

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945) dengan tegas menyebut bahwa "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*"¹. Penempatan ketentuan tersebut pada Bab I Pasal 1 ayat (1) dalam UUD Negara RI Tahun 1945 menunjukkan bahwa ketentuan sebagai sebuah negara kesatuan merupakan sesuatu hal yang sangat penting dan mendasar. Pernyataan sebagai sebuah negara kesatuan yang sudah tidak bisa lagi diubah, diberikan penegasan pada Pasal 37 ayat (5) Bab XVI tentang Perubahan Undang-Undang Dasar, "*Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan*".

¹ Terdapat beberapa pengertian; *Pertama*, negara yang diatur dalam UUD ini bernama negara Indonesia; *Kedua*, negara Indonesia ialah negara kesatuan; *Ketiga*, negara Indonesia berbentuk republik. Karena itu, negara Indonesia dan Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat dilepaskan dari eksistensi negara kesatuan Republik Indonesia. Apalagi, adanya kata "ialah" dalam rumusan "Negara Indonesia 'ialah' negara kesatuan" menunjukkan rumusan yang bersifat definitif. Artinya, jika bukan negara kesatuan, maka namanya bukan lagi negara Indonesia. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hal. 285

Pilihan bentuk negara (*staatsvormen*) sebagai sebuah negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*) merupakan pilihan final bagi bangsa Indonesia. Negara kesatuan adalah negara unitaris dan bersusun tunggal. Konsekuensi sebagai sebuah negara kesatuan adalah kewenangan pemerintahan terpusat di tingkat pemerintahan pusat² dan daerah otonom merupakan bentuk pemerintahan pusat. Dengan kata lain, seluruh kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada hakekatnya merupakan milik pemerintah pusat (*selanjutnya dalam penelitian ini ditulis Pemerintah*), dan sebagian dari kewenangan tersebut baru akan menjadi milik daerah otonom (*selanjutnya dalam penelitian ini ditulis Daerah*) bila diserahkan kepada Daerah oleh Pemerintah melalui desentralisasi.

Sebagai sebuah negara kesatuan, dianut prinsip bahwa suatu urusan pemerintahan tertentu menjadi mutlak (100%) dimiliki oleh Pemerintah, tetapi tidak dimungkinkan suatu urusan pemerintahan yang mutlak (100%) dimiliki oleh Daerah. Hal ini disebabkan pada sebuah

² Soehino dalam Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hal. 166

negara kesatuan, setiap urusan pemerintahan yang menjadi milik Daerah berasal dari penyerahan Pemerintah, namun tidak secara keseluruhan. Artinya, dalam setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah di situ juga masih terdapat kewenangan Pemerintah.

Indonesia sebagai sebuah negara kesatuan, dalam praktik penyelenggaraan urusan pemerintahan sepanjang perjalanan sejarah mengalami pasang surut. Dimulai sejak awal kemerdekaan sampai saat ini terjadi perubahan-perubahan, baik dari sisi konsep maupun kecenderungannya ke arah sentralisasi atau desentralisasi. Pasang surut tersebut berlangsung sangat dinamis, puncaknya terjadi praktek penyelenggaraan urusan pemerintahan yang sangat sentralistis dalam kurun waktu yang lama di masa orde baru, yang mengakibatkan pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat tidak tercapai dan proses demokratisasi tidak berjalan seperti yang diharapkan.

Pada masa orde baru, penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor (UU No.) 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Secara normatif undang-undang ini juga mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan, termasuk urusan pemerintahan yang

didesentralisasikan kepada Daerah. Namun dalam praktek, sebagian besar urusan pemerintahan dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah. Daerah tidak lebih sebagai perpanjangan tangan untuk melaksanakan kehendak dan program-program Pemerintah serta tidak mempunyai kewenangan yang *signifikan* dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Reformasi di Indonesia pada tahun 1998 membawa perubahan besar bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan tersebut meliputi berbagai bidang, termasuk perubahan tata pemerintahan dan hubungan antara Pemerintah dan Daerah. Perubahan hubungan Pusat dan Daerah ditandai dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti dari UU No. 5 Tahun 1974. Lebih lanjut, perubahan mendasar juga terjadi pada Konstitusi Republik Indonesia yaitu UUD 1945.

