

**DISERTASI**

**PENGATURAN HUBUNGAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH  
DENGAN PEMERINTAH DESA BERDASARKAN PRINSIP  
OTONOMI DALAM MEWUJUDKAN  
PEMERINTAHAN YANG BAIK**

***REGULATION OF THE RELATIONSHIP BETWEEN REGIONAL  
GOVERNMENT AUTHORITY AND VILLAGE GOVERNMENT  
IS BASED ON THE PRINCIPLE OF AUTONOMY  
IN REALIZING GOOD GOVERNANCE***



oleh

**ANDI ARFAN SAHABUDDIN**  
NIM.B 013191024



**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2024**

## HALAMAN JUDUL

# PENGATURAN HUBUNGAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DENGAN PEMERINTAH DESA BERDASARKAN PRINSIP OTONOMI DALAM MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor  
Pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum

Disusun dan Diajukan Oleh:

**ANDI ARFAN SAHABUDDIN**  
NIM. B 013191024



PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2024

**DISERTASI**

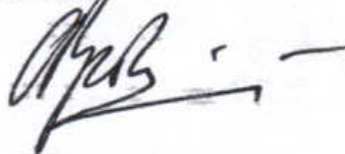
**PENGATURAN HUBUNGAN KEWENANGAN PEMERINTAH  
DAERAH DENGAN PEMERINTAH DESA BERDASARKAN PRINSIP  
OTONOMI DALAM MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK**

Disusun dan diajukan oleh:

**ANDI ARFAN SAHABUDDIN**  
**B013191024**

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 10 Juni 2024  
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui  
Promotor



**Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H**  
**NIP 195701011986011001**



**Prof. Dr. Andi Pangerang, S.H., M.H., DFM.**  
**NIP 196108281987031003**



**Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.**  
**NIP 196409101989031004**



**Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P**  
**NIP 197312311999031003**



## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Andi Arfan Sahabuddin**

Nomor Induk Mahasiswa : B 013191024

Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa Sebagian atau keseluruhan disertasi ini karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 10 Desember 2023

Yang Menyatakan,



**Andi Arfan Sahabuddin**



## KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah Rabbil Alamin penulis panjatkan atas kehadiran **Allah SWT** yang hanya karena pertolongan-Nya serta taufiq dan hidayah-Nya yang telah dicurahkan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan hasil penelitian disertasi ini yang berjudul “Pengaturan Hubungan Kewenangan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Desa berdasarkan Prinsip Otonomi dalam mewujudkan Pemerintahan yang baik”. Salawat dan salam semoga tetap tercurahkan keharibaan **Rasulullah Muhammad SAW**, Nabi yang telah sukses melakukan transformasi *Yuhrijukum Linnasi Minassulumati Ilan Nur*.

Penulis menyadari bahwa Disertasi ini mustahil dapat diselesaikan tanpa adanya bantuan, dorongan serta bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini sepatutnyalah penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada mereka semua serta diiringi doa semoga **Allah SWT** memberikan pahala yang berlipat ganda atas segala bantuan yang telah diberikan selama ini. Sembah sujud penulis peruntukkan kepada kedua Orang Tua Almarhum Drs.A.Sahabuddin dan Almarhumah Drs. Andi Nuraeni Ayas atas segala didikan dan doanya selama ini. Semoga apa yang telah diberikannya selama ini menjadi amal jariyah bagi mereka. Kepada Tante saya yang juga sebagai orang tua saya Dra. HJ. Andi Hasnawati Ayas, Andi Siti Hariyati Ayas, Andi Muliati Ayas, S.Pd, Almarhum H. Andi Thamrin, Kakak Andi Usama Harun, S.H.,M.H. Kepada Bapak Mertua Mustakim, A.Md dan Ibu Mertua Almarhumah Sitti Asma, S.Pd, adik ipar Saddam Musma, S.Stp., M.Si. Akifah. SKM., MKM.



an, rasa hormat dan ucapan terima kasih dengan penuh kerendahan  
urkan kepada yang terhormat dan amat terpelajar Prof. Dr. Achmad

.H. selaku Promotor, Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H.,

DFM. dan Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. selaku Ko-Promotor yang telah banyak meluangkan waktu dalam memberikan bimbingan dan menunjukkan hal-hal yang penting dan perlu diperhatikan dengan penuh keikhlasan dalam proses penyelesaian penulisan disertasi ini. semoga **Allah SWT** meninggikan derajat serta mencurahkan Rahmat dan Rahman-Nya kepada mereka semua.

