukum Universitas Mulawarman)
- Anggota Peneliti : 1. Sholihin Bone, S.H., M.H
(Dosen Fakultas Hukum Universitas Mulawarman)
2. Ahsan Yunus, S.H., M.H.
(Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin)
3. Lisa Aprillia Gusreyna
(Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Mulawarman)
4. M. Zaudan Akbar Sidiq
(Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Mulawarman)

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Penelitian dengan judul **Relasi Kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara dengan Potensi Perdagangan Pengaruh** adalah benar-benar hasil karya bersama yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Berkenaan dengan hal tersebut kami menjamin hasil penelitian ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan 'penjiplakan karya ilmiah (plagiat)'; Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas, kami sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika kami terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Demikian surat pernyataan ini kami buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Ketua Peneliti



Orin Gusta Andini, S.H., M.H

SURAT PERYATAAN
ORISINALITAS PENELITIAN

Kami yang bertanda tangan dibawah ini:

- Ketua Peneliti : Orin Gusta Andini, S.H., M.H
(Dosen Fakultas Hukum Universitas Mulawarman)
- Anggota Peneliti : 1. Sholihin Bone, S.H., M.H
(Dosen Fakultas Hukum Universitas Mulawarman)
2. Ahsan Yunus, S.H., M.H.
(Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin)
3. Lisa Aprillia Gusreyna
(Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Mulawarman)
4. M. Zaudan Akbar Sidiq
(Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Mulawarman)

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Penelitian dengan judul **Relasi Kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara dengan Potensi Perdagangan Pengaruh** adalah benar-benar hasil karya bersama yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Berkenaan dengan hal tersebut kami menjamin hasil penelitian ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan 'penjiplakan karya ilmiah (plagiat)'; Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas, kami sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika kami terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian surat pernyataan ini kami buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Ketua Peneliti



Orin Gusta Andini, S.H., M.H

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	3
C. Tujuan Penelitian	3
D. Landasan Teori dan Kajian Literatur.....	4
E. Keaslian Penelitian.....	29
F. Metode Penelitian	30
BAB II ANALISIS DAN PEMBAHASAN	
1. Pengaturan Wewenang Kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusaantara	33
A. Aspek Hukum Kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara	33
B. Perbandingan Kewenangan Kepala Otorita IKN dengan Gubernur dan Menteri.....	34
C. Urgensi Kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara	39
2. Relasi Kewenangan Otorita IKN dengan Potensi Perdagangan Pengaruh.....	46
A. Struktur Kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara	46
a. Kepala Otorita IKN dan Wakil kepala Otorita IKN	48
b. Sekretariat Otorita IKN	51
c. Deputi kepala Otorita IKN	52
d. Unit Kerja Hukum dan Kepatuhan Otorita IKN	54
B. Perkembangan Perdagangan Pengaruh dalam sistem Hukum Nasional	56
C. Perdagangan Pengaruh dalam Pengaturan Internasional Lainnya	59
a. <i>Council of Europe's Criminal Convention on Corruption</i> (<i>CoE Convention</i>).....	59
b. <i>Convention on Combating Bribery of Foreign Public</i> <i>In Business Transaction</i>	60
D. Penerapan Norma Perdagangan pengaruh di Negara lain.....	61
a. Perancis	61
b. Belgia.....	65
c. Spanyol67	
E. Perdagangan Pengaruh dalam Hukum Nasional.....	69
F. Analisis Relasi Kewenangan Otorita IKN dengan Potensi Perdagangan Pengaruh	76
a. Gambaran Umum Wilayah Otorita IKN.....	82
b. Analisis Potensi Perdagangan Pengaruh.....	86
a) CV. Patoya	88

b) PT. Waskita Karya	89
c) PT. Pembangunan Perumahan	90
d) PT. Nindya Karya.....	91
e) PT. Wijaya Karya (Persero) Tbk	93
f) PT. Jaya Konstruksi.....	94
c. Pengawasan terhadap Pembangunan IKN	95

BAB III PENUTUP

A. Simpulan.....	97
B. Saran	97

DAFTAR PUSTAKA.....