Salah satu perubahan mendasar pada UUD 1945 adalah terkait dengan pemerintahan daerah. Pada amandemen kedua UUD 1945, Bab VI tentang Pemerintah Daerah Pasal 18 yang sebelumnya hanya terdiri dari satu pasal tanpa ayat mengalami perubahan menjadi 3 pasal, yakni Pasal 18, 18A dan 18B dengan 11 ayat. Dalam pasal ini juga dinyatakan

secara tegas mengenai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Daerah dan otonomi daerah, Pasal 18 ayat (2) mengatur sebagai berikut, "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*".

Lebih lanjut dalam pasal yang sama pada ayat (5) dinyatakan, bahwa:

*"Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah"*³.

UUD Negara RI Tahun 1945, khususnya pasal 18 memberikan landasan tentang kedudukan pemerintahan daerah, dan diantaranya adalah tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah menurut asas otonomi. Konsekuensi dari perubahan undang-undang dasar ini, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah perlu disesuaikan.

Sejalan dengan hal tersebut, pada tahun 2004 dilakukan berbagai evaluasi dan koreksi atas UU No. 22 Tahun 1999. Koreksi dilakukan sebagai jawaban atas

³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Perubahan ke-2

perubahan drastis pada sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menempatkan hubungan Pemerintah dan Daerah kurang proporsional. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi potensi terjadinya disintegrasi dan tidak tercapainya tujuan otonomi daerah sebagaimana yang dicita-citakan.

Di tengah perubahan dan perkembangan dinamika kehidupan politik, terdapat isu sentral yang menjadi wacana publik, yaitu perlunya pembagian kewenangan yang seimbang antara Pemerintah dan Daerah.⁴ Pembagian kewenangan atas urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah perlu dilakukan secara proporsional dalam kerangka otonomi daerah. Salah satu ukuran yang dapat menjadi parameter tentang besarnya otonomi, dapat diukur dari seberapa banyak urusan pemerintahan yang dimiliki Daerah. Walaupun demikian, menurut Bhenyamin Hoessein, bahwa besarnya otonomi bukan hanya diukur oleh banyaknya urusan pemerintahan yang telah dimiliki daerah sebagai konsekuensi dari penyelenggaraan desentralisasi, melainkan pula secara mendasar diukur oleh tingkat

⁴ J. Kaloh, *Kepala Daerah. Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hal. 17

kemandirian Daerah.⁵

Berpijak pada uraian pengalaman di atas, dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan pada masa orde lama dan orde baru cenderung sentralistik atau proporsi urusan pemerintahan yang berada pada Pemerintah jauh lebih besar dibanding dengan yang ada di Daerah. Walaupun sama-sama cenderung sentralistik, namun pembagian urusan pemerintahan pada masa orde lama dan orde baru mempunyai karakteristik yang berbeda. Sebaliknya, pada masa pasca reformasi tahun 1998, walaupun sama-sama desentralisasi, namun saat berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 proporsi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah menurut kedua undang-undang tersebut juga berbeda.

Perbedaan ini dipengaruhi oleh *setting* sosial dan politik dari masa ke masa atau dari rezim ke rezim berikutnya. Artinya, kehendak para pembuat undang-undang yang dipengaruhi oleh kondisi sosial politik yang melatarbelakanginya akan sangat mempengaruhi bangunan regulasi yang mengatur hubungan pusat dan daerah. Arah kebijakan hukum yang dikehendaki oleh negara terkait

⁵ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op. Cit.*, hal. 17

dengan politik hukum desentralisasi sangat mempengaruhi kemana arah "bandul" kekuasaan, apakah lebih condong ke Pemerintah atau ke Daerah.