Ucapan yang sama juga Penulis haturkan kepada yang terhormat dan amat terpelajar Prof. Dr. Muh Yunus Wahid, S.H., M.Si, Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H., Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H., dan Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. selaku tim penguji yang telah banyak memberikan masukan, arahan maupun saran-saran yang membuka cakrawala berpikir penulis.

Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Pendidikan Nasional dan Kebudayaan yang memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti studi Program Doktor (S3) dengan bantuan biaya UKT beberapa semester pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

Kepada para pimpinan Institusi tempat penulis menimba ilmu pengetahuan, Prof. Dr. Ir Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan para Wakil Dekan Fakultas Hukum, Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta seluruh staf, Khususnya pengelola Program Doktor Ilmu Hukum, terima kasih atas segala dukungan baik fasilitas, maupun pelayanan yang prima yang telah diberikan selama Penulis menempuh Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.



kassar.

Ucapan yang sama juga Penulis haturkan kepada Para pimpinan Universitas Islam

at Penulis mengabdikan, Hj. Fatima Kalla selaku Ketua Yayasan

Perguruan Tinggi Al-Gazali Makassar, Prof. Dr. Ir. Hj. Andi Majdah Muhyiddin Zain, M.Si selaku Ketua Harian Yayasan Perguruan Tinggi Al-Gazali Makassar yang telah banyak memberikan Motivasi arahan maupun keteladanannya selama ini, Prof. Dr. H. Muammar Bakry, L.C., M.Ag selaku Rektor Universitas Islam Makassar serta para Wakil Rektor. Prof. Dr. H. Muh Yunus Idy selaku Ketua PusBakum UIM yang telah banyak memberi Motivasi arahan maupun keteladanannya selama ini, Dr. H. Nurdin Tajry, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Makassar beserta seluruh teman sejawat serta staf di Universitas Islam Makassar terkhusus para teman sejawat, staf, Para Sahabat dan seluruh mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Islam Makassar yang tak henti-hentinya memberi semangat dan dorongan untuk terus berjuang menyelesaikan Pendidikan Doktoral.

Rekan-rekan penulis, Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Angkatan 2019 S3 B-Happy terima kasih atas doa, Kerjasama, dan kebersamaannya selama ini.

Akhirnya terima kasih yang tulus Penulis persembahkan kepada Istri tercinta Dr. Sri Gusty, S.T., M.T. yang selalu memberi dorongan, motivasi dan sekuat tenaga membantu dalam penyelesaian penulis yang penuh kasih sayang, serta Anak-anakku yang tersayang Andi Arshaka Putra Arsy dan Andi Wija lolo Putra Arsy yang selalu memberi semangat serta senyum manisnya yang selalu memberi kekuatan untuk penulis.

Akhirnya penulis berharap semoga dengan hadirnya disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan hidayah-Nya atas segala ikhtiar yang telah kita lakukan selama ini, dan



... lisisi-Nya, Aamiin

Nama : ANDI ARFAN SAHABUDDIN

Tempat dan tanggal lahir: Makassar 20 Oktober 1983

Makassar, 20 Mei 2024

**Andi Arfan Sahabuddin**



Optimized using  
trial version  
[www.balesio.com](http://www.balesio.com)



## ABSTRAK

**ANDI ARFAN SAHABUDDIN.** *Pengaturan Hubungan Kewenangan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Desa berdasarkan Prinsip Otonomi dalam mewujudkan Pemerintahan yang baik* (dibimbing oleh Achmad Ruslan, Andi Pangerang Moenta, Aminuddin Ilmar)

Kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah desa merupakan hal yang penting dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dan pemerintah desa haruslah sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi. Otonomi sebagai dasar konstitusional diharapkan dapat menjadi landasan yang kokoh untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Implementasi otonomi daerah dilandasi oleh semangat untuk mengubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari pendekatan yang sifatnya sentralistik menuju kepada pemerintahan daerah yang desentralistik. Namun perubahan tersebut akan menimbulkan permasalahan lain, seperti adanya peraturan perundang-undangan sektoral yang belum sesuai dengan undang-undang otonomi daerah. Akibatnya terjadi tarik menarik kewenangan antara pusat dengan daerah dan bahkan terkadang antar daerah sendiri.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pengaturan, implementasi, dan pola pengaturan hubungan kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah desa berdasarkan prinsip otonomi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Penelitian ini adalah hukum normatif di bidang hukum tata negara, yang mengkaji tentang bagaimana mewujudkan harmonisasi kewenangan dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Bahan-bahan hukum yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif, dengan menginterpretasikan, menguraikan, menjabarkan, serta menyusunnya secara sistematis sesuai dengan tujuan penelitian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan kewenangan antara pemerintah daerah dan pemerintah desa harus dirancang dengan cermat dan seimbang, dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang mencakup partisipasi masyarakat, akuntabilitas, dan efisiensi pengelolaan sumber daya, untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik yang berkontribusi pada pembangunan berkelanjutan dan pemberdayaan masyarakat lokal. Pemberian wewenang yang substansial kepada desa dalam mengatur urusan lokal mereka, sehingga pemerintah desa memiliki kemandirian yang lebih besar dalam menjawab kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat, yang merupakan salah satu pilar utama tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam pola pengaturan hubungan yang ideal, desa memiliki kewenangan yang memadai untuk pengelolaan sumber daya alam lokal sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat. Sementara itu, pemerintah daerah tetap memiliki peran dalam memberikan dukungan teknis, bimbingan, dan pengawasan yang diperlukan untuk memastikan pelaksanaan program-program desa sesuai dengan rencana pembangunan yang lebih luas.



***ewenangan pemerintah daerah, kewenangan pemerintah desa,  
pemerintahan yang baik***

## ABSTRACT

**ANDI ARFAN SAHABUDDIN.** Regulation Of The relationship between Regional Government Authority and Village Government is based on the Principle of Autonomy in realizing good governance (Supervised by Achmad Ruslan, Andi Pangerang Moenta, Aminuddin Ilmar)

The authority of regional governments and village governments is important in realizing good governance. The authority granted to regional governments and village governments must be in accordance with the principles of autonomy. Autonomy as a constitutional basis is expected to be a solid foundation for realizing good governance. The implementation of regional autonomy is based on the spirit of changing the paradigm of government administration from a centralized approach to a decentralized regional government. However, this change will create other problems, such as the existence of sectoral legislation that is not yet in accordance with the regional autonomy law. As a result, there is a tug-of-war between the central government and the regions, and even sometimes between the regions themselves.

This study aims to examine the regulation, implementation, and pattern of arrangements for the relationship between the authority of regional governments and village governments based on the principles of autonomy in realizing good governance. This study is a normative law in the field of constitutional law, which examines how to realize the harmonization of authority in the relationship between the central government and regions in the implementation of regional autonomy. The legal materials obtained will be analyzed qualitatively, by interpreting, explaining, elaborating, and compiling them systematically in accordance with the research objectives.

The results of the study show that the arrangement of authority between regional governments and village governments must be carefully and balanced, taking into account various aspects that include community participation, accountability, and efficiency of resource management, to achieve good governance that contributes to sustainable development and empowerment of local communities. The granting of substantial authority to villages in managing their local affairs, so that village governments have greater autonomy in responding to the needs and aspirations of the local community, which is one of the main pillars of good governance. In the ideal pattern of relationship arrangements, villages have adequate authority for the management of local natural resources in accordance with the needs and aspirations of the local community. Meanwhile, regional governments still have a role in providing technical support, guidance, and supervision that is necessary to ensure the implementation of village programs in accordance with the broader development plan.

***Keywords: authority of regional governments, authority of village governments, autonomy, good governance***



# DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul.....	i
Persetujuan Pembimbing .....	iii
Pernyataan Keaslian .....	iv
Prakata .....	v
Abstrak .....	viii
Abstract .....	ix
Daftar Isi .....	X
Daftar Tabel.....	xi
Daftar Gambar .....	xii
<b>BAB I : PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Manfaat Penelitian .....	13
E. Orisinalitas Penelitian .....	14
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>17</b>
A. Landasan Teori .....	17
1. Teori Negara Hukum .....	18
2. Teori Peraturan Perundang-Undangan.....	29
3. Teori Desentralisasi .....	36
4. Teori Kewenangan .....	58
5. Teori tentang Otonomi Daerah .....	72
B. Indonesia sebagai Negara Hukum .....	75
C. Konsep Negara Kesatuan .....	82
D. Konsep Pembagian Kekuasaan .....	88
E. Tata Kelola Pemerintahan yang Baik .....	95
F. Dasar Hukum Otonomi Daerah .....	99
G. Kewenangan Pemerintahan Daerah .....	106
emerintah Daerah Kabupaten .....	108
emerintah Desa .....	110
angka Pikir .....	113