Abstrak

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara secara tegas mengatur bahwa pembentukan Ibu Kota Nusantara di daerah Kabupaten Paser Penajam Utara Kalimantan Timur sebagai IKN dan badan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Pembangunan IKN yang melibatkan dana besar dan kewenangan yang besar mutlak memerlukan pengawasan. Praktik perdagangan pengaruh tidak hanya terjadi pada kasus-kasus yang melibatkan pimpinan partai atau politisi nasional, tetapi juga sudah banyak terjadi dalam kasus-kasus di daerah yang melibatkan pemangku kekuasaan. Isu penelitian ini fokus pada wewenang kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara dan potensi praktik perdagangan pengaruh (*trading in influence*). Penelitian ini akan mengaji tentang relasi kewenangan otorita IKN dengan potensi perdagangan pengaruh. Metode yang digunakan adalah *normative*. Analisis dilakukan terhadap bahan hukum dan dianalisis dan diuraikan secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketidaksesuaian pola kelembagaan berisiko pada kegagalan penyelenggaraan siklus pengelolaan pemerintahan dan risiko terjadinya penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), serta adanya indikasi ambiguitas dan tumpang tindih penetapan peran dan pelaksana fungsi pengawasan kelembagaan otorita. Kedua, struktur kelembagaan IKN diisi oleh orang yang bukan berlatar politisi, namun orang-orang di balik perusahaan pemenang tender IKN adalah orang-orang yang punya jejak jabatan di partai politik sehingga memperbesar terjadinya potensi perdagangan pengaruh.

Kata kunci: perdagangan pengaruh; Otorita IKN; kelembagaan

KATA PENGANTAR

Modus dan Operandi kejahatan korupsi selalu berganti secara cepat. Laju perubahan perundang-undangan selalu terlambat beberapa langkah di belakang kejahatan itu sendiri. Alhasil, banyak perbuatan yang sejatinya jahat namun tidak bisa dijerat dengan proses hukum karena ketiadaan regulasi yang memadai untuk menjerat pelaku tersebut.

Salah satunya ada perdagangan pengaruh atau trading in influence. Jika berkaca kepada kasus-kasus korupsi yang ditangani oleh KPK dalam kurun lima tahun belakangan ini menunjukkan fenomena elit partai yang bekerja sebagai “pengepul” modal politik untuk partai. Jumlah yang dikumpulkan dan ditarget tidak main-main. Berbagai sumber seperti APBN, APBD hingga swasta dijadikan target modal politik. Dilain sisi, tidak jarang pula orang-orang yang berada di lingkungan kekuasaan namun bukan menjadi seorang Penyelenggara Negara memanfaatkan kedekatannya dengan kekuasaan. Kedekatannya tersebut digunakan untuk mengendalikan proyek-proyek pemerintahan. Sehingga ia memperoleh sejumlah *fee* dari pengurusan proyek-proyek itu sendiri. Kalaulah mereka yang melakukan hal tersebut adalah penyelenggara Negara menurut ketentuan UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas KKN, maka mereka akan bisa dijerat dengan UU Korupsi. Namun menjadi masalah ketika mereka tersebut bukanlah penyelenggara Negara sebagaimana diatur dalam UU di atas.

Maka UU Tindak pidana korupsi tidak bisa digunakan untuk menjerat pelaksanaan perdagangan pengaruh. Kelemahan ini karena Indonesia belum mengadopsi ketentuan perdagangan pengaruh sebagaimana yang diatur dalam pasal 18 United Nation Convention Against Corruption. Hal ini menjadi celah bagi khususnya non Penyelenggara Negara untuk mempegunakan pengaruhnya untuk memperoleh keuntungan materi atau keuntungan yang tidak semestinya (*undue advantage*). Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji terkait dengan “Relasi Kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara Dengan Potensi Perdagangan Pengaruh” menunjukkan urgensi keberadaan aturan trading in influence dalam hukum pidana nasional dan

memformulasikan delik perdagangan pengaruh sebagai rekomendasi dalam revisi UU Tindak Pidana Korupsi.

Samarinda, 5 Desember 2022

TIM PENELITIAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ibu Kota Negara merupakan wilayah strategis dan memegang peranan penting dalam sistem tata kelola yang dimiliki oleh suatu negara. Menilik jelajah historis, Jakarta telah menjadi ibu kota negara sejak zaman sebelum kemerdekaan Indonesia. Pada awalnya, penamaan Ibukota Negara ini dinamakan “Batavia” yang merupakan warisan dari pemerintahan kolonial Belanda. Pada awalnya kolonial Belanda datang ke Indonesia hanya mempunyai tujuan untuk berdagang dengan nama *Verenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC). Tujuan kolonial untuk berdagang bertahan hingga pusat perdagangan dipindahkan dari Maluku ke Batavia pada saat itu.¹

Melampaui 7 (tujuh) dasawarsa sebagai ibu kota negara, beban yang diemban Jakarta semakin berat, sebab berfungsi sebagai pusat pemerintahan dan juga ekonomi. Jutaan orang datang dari berbagai daerah untuk mengadu nasib di ibu kota sehingga Jakarta yang pada era kolonial dirancang hanya untuk 600 ribu jiwa, hari ini dipadati oleh 10 juta penduduk.² Tidak heran jika berbagai masalah sosial semakin lekat dengan Jakarta seperti polusi, kemacetan, banjir hingga kemiskinan. Permasalahan sosial ini tidak hanya mengancam kesejahteraan penduduknya namun juga memberikan dampak kerugian yang tidak sedikit bagi pemerintah.