Penerapan praktik penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan desentralisasi dan otonomi daerah sepanjang sejarah Indonesia sampai saat sekarang ini telah menampilkan gambaran yang bervariasi, yang secara umum dipahami mencerminkan tarik ulur sifat sentralistik dan desentralistik. Kenyataan implementasi antara dua kontinum tersebut selama ini telah pula menampilkan pemahaman yang beraneka ragam terhadap otonomi daerah. Namun, apapun rumusan atau ungkapannya, otonomi daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat.⁶

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan desentralisasi yang selama ini telah berlangsung, berpotensi untuk terjadi resentralisasi bila "bandul" kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan lebih condong kepada pusat dan sebaliknya dapat berpotensi disintegrasi yang mengarah kepada federalisme bila

⁶ Hari Sabarno, *Sambutan Menteri Dalam Negeri pada Penerbitan Buku Beberapa Gagasan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia* dalam Owen Podger dkk, *Beberapa Gagasan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hal. iv

"bandul" kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan lebih condong kepada daerah.

Potensi terjadi resentralisasi atau kewenangan kembali terpusat dapat dilihat pada UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 10 ayat (5), sebagai berikut:

"Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3)⁷, Pemerintah dapat:

- a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
- c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan".

Pada ayat (5) tersebut dapat diartikan bahwa, selain dilaksanakan enam urusan pemerintahan yang mutlak menjadi milik Pemerintah, Pemerintah juga dapat menyelenggarakan sendiri urusan pemerintahan di luar enam urusan tersebut. Artinya, Pasal 10 ayat (5) huruf a memberikan legitimasi bahwa terhadap urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah, masih dibenarkan bagian urusan pemerintahan diselenggarakan sendiri oleh Pemerintah. Ketentuan ini dapat berpotensi terjadinya sentralisasi,

⁷ Ayat (3) pada pasal ini yang dimaksud adalah enam urusan pemerintahan yang mutlak menjadi milik Pemerintah, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, fiskal dan moneter nasional serta agama

bila urusan pemerintahan yang semestinya dapat didesentralisasikan atau sudah menjadi urusan Daerah, dengan alasan kepentingan nasional atau kepentingan lintas Daerah dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah.

Lebih lanjut, penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa pembagian urusan pemerintahan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Ketentuan ini tidak secara tegas menyebut pada hal apa suatu urusan pemerintahan yang *concurrent* dapat diselenggarakan sendiri oleh Pemerintah atau didesentralisasikan. Hal ini juga berpotensi menimbulkan konflik kewenangan, yang disebabkan antara lain oleh lemahnya koordinasi dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan di antara tingkatan⁸.

Pada praktiknya, Pemerintah melalui kementerian dan departemen masih menyelenggarakan sendiri urusan pemerintahan yang semestinya bisa didesentralisasikan. Hal tersebut dapat dilihat dari berbagai proyek Pemerintah yang dilaksanakan di daerah. Oleh beberapa pihak, inilah yang disebut dengan "otonomi setengah

⁸ Indra J.Piliang ed., *Otonomi Daerah: Evaluasi Dan Proyeksi*, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2003, hal. 13

hati". Semestinya, untuk penguatan desentralisasi, kewenangan Pemerintah atas urusan pemerintahan porsinya lebih besar pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria, dan prosedur, sedangkan kewenangan pelaksanaan urusan pemerintahan hanya terbatas pada kewenangan yang bertujuan tertentu.⁹

Sebaliknya, selain berpotensi terjadi resentralisasi, penyelenggaraan urusan pemerintahan juga berpotensi terjadi disintegrasi yang mengarah kepada federalisme. Hal ini dapat terjadi apabila "bandul" kewenangan lebih condong kepada Daerah. Kewenangan besar yang dimiliki oleh Daerah akibat desentralisasi membuat Daerah merasa mempunyai kewenangan sepenuhnya atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang telah didesentralisasikan. Akibatnya, timbul pandangan bahwa

⁹ Kewenangan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh Pemerintah hanya terbatas pada kewenangan yang bertujuan: (1) Mempertahankan dan memelihara identitas dan integritas bangsa dan negara; (2) Menjamin kualitas pelayanan umum yang setara bagi semua warga negara; (3) menjamin efisiensi pelayanan umum karena jenis pelayanan umum tersebut berskala nasional; (4) Menjamin keselamatan fisik dan nonfisik secara setara bagi semua warga negara; (5) Menjamin pengadaan teknologi keras dan lunak yang langka, canggih, mahal, dan beresiko tinggi serta sumber daya manusia yang berkualifikasi tinggi tetapi sangat diperlukan oleh bangsa dan negara, seperti tenaga nuklir, teknologi peluncuran satelit, teknologi penerbangan dan sejenisnya; (6) Menjamin supremasi hukum nasional; dan (7) Menciptakan stabilitas ekonomi dalam rangka peningkatan kemakmuran rakyat. Dalam Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal. 33-34

Pemerintah sudah tidak perlu campur tangan lagi terhadap urusan pemerintahan yang telah didesentralisasikan.

Ada anggapan dari Pemerintah Daerah bahwa dengan desentralisasi, Daerah mempunyai kedudukan dan kewenangan yang besar sehingga Pemerintah tidak perlu lagi menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah didesentralisasikan. Seharusnya, peran Pemerintah sebatas merumuskan kebijakan makro atau koordinasi secara nasional, Pemerintah tidak lagi mempunyai peran sebagai pelaksana langsung (*executing*) terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang telah didesentralisasikan.

Akibat lain dari desentralisasi adalah terdapat kenyataan bahwa pemerintah daerah tidak "tunduk" terhadap kebijakan Pemerintah. Hal tersebut dilakukan dengan tidak ikut melaksanakan program nasional yang telah menjadi kebijakan Pemerintah dikarenakan berbagai alasan.¹⁰

Bahkan dalam sebuah kesempatan wawancara di salah satu stasiun televisi, Gubernur Gorontalo yang juga wakil dari asosiasi pemerintah provinsi seluruh Indonesia, dengan alasan otonomi dan keberagaman menyatakan bahwa

¹⁰ Kerap kali terjadi Pemerintah Daerah menolak program Pemerintah dengan berbagai alasan, misal tidak sesuai dengan kebutuhan daerah, daerah tidak siap, bahkan karena perbedaan aspirasi politik antara Pemerintah (Presiden) dengan Kepala Daerah (Gubernur dan Bupati/walikota), serta alasan-alasan lainnya.

Peraturan Pemerintah tidak mempunyai kekuatan mengikat pada seluruh daerah.¹¹

Berpijak pada kenyataan implementasi penyelenggaraan urusan pemerintahan seperti yang telah digambarkan, pelaksanaan pembagian urusan pemerintahan dalam kerangka otonomi daerah di negara kesatuan bagai dua sisi mata uang. Pada satu sisi, bila Daerah mempunyai kewenangan yang besar pada suatu urusan pemerintahan tanpa adanya kewenangan Pemerintah, maka akan berpotensi terjadi disintegrasi yang mengarah kepada federalisme. Namun sebaliknya, bila Pemerintah masih menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan yang semestinya dapat didesentralisasikan, maka akan mengarah kepada sentralisasi.

Baik secara teoritis maupun praktik di banyak negara, hubungan antara Pemerintah dan Daerah sebagaimana telah dikemukakan, diibaratkan sebagai sebuah bandul dengan dua kutub, yaitu Pemerintah dan Daerah. Jika bandul itu mengarah ke kutub Pemerintah maka terjadi sentralisasi, sehingga otomatis kewenangan Daerah akan berkurang. Demikian juga sebaliknya, jika Daerah

¹¹ Acara dialog di Metro TV pada Februari 2009, tentang kedudukan Peraturan Pemerintah lihat UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

diberikan kewenangan yang besar dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan maka terjadi desentralisasi, sehingga kewenangan Pemerintah akan berkurang. Oleh sebab itu, pembahasan hubungan kewenangan Pemerintah dan Daerah tidak akan terlepas dari tarik ulur kekuasaan diantara keduanya.¹²

Berbagai produk hukum mengenai penyelenggaraan urusan pemerintahan telah dibentuk dan telah tercapai konsesus nasional mengenai asas-asasnya. Namun dalam aplikasi selama ini kerap kali menimbulkan masalah di seputar upaya mencari titik keseimbangan antara bobot sentralisasi dan bobot otonomi daerah.¹³ Berkaitan dengan hal itu, perlu untuk diteliti tentang analisis juridis pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

¹² Syahrul Hidayat, *Otonomi Daerah, Pilkada dan Komitmen Desentralisasi Politik: Tinjauan atas tiga UU mengenai Otonomi Daerah dalam Pilkada Langsung, Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance, Partnership dan Pusat Kajian Ilmu Politik Fisip UI*, Jakarta, 2005, 29

¹³ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 59

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, terdapat pokok permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana dinamika pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah di Indonesia?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah di Indonesia?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Bertitik tolak dari latar belakang serta rumusan masalah yang telah diuraikan, tujuan penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis secara juridis dinamika pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah di Indonesia.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah.

Penelitian ini diharapkan memberi manfaat dan kegunaan secara teoritis, berupa :

1. Sumbangan pemikiran terhadap kajian pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah.
2. Sebagai salah satu referensi untuk mengkaji lebih mendalam mengenai hukum ketatanegaraan dan administrasi negara khususnya hukum pemerintahan daerah yang secara langsung berkaitan desentralisasi dan otonomi daerah.

Manfaat dan kegunaan dari penelitian ini secara praktis adalah:

1. Sebagai masukan pemikiran untuk pembangunan hukum dalam rangka memperkuat dan mendorong otonomi daerah dengan kewenangan yang seluas-luasnya namun tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Penelitian ini dapat menjadi masukan untuk kebijakan dan pengaturan terkait dengan pembagian urusan pemerintahan.
3. Diharapkan berguna sebagai bahan kajian untuk akselerasi otonomi daerah, sebagai upaya mendekatkan pelayanan pemerintah dengan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat serta terwujudnya *clean government* dan *good governance*.

D. Metode Penelitian

Berdasarkan ruang lingkup dan identifikasi masalah sebagaimana telah diuraikan, untuk mengalaborasi pokok permasalahan dalam penelitian ini akan digunakan metode hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder¹⁴. Untuk itu, data yang digunakan adalah data sekunder yang dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-normatif, hal ini dilakukan dengan mempelajari dasar-dasar atau landasan hukum sebagai bahan kajian. Pendekatan yang bersifat yuridis-normatif tersebut akan dilakukan dengan mempergunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier¹⁵.

¹⁴ Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, Hal. 13-14. Baca Juga Soejono Soekamto Dan Sri Mamudji, *Peranan Perpustakaan Di Dalam Penelitian Hukum*, Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1979, Hal. 15.

¹⁵ Ibid, hal. 29. Dilihat dari sudut sifat informasi yang diberikan, maka bahan pustaka dapat dibagi dalam 2 kelompok, sebagai berikut: (i) bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengeahuan ilmiah yang baru atau mutakhir ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan . Bahan ini mencakup; (a) buku; (b) kertas kerja konperensi, lokakarya, seminar, simposium dan seterusnya; (c) laporan penelitian; (d) laporan teknis; (e) majalah; (f) disertasi atau tesis; dan (g) paten. (ii) bahan hukum sekunder antara lain mencakup; (a) abstrak; (b) indeks; (c) billiografi; (d) penerbitan pemerintah; dan (e) bahan acuan lain. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang,

Demikian juga penelitian ini akan dilengkapi dengan pendekatan yuridis-historis dan yuridis-komparatif¹⁶. Pendekatan yuridis-historis dilakukan untuk memudahkan melakukan penelitian terhadap perkembangan aspek hukum dalam pemerintahan daerah di Indonesia, khususnya berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah. Pendekatan yuridis-komparatif dilakukan untuk memudahkan penelitian berkaitan dengan kelebihan dan kelemahan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah pada masa atau periode tertentu sesuai dengan perkembangan undang-undang yang mangaturnya.

pada dasarnya mencakup; (a) bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang telah dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan di bidang hukum. Misalnya adalah abstrak undang-undang, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedi hukum, indeks majalah hukum, misalnya yang berasal dari sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain sebagainya, yang oleh para ahli hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya.