I. Definisi Operasional .....	117
<b>BAB III : METODE PENELITIAN .....</b>	<b>121</b>
A. Lokasi Penelitian .....	121
B. Tipe Penelitian .....	122
C. Pendekatan.....	122
D. Populasi dan Sampel .....	126
E. Jenis dan Sumber Data .....	127
F. Teknik Pengumpulan Data .....	127
G. Teknik Analisis Data .....	128
<b>BAB IV : PENGATURAN HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH</b>	
<b>DAERAH DAN PEMERINTAH DESA .....</b>	<b>129</b>
A. Kedudukan Dan Jenis Desa .....	129
B. Norma Hukum.....	138
C. Syarat-syarat Pembentukan Norma.....	174
D. Karakteristik Norma.....	184
<b>BAB V : WUJUD IMPLEMENTASI KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DAN</b>	
<b>PEMERINTAH DESA .....</b>	<b>201</b>
A. Kewenangan Atribusi.....	201
B. Kewenangan Delegasi.....	204
C. Kewenangan Mandat.....	208
D. Pembagian Pemerintah Daerah.....	209
E. Kewenangan Hak Asal Usul.....	212
F. Kewenangan Lokal Berskala Desa.....	214
G. Kewenangan Penugasan.....	218
<b>BAB VI : POLA PENGATURAN HUBUNGAN KEWENANGAN PEMERINTAH</b>	
<b>DAERAH DAN PEMERINTAH DESA .....</b>	<b>245</b>
A. Desentralisasi Simetris.....	245
B. Desentralisasi Asimetris.....	246
C. Hubungan dengan Desa.....	250
D. Hubungan dengan Desa Adat.....	252
Hubungan yang Ideal.....	253
UTUP .....	261
mpulan .....	261
.....	263



DAFTAR PUSTAKA .....	265
DAFTAR RIWAYAT HIDUP .....	271



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir .....	117
Gambar 2. Bagan hirarki peraturan perundang-undangan.....	180
Gambar 3. Bagan peraturan desa.....	182



## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Hubungan Kewenangan Pemerintah Daerah dan Desa.....	161
Tabel 2. Perbandingan Pasal yang kurang selaras.....	165
Tabel 3. Perbandingan cara memperoleh wewenang.....	232
Tabel 4. Kewenangan desa berdasarkan hak asal usul.....	240
Tabel 5. Kewenangan desa local berskala desa.....	242



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara dengan bentuk negara kesatuan yang memiliki wilayah begitu luas serta jumlah penduduk cukup padat, tentu sangat sulit mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah tanpa kehadiran pemerintahan daerah<sup>1</sup>. Negara sebagai suatu organisasi besar yang digunakan sebagai cara pengorganisasian aktivitas pelayanan untuk mencapai tujuan negara<sup>2</sup>. Disamping itu, Indonesia juga merupakan negara kesatuan yang terbentuk dari pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Lebih khusus diatur pada Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”. Pada tahun 1998 setelah reformasi, dengan adanya perubahan UUD 1945, kewenangan pemerintah pusat dan daerah berubah drastis. Demikian pula tercermin pada sistem ketatanegaraan dari sentralisasi yang menuju arah desentralisasi.

---

<sup>1</sup> Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan* (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2018).



<sup>2</sup> span. Prinsip-Prinsip Negara Hukum Dan Demokrasi (Implementasi Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Negara). 2013.



Ari Dwipayana<sup>3</sup> menjabarkan bahwa ada terdapat 2 point yang menyita perhatian pada proses transisi politik di Indonesia pada awal reformasi. Pertama, tujuan atau arah politik Indonesia mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokratis. Kedua, pemerintahan dan arah pembangunan lokal dan nasional dari sentralistik menjadi desentralisasi. Sehingga dapat dikatakan bahwa proses reformasi yang telah berjalan akan merealisasikan 2 konsep baru pada perkembangan hukum tata negara, hubungan politik dan pemerintahan yang otoritarian-sentralistik, yaitu dengan mencetuskan demokratisasi dan desentralisasi dalam sistem pemerintahan.

Akibat dari adanya proses transisi politik di awal reformasi tersebut, pemerintah Pusat dan Daerah kemudian menghadapi masa tegang dengan potensi yang mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Kepemimpinan B.J. Habibie waktu itu dipersepsikan sebagai perpanjangan tangan kekuasaan pemerintahan yang dikenal otoritarian yaitu di masa pemerintahan Soeharto. Situasi tersebut dianggap tepat bagi pemerintah daerah untuk memperjuangkan demokratisasi yang lebih baik. Ni'matul Huda<sup>4</sup> pada bukunya yang berjudul "Otonomi Daerah", mendeskripsikan tentang adanya kelangkaan legitimasi politik Pemerintah Pