

**ANALISIS JURIDIS  
PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN  
ANTARA PEMERINTAH DAN DAERAH OTONOM  
DI INDONESIA**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat  
untuk memperoleh gelar Magister Hukum**

**Bisman Bhaktiar  
NPM: 0706303571**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
2009**

## **PERNYATAAN ORISINALITAS**

**Tesis ini adalah hasil karya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**



**Nama : Bisman Bhaktiar**  
**NPM : 0706303571**  
**Tanda Tangan :**  
**Tanggal : 22 Desember 2009**

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Bisman Bhaktiar  
NPM : 0706303571  
Program Studi : Ilmu Hukum / Hukum Kenegaraan  
Judul Tesis : Analisis Juridis Pembagian Urusan Pemerintahan  
antara Pemerintah dan Daerah Otonom di Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

Dewan Penguji

Pembimbing : Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, S.H. ( )

Penguji : Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H. ( )

Penguji : Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si. ( )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 29 Desember 2009

## KATA PENGANTAR

*Bismilliahirrohmanirrohim,*

*Teriring salam dan doa, semoga Allah SWT senantiasa memberikan rahmat dan hidayahNya, agar kita senantiasa diberi keselamatan, kemudahan dan limpahan kasih sayangNya.*

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena telah diberikan kekuatan dan kemudahan sehingga dapat menyelesaikan tesis ini. Tesis ini merupakan tugas akhir dan salah satu syarat untuk menyelesaikan studi di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Penulis sadar, bahwa tesis ini dapat diselesaikan dengan bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, S.H. selaku pembimbing dan penguji, yang telah memberikan bimbingan dan koreksi serta membuka wawasan pemikiran bagi penulis.
2. Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H. dan Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si. selaku penguji, yang telah memberikan pertanyaan dan pernyataan kritis sebagai bahan masukan dan perbaikan tesis ini.
3. Pimpinan dan staf Sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, atas dukungan dan fasilitasi akademik yang diberikan selama penulis studi di Pascasarjana FH UI.
4. Bapak Ir. Eko Sri Haryanto, MMA. Ditjen PMD Depdagri atas dukungannya kepada penulis saat kuliah, serta rekan-rekan tim GSPP atas “fasilitasnya” sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
5. Rekan-rekan penulis di kelas HTN angkatan 2007, Bayu Dwi, Ferdinandus, Siswantana Tika, Roberia, Handoyo, Arlianti Vita, Ulfiandri dan Amin Fahrudin yang telah memberikan dukungan dan saling memberikan semangat dalam menyelesaikan studi.

6. Rekan-rekan di Komisi Hukum Nasional RI, Ihkwan Fahrojih, S.H, Jamil Burhan, S.H. dan rekan lainnya, yang telah memberikan dukungan pinjaman referensi dan dukungan lainnya hingga penulis dapat melaksanakan ujian tesis dengan lancar.
7. Orang tua, Bapak dan Ibu yang dalam setiap selesai sholatnya senantiasa memberikan curahan doa bagi penulis serta Istri dan putra tercinta, Widyawati dan Fahar Izzuhu Hammam yang telah memberikan semangat dan memacu motivasi bagi penulis.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, untuk itu saran dan kritik senantiasa terbuka untuk menjadi masukan bagi penulis. Kiranya, tesis ini dapat memberikan manfaat, baik bagi penulis maupun bagi khalayak luas.

*Billahittaufiq wal hidayah.*



Jakarta, Desember 2009

Penulis,

Bisman Bhaktiar

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH  
UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

**Nama** : **Bisman Bhaktiar**  
**NPM** : **0706303571**  
**Program Studi** : **Ilmu Hukum / Hukum Kenegaraan**  
**Fakultas Hukum** : **Hukum**  
**Jenis Karya** : **Tesis**

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty- Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul: “Analisis Juridis Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah Otonom di Indonesia”, beserta perangkat yang ada.

Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada Tanggal : 29 Desember 2009  
Yang Menyatakan :

Bisman Bhaktiar

## ABSTRAK

Nama : Bisman Bhaktiar

Program Studi : Ilmu Hukum

Judul Tesis : Analisis Juridis Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Dan Daerah Otonom Di Indonesia

Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan daerah otonom di Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai dengan masa pasca reformasi diwarnai dengan pasang surut perkembangannya, baik dari aspek konsep, bobot atau besaran urusan pemerintahan yang terbagi untuk Pemerintah dan daerah otonom serta kecenderungannya ke arah sentralisasi atau desentralisasi. Berkaitan dengan itu, penelitian ini melakukan kajian terhadap bagaimana dinamika pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan daerah otonom serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Oleh karena itu, penelitian ini mendeskripsikan desentralisasi dan otonomi daerah serta pembahasan tentang pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan daerah otonom dalam undang-undang dasar dan undang-undang, mulai saat Indonesia merdeka hingga saat ini.

Dari penelitian ini menunjukkan telah terjadi dinamika pengaturan dan kondisi yang melatarbelakanginya. Faktor-faktor yang mempengaruhi pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan daerah otonom di Indonesia, diantaranya adalah kondisi sosial dan politik, perubahan konstitusi dan politik hukum. Kondisi sosial dan politik yang berkembang, sangat berpengaruh pada pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan daerah otonom. Pada konfigurasi politik yang demokratis dan terdapat keseimbangan diantara kekuatan politik, maka hubungan Pemerintah dan daerah otonom akan cenderung desentralisasi. Namun sebaliknya, pada konfigurasi politik yang tidak demokratis atau otoritarian maka hubungan Pemerintah dan daerah otonom cenderung sentralisasi.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	viii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
A Latar Belakang	1
B Perumusan Masalah	15
C Tujuan dan Kegunaan Penelitian	15
D Metode Penelitian	17
E Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual	19
1. Kerangka Teori	19
2. Kerangka Konseptual	27
F Sistematika Penulisan	29
<b>BAB II POLA HUBUNGAN PEMERINTAH DAN DAERAH OTONOM DALAM SISTEM KETATANEGARAAN</b>	<b>31</b>
A Pola Hubungan Pemerintah dan Daerah Otonom Di Negara Kesatuan	31
B Desentralisasi dan Otonomi Daerah	35
1. Pengertian Desentralisasi	35
2. Urgensi Desentralisasi	42
3. Tujuan desentralisasi	48
4. Jenis-jenis Desentralisasi	52
5. Kelebihan dan Kekurangan Desentralisasi	56
6. Hubungan Desentralisasi Dengan Otonomi Daerah	62



7.	Pengertian Otonomi Daerah	64
8.	Daerah Otonom	69
9.	Jenis-jenis Otonomi Daerah	74
C	Pembagian Urusan Pemerintahan	77
1.	Pengertian Urusan Pemerintah	78
2.	Prinsip-prinsip Pembagian Urusan Pemerintahan	81
3.	Metode Pembagian Urusan Pemerintahan	84
4.	Kriteria Pembagian Urusan Pemerintahan	86
 <b>BAB III DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA</b>		 <b>89</b>
A.	Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Sejarah Pemerintahan Indonesia	89
1.	Desentralisasi dan Otonomi Daerah pada Jaman Hindia Belanda	93
2.	Desentralisasi dan Otonomi Daerah pada Jaman Pendudukan Jepang	96
3.	Desentralisasi dan Otonomi Daerah pada Jaman Awal Kemerdekaan Republik Indonesia	98
4.	Desentralisasi dan Otonomi Daerah pada Masa Berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950)	104
5.	Desentralisasi dan Otonomi Daerah Pada Masa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 (17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959)	107
6.	Desentralisasi dan Otonomi Daerah Pada Masa Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959	114
7.	Desentralisasi dan Otonomi Daerah Pada Masa Orde Baru	121
8.	Desentralisasi dan Otonomi Daerah Pada Masa Reformasi	126

<b>BAB IV ANALISIS JURIDIS DINAMIKA PENGATURAN</b>	
<b>PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN ANTARA</b>	
<b>PEMERINTAH DAN DAERAH DI INDONESIA</b>	<b>136</b>
A. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Konstitusi Republik Indonesia	137
1. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Dasar 1945	141
2. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949	143
3. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950	145
4. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasca Amandemen)	147
B. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Peraturan Perundangan Republik Indonesia	149
1. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945	150
2. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948	153
3. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957	156
4. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965	161

5. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974	166
6. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	170
7. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	172
C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pengaturan Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Dan Daerah	176
1. Kondisi sosial politik	177
2. Perubahan Konstitusi	178
3. Politik Hukum	179
<b>BAB V PENUTUP</b>	<b>181</b>
A. Simpulan	181
B. Saran	182
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>184</b>

**ANALISIS JURIDIS  
PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN  
ANTARA PEMERINTAH DAN DAERAH OTONOM  
DI INDONESIA**

**TESIS**

**Bisman Bhaktiar  
NPM: 0706303571**

**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
2009**