¹⁶ *Ibid*, hal. 85. Di dalam ilmu hukum maupun praktek, metode perbandingan sering diterapkan. Namun, di dalam penelitian yang dilakukan oleh ahli-ahli yang tidak mempelajari ilmu-ilmu sosial lainnya, metode perbandingan dilakukan tanpa sistematis atau pola tertentu.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teori

Pada kajian tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah akan selalu terkait negara, sehingga teori dasar tentang negara menjadi landasan teori pada penelitian ini. Penyelenggaraan pemerintahan daerah akan selalu terkait dengan hubungan pusat dan daerah, salah satu hubungan tersebut dibangun dengan sistem desentralisasi. Desentralisasi pada penelitian ini menjadi faktor utama dalam hubungan pusat dan daerah, sehingga perlu disajikan kerangka teorinya. Selain itu yang terkait adalah teori tentang politik hukum.

Negara adalah suatu organisasi dalam satu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya¹⁷. Menurut Aristoteles¹⁸, Negara pada hakekatnya adalah sebuah asosiasi, yaitu suatu perkumpulan dari kelompok orang yang mengorganisir diri mereka untuk tujuan tertentu yang hendak dicapai.

¹⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal. 17

¹⁸ Bhenyamin Hoessein, *Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen 1945*, disampaikan dalam Seminar Dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII, diselenggarakan oleh BPHN Depkumham, Bali, 14 - 18 Juli 2003, hal 1

Sementara itu, menurut Supomo¹⁹ dengan berpijak teori integralistik yang diajarkan Spinoza, Adam Muller, Hegel dan lain-lain (pada abad 18 dan 19), negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan yang masyarakat yang organis.

Pada perkembangan saat ini, Jimly Asshydiqqie membedakan bentuk negara di dunia menjadi empat macam susunan organisasi negara, yaitu:²⁰

- 1) Negara Kesatuan (*Unitary State, Eenheidsstaat*), pada negara kesatuan dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.
- 2) Negara Serikat atau Federal (*Federal State, Bondsstaat*), pada negara serikat atau federal kekuasaan negara terbagi antara negara bagian dan pemerintahan federal, kekuasaan asli ada pada negara bagian sebagai badan hukum negara yang bersifat sendiri-sendiri yang secara bersama-sama

¹⁹ Dalam Marsilam Simanjutak, *Pandangan Negara Integralistik*, Grafiti, Jakarta, 1997, hal. 85

²⁰ Jimly Asshydiqqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hal 282

membentuk pemerintahan federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama oleh negara-negara bagian dalam konstitusi federal.

- 3) Negara Konfederasi (*Confederation, Statenbond*), negara konfederasi merupakan persekutuan antar negara-negara yang berdaulat dan independen yang karena kebutuhan tertentu mempersekutukan diri dalam organisasi kerjasama yang longgar.
- 4) Negara Superstruktural (*Superstate*), yaitu persekutuan antar negara dengan sifat yang sangat kuat, yang di dalamnya terdapat fungsi-fungsi kenegaraan sebagaimana lazimnya, seperti fungsi legislasi dan fungsi administrasi.

Dari keempat bentuk susunan organisasi negara tersebut, bentuk negara kesatuan menjadi pilihan bagi Republik Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*". Pada ketentuan ini dapat dilihat beberapa pengertian seperti yang disampaikan oleh Jimly Asshyidqie:²¹

"Pertama, Negara yang diatur dalam UUD ini bernama Negara Indonesia; Kedua, Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan; Ketiga, Negara Indonesia berbentuk Republik. Karena itu, Negara Indonesia dan Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat dilepaskan dari eksistensi Konstitusi Negara Republik Indonesia. Apalagi, adanya kata "ialah" dalam rumusan "Negara Indonesia 'ialah' Negara Kesatuan" menunjukkan rumusan yang bersifat definitif. Artinya, jika bukan Negara Kesatuan, maka namanya bukan lagi Negara Indonesia."