Wacana pemindahan ibu kota negara pun kian menjadi diskursus berkepanjangan. Pada Februari 2022, Pemerintah dan DPR RI telah mengesahkan

¹ Clara Amanda Musu, Muhammad Alfian Prasetyo, Aryasatya Justicio Adhie, Mochammad Aditia Gustawinata, dan Muhammad Irsyad Marwandy. "Undang-Undang Ibu Kota Negara Baru: Perdebatan Kecacatan Formil Dan Materil Pada Aturannya." *Iblam Law Review* 2, no. 2 (2022): 79-97.

² Manda Kumoro Saraswati dan Emmanuel Ariananto Waluyo Adi. "Pemindahan Ibu Kota Negara Ke Provinsi Kalimantan Timur Berdasarkan Analisis SWOT." *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan)* 6, no. 2 (2022): 4042-52.

RUU Ibu Kota Negara menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN). Pengesahan undang-undang ini menjadi dasar legitimasi pemindahan ibu kota negara Indonesia yang semula berada di DKI Jakarta ke Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara, Provinsi Kalimantan Timur.

Pada prinsipnya, kebijakan untuk memindahkan IKN dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk pengembangan wilayah ekonomi baru, menurunkan ketimpangan antar-wilayah, dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kebijakan proyek pemindahan IKN juga sekaligus merespons potensi konflik sosial dan merosotnya daya dukung ekologis. Anggaran IKN telah masuk dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2020-2024 sebagai *Major Project* Pengembangan Kawasan Perkotaan sebesar 466 Triliun untuk pembangunan fisik. Nilai nominal yang fantastis di tengah masa transisi pasca pandemi.

Salah satu isu hukum krusial dalam kebijakan pemindahan ibu kota negara adalah pada aspek ruang lingkup wewenang kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara secara tegas mengatur bahwa pembentukan Ibu Kota Nusantara di daerah Kabupaten Paser Penajam Utara Kalimantan Timur sebagai IKN dan badan Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.

Sebagai sebuah *Major Project* dengan pengelolaan anggaran yang mencapai sebesar 466 Triliun, tentu melahirkan beragam tantangan, khususnya pada aspek pertanggungjawaban hukum. Dalam Ibu Kota Nusantara sendiri ini yang menjadi pihak penyelenggara adalah otorita Ibu Kota Negara Nusantara yang berdiri sebagai lembaga yang memiliki tingkatan yang sama dengan kementerian yang berkuasa penuh dalam menyelenggarakan pemerintah daerah Nusantara.

Dengan merujuk pada kekuasaan besar yang diemban, menarik mengutip pandangan Lord Acton, *“power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence*

and not authority."³ Tidak dapat dipungkiri, salah satu hal yang tidak bisa dikesampingkan adalah potensi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dan pertaruhan perdagangan pengaruh (*trading in influence*).⁴

Saat ini, modus operandi dalam tindak pidana korupsi semakin bervariasi, bukan lagi bermain pada adanya kurang volume atau suap maupun gratifikasi biasa, tetapi pada penggunaan kekuasaan atau jabatan yang dimiliki (*abuse of power*) untuk kepentingan pribadi, sehingga pengaturan *trading in influence* sebagai salah satu jenis delik masih bersesuaian dengan tujuan hukum yang dianut dalam hukum positif di Indonesia.⁵ Praktik perdagangan pengaruh tidak hanya terjadi pada kasus-kasus yang melibatkan pimpinan partai atau politisi nasional, tetapi juga sudah banyak terjadi dalam kasus-kasus di daerah yang melibatkan pemangku kekuasaan. Berdasarkan konstruksi permasalahan hukum tersebut, maka isu penelitian ini fokus pada wewenang kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara dan potensi praktik perdagangan pengaruh (*trading in influence*).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka penelitian ini akan mengangkat isu pokok sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan wewenang kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara?
2. Bagaimana relasi kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara dengan potensi perdagangan pengaruh?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi rumusan permasalahan di atas, tujuan dari penelitian ini adalah:

³ Zephyr Teachout. "Political Corruption and Citizenship." *What Is Freedom?: Conversations with Historians, Philosophers, and Activists* (2021): p. 193.

⁴ Muhammad Fadhil, Taufik Rachman, dan Ahsan Yunus. "Konstruksi Hukum Perdagangan Pengaruh (Trading in Influence) dalam Tindak Pidana Korupsi." *Amanna Gappa*(2022): 15-34.

⁵ Alvin Saputra dan Ahmad Mahyani, (2017). Tinjauan Yuridis Trading in Influence Dalam Tindak Pidana Korupsi, *Mimbar Keadilan Jurnal Ilmu Hukum*, 3(2): 85.

1. Untuk mengetahui pengaturan wewenang kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara.
2. Untuk mengkaji relasi kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara dengan potensi perdagangan pengaruh.

D. Landasan Teori dan Kajian Literatur

1. Teori Kewenangan

Teori Kewenangan akan digunakan untuk memotret pengaturan kewenangan Badan Otorita Ibu Kota Nusantara dan mengukur bagaimana ideal-deal kewenangan, apakah tidak akan terjadi potensi tumpang tindih kewenangan serta penyalahgunaan kewenangan dalam konteks penggunaan kewenangan yang ada pada badan otorita Ibu Kota Nusantara.

Dalam konteks negara hukum, setiap tindakan yang dilakukan oleh pejabat dan organ pemerintahan mesti memiliki dasar bertindak. Dasar bertindak dimaknai sebagai instrumen agar setiap tindakan pejabat dan organ pemerintahan memiliki legitimasi yang jelas dan dapat dipertanggung jawabkan. Dasar bertindak tersebut berada pada apa yang disebut dengan wewenang pemerintahan. Dalam mengurai tentang wewenang pemerintahan, penulis ingin mengutip pemikiran P. Nicolai⁶ Kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menurut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Menurut H.D. Stout⁷ wewenang pemerintahan merupakan suatu pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek

⁶ . Ridwan H R . Hukum Administrasi Negara, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, Hal. 99

⁷ . Aminuddin Ilamr, Hukum Tata Pemerintahan, 2013. Makassar, Identitas Universitas Hasanuddin, Hal. 116

hukum dalam hubungan hukum publik. Kemudian menurut L. Tonnaer kewenangan adalah kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan suatu hubungan hukum antara pemerintah dengan warga Negara.

1) Sumber wewenang pemerintahan

Dalam konteks Hukum Administrasi Negara dikenal tiga sumber wewenang pemerintahan yaitu Atribusi, Delegasi dan Mandat. Menurut H.D. Van Wijk/Willem Konjinbelt⁸ atribusi dimaknai sebagai suatu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-undang kepada organ pemerintahan. Sedangkan pengertian delegasi adalah pemberian wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Kemudian Mandat adalah terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenagannya dijalankan oleh orang lain atas namanya. Menurut F.A.M. Stronik dan J.G. Steenbeek, ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang yakni, dengan jalan atribusi dan delegasi. Mengenai pengertian atribusi dan delegasi dengan tegas dikemukakan, bahwa atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada atau organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain sehingga delegasi secara logis selalu didahului dengan suatu atribusi. Dengan kata lain, delegasi tidak mungkin tanpa atribusi mendahuluinya.

2. Teori Desentralisasi

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “de” artinya “lepas”, dan “centrum” artinya “pusat”. Jadi menurut perkataannya desentralisasi adalah melepaskan dari pusat.⁹ Hal itu sesuai apa yang ditegaskan oleh Brian C. Smith bahwa ;

.....decentralization means both reversing the concentration of administration at a single centre and conferring powers of local government. The dictionary thus capture the idea of decentralization as a political phenomenon involves delegation of power to lower levels in a territorial hierarchy, whether the

⁸ . ibid. Hal. 127

⁹ Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung. hlm. 117

*hierarchy is one of governments within a state of offices within a large-scale organization.*¹⁰

Smith menyatakan bahwa desentralisasi itu pada hakikatnya merupakan pendelegasian kekuasaan dari pemerintah kepada aparat pemerintahan yang berada pada level teritori yang ada di bawahnya. Bahkan Hans Kelsen menganggap desentralisasi merupakan tatanan hukum sebagaimana halnya sentralisasi yang masing-masing mempunyai perbedaan-perbedaan terutama berkenaan dengan lingkungan validitas norma-norma hukum dan organ-organ yang membentuknya dan penerapan hukumnya.¹¹

Menurut Cheema dan Rondinelli, bahwa desentralisasi “ *Mean the transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous, and prastatal organizations, local government, or nongovernmental organizations.*¹² Berarti transfer perencanaan dan pengambilan keputusan pada tingkat *local government* menjadi ciri dari desentralisasi

Ditinjau dari segi susunan negara, maka terdapat bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal¹³, disamping bentuk negara kesatuan (unitarisme) dan bentuk negara federal masih ada bentuk negara yang lain yaitu bentuk negara kenfederasi¹⁴. Menurut CF Strong ; “*the essence of unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other word, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of unitary state does not admit of any other law making body than the central one*¹⁵. Senada dengan pendapat tersebut, Isjwara mengatakan bahwa negara kesatuan (unitary state) ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada legislatif nasional pusat¹⁶.