²¹ Jimly Asshyidqie, *Pokok-Pokok Hukum...*, op cit., hal. 285

Negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Pada suatu negara kesatuan, kekuasaan terletak pada Pemerintah dan tidak pada pemerintah daerah.²² Lebih lanjut Mahfud.MD. menegaskan bahwa negara kesatuan adalah konsep ketatanegaraan yang mengatur hubungan kekuasaan (*gezagverhouding*) antara Pemerintah dan Daerah.²³

Sementara itu menurut C.F. Strong, negara kesatuan adalah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada Pemerintah dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada Daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan Pemerintah. C.F Strong menyimpulkan bahwa terdapat ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan yaitu, (1) adanya supremasi dari dewan

²² Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik Dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, Hal. X

²³ Moh. Mahfud MD., *Konstitusi dan Hukum Konstitusi dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal. 212. Mahfud juga menjelaskan bahwa konsep kesatuan berbeda dengan konsep persatuan, persatuan adalah sikap batin atau kejiwaan atau semangat kolektif untuk bersatu dalam ikatan kebangsaan dan negara.

perwakilan rakyat pusat, dan (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat.²⁴

Dalam menjalankan fungsinya, negara mempunyai kekuasaan, yang menurut Arthur Maass memilah pembagian kekuasaan negara menjadi dua, yaitu²⁵: Pertama, *Capital Division of Powers*, pembagian kekuasaan secara horisontal atau pemisahan kekuasaan (*separations of powers*) yang melahirkan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kedua, *Areal Division of Power*, pembagian kekuasaan secara vertikal (pembagian kekuasaan berdasarkan wilayah) yang melahirkan desentralisasi dan otonomi daerah. Pada konteks ini, desentralisasi merupakan instrumen yang digunakan dalam rangka *areal division of powers*.

Pembagian kekuasaan secara vertikal bertujuan untuk menciptakan keseimbangan antara Pemerintah dan Daerah. Pembagian kekuasaan ini dilakukan dengan membentuk daerah otonom yang berfungsi sebagai organ yang menerima penyerahan kekuasaan dari Pemerintah atau dapat disebut dengan desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang atau penyerahan sebagian urusan pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Menurut Bhenyamin

²⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu...*, *Op cit.*, hal. 269

²⁵ Arthur Maass, *Area And Power A Thery Of Local Government*, Glencoe, Illions, 1969, hal 9

Hoesein, pengertian desentralisasi tidak hanya penyerahan wewenang namun harus pula mencakup pembentukan daerah otonom²⁶.

Sementara itu, menurut Hans Kelsen pada sebuah negara tidak mungkin terjadi urusan pemerintah diselenggarakan 100% sentralisasi atau 100% desentralisasi atau tidak mungkin terdapat *total centralization* atau *total decentralization*²⁷. Sebagaimana disampaikan oleh Bhenyamin Hoessein bahwa sentralisasi merupakan asas yang pokok, sementara itu asas desentralisasi (termasuk juga dekonsentrasi dan tugas pembantuan) tidak mungkin diselenggarakan tanpa sentralisasi²⁸. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa makna desentralisasi pada negara kesatuan adalah sebagai wujud toleransi Pemerintah kepada Daerah dalam hal pemberian kewenangan untuk melaksanakan urusan-urusan yang bisa menjadi urusan rumah tangga daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

²⁶ Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Dati II Suatu Kajian Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Desertasi, Universitas Indonesia Jakarta, 1993, Hal 71

²⁷ Bhenyamin Hoessein, et.,al. *Naskah akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintahan Pusat Dan Daerah*, PKPADK Fisip UI, Jakarta, 2005, Hal. 67

²⁸ Bhenyamin Hoessein, *Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Dan Daerah Otonomi*, Makalah, disajikan dalam seminar FISIP UI, Depok, 2007, hal. 1.

Satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subjek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya, jadi hubungan pusat dan daerah merupakan hubungan antara dua subjek hukum yang masing-masing berdiri sendiri²⁹.

Pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah tidak akan lepas dari sisi politik hukum atau kebijakan hukum (*legal policy*). Politik hukum menurut Teuku Muhammad Radhi³⁰ adalah sebagai pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah kemana hukum hendak diperkembangkan. Pengertian ini menunjukkan pandangan Radhie bahwa politik hukum mencakup *ius constitutum* atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat ini dan *ius contituendum* atau hukum yang atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang.

²⁹ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hal. 5

³⁰ Teuku Muhammad Radhi dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hal. 13

Sementara itu, Padmo Wahyono³¹ mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. Dalam hal ini, Padmo Wahyono melihat politik hukum dengan lebih condong pada aspek *ius constituendum*.

Soedarto memberikan pengertian politik hukum adalah kebijaksanaan dari negara dengan perantaraan badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan perundangan yang dikehendaki dan diperkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan norma yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan.³² Dari berbagai definisi politik hukum, dapat dibuat rumuan sederhana bahwa politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa

³¹ *ibid*

³² Lihat juga Aruan Sakidjo Dan Bambang Poernomo. *Hukum Pidana: Dasar Aturan Umum Hukum Pidana Kodifikasi*, cet. I, Ghalia Indonesia, Yogyakarta, 1990, hal. 55.

politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara³³.

Tujuan politik hukum nasional adalah, pertama, sebagai suatu alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki; Kedua, dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang lebih besar.³⁴

2. Kerangka Konseptual

Dalam penelitian ini terdapat beberapa konsep dan terminologi yang perlu untuk dijelaskan secara lebih rinci serta diberikan batasan dalam definisinya. Penjelasan dan pemberian dimaksudkan untuk memberikan definisi atau gambaran yang sama tentang konsep dan terminologi yang berhubungan topik pada penelitian ini. Kerangka konsep yang digunakan dalam penulisan ini berasal dari undang-undang dan pendapat ahli. Beberapa definisi dan batasan yang dapat digunakan sebagai pedoman operasional dalam penulisan ini antara lain sebagai berikut:

³³ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik...*, *op cit.*, hal 16

³⁴ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 59

Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³⁵. Dalam hal ini Pemerintah ialah seluruh aparat dari unit Pemerintah, baik yang berada di pusat pemerintahan negara maupun instansi vertikal yang ada di daerah.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945."³⁶ Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.³⁷

Pengaturan dalam penulisan penelitian ini sebatas pengaturan dalam Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang yang terkait dengan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah. Pembagian urusan pemerintahan

³⁵ UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 1.

³⁶ UU No.32 Tahun 2004, *Op.cit.*, Pasal.1 angka 2.

³⁷ UU No.32 Tahun 2004, *Op.cit.*, Pasal 1 angka 3.

adalah pembagian kewenangan dalam melaksanakan urusan pemerintahan (bukan merupakan pembagian kedaulatan).³⁸ Kewenangan adalah kemampuan yuridis dari orang atau badan berdasarkan hukum publik.³⁹ Urusan Pemerintahan adalah bidang pemerintahan atau sektor atau bagian lebih kecil dari sektor.

F. SISTEMATIKA LAPORAN

Sistematika yang digunakan dalam penulisan laporan penelitian ini terdiri dari lima bab.

Bab pertama, berjudul Pendahuluan, dalam bab ini terdapat enam sub-bab, yang meliputi latar belakang masalah, permasalahan, tujuan penelitian, metode penelitian, kerangka teori, serta sistematika laporan.

Bab kedua, berjudul Pola Hubungan Pemerintah Dan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan. Pada Bab ini berisi tentang konsepsi pola hubungan pemerintah dan daerah sesuai dengan bentuk negara, tinjauan teoritis tentang desentralisasi dan otonomi daerah, konsepsi tentang

³⁸ H.M. Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2005, hal. 71

³⁹ F.A.M. Stroink, *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi*, (Penerjemah: H. Ateng Syafrudin), Refika Aditama, Bandung, 2006, hal. 24

pembagian urusan pemerintahan.

Bab ketiga, membahas tentang Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia. Pada bab ini menyajikan tentang sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Sejarah Indonesia, pembagian urusan urusan pemerintahan dalam dinamika peraturan-perundangan Indonesia.

Bab keempat, menganalisa dinamika pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah dan analisa faktor-faktor yang menyebabkan terjadi dinamika pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah.

Bab kelima, berjudul Penutup, dalam bab ini akan diuraikan mengenai simpulan dan saran atas pokok permasalahan yang menjadi obyek penelitian.