¹⁰ Lihat Diana Conyers, 1983, *Decentralization The Latest Fashion in Development Administration dalam Public Administration and Development*, Vol. 3. Hlm. 101-102.

¹¹ Andi Pangerang Moenta, 2017, *Prinsip-Prinsip Pengaturan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Profesor Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar. hlm. 5.

¹² G.Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, 1983, *Op. Cit.* hlm. 18

¹³ Soehino, 1986, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta. hlm 224

¹⁴ Moh. Kusnardi dan Bintan R Saragih, 1994, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta. hlm 204

¹⁵ CF Strong, 1966, *Modern Political Constitutions An Introduction in the Comparative Study of Their Histories and Existing From*, Sidwick & Jackson Limited Edition. hlm. 84

¹⁶ F. Isjwara, 1978, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung. Hal. 187

Menurut Josep Riwu Kaho, penyelenggaraan pemerintahan dalam negara Kesatuan atau unitarisme dapat dibedakan ke dalam 2 bentuk yaitu ;

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dimana segala sesuatu dalam negara itu langsung dan diurus oleh Pemerintah Pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya.
2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom (swatantra).¹⁷

Menurut Amrah Muslimin, dalam menjalankan pemerintahan, pemerintah (dalam arti luas) berpegang pada dua macam asas, yaitu asas keaslian dan asas kedaerahan. Asas kedaerahan mengandung dua macam prinsip pemerintahan, yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi¹⁸. Secara teoretis, Amrah Muslimin juga membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan untuk mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu. Desentralisasi kebudayaan (*cultured decentralization*) memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan sebagainya)¹⁹.

Secara teoretis, desentralisasi pada awalnya lebih dikenal sebagai teori pendistribusian kewenangan dan urusan pemerintahan dalam organisasi negara.²⁰ Dalam ketatanegaraan, arti desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-

¹⁷ Josef Riwu Kaho, 2010, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm. 12

¹⁸ Amrah Muslimin, 1992, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung. hlm. 4

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 5-6.

²⁰ Oentarto Sindung Mawardi, 2004, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta. hlm. 1

daerah otonom). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara²¹.

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Desentralisasi sebagai bentuk dalam penyelenggaraan pemerintahan, dioperasionalkan dalam berbagai bentuk sebagaimana dikemukakan oleh Smith²² bahwa dalam negara berbentuk kesatuan desentralisasi meliputi devolusi dan dekonsentrasi. Devolusi adalah penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dalam bidang kebijaksanaan publik kepada lembaga perwakilan rakyat di tingkat lokal dengan instrumen hukum yang berbentuk undang-undang, sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi atas nama pemerintah kepada pejabat di daerah yang bertanggung jawab atas kebijaksanaan publik dalam wilayah yurisdiksi tertentu.

Menurut Scligman²³ desentralisasi adalah “*The process of decentralization denotes the transference of authority, legislative or administrative, from a higher level of government to a lower*” (Desentralisasi merupakan suatu proses penyerahan wewenang dari pemerintah yang lebih tinggi kekuasaannya, kepada pemerintah yang lebih rendah derajatnya, menyangkut bidang legislatif atau administratif). Smith²⁴ mendefinisikan desentralisasi sebagai “*The transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of government within a state, or offices within a large organization*” (Transfer kekuasaan dari tingkat atas ke tingkat yang lebih rendah dalam hirarki territorial yang bisa menjadi pemerintah dalam suatu negara atau kantor dalam sebuah organisasi besar). Ini berarti pendapat

²¹ Moh. Mahfud MD, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta. hlm. 22-23

²² Smith dalam Edie Toet Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Graha Ilmu dan Universitas Pancasila, Jakarta. hlm. 67

²³ Scligman dalam Ermaya Suryadinata, 1993, *Kebijaksanaan Pembangunan dan Pelaksanaan otonomi Daerah : Perkembangan Teori dan Penerapan*, Ramadhan, Bandung, hlm. 46.

²⁴ B.C. Smith, 1985, *Decentralization : The Territorial Dimension of The State*, London :, Asia Publishing House, hlm. 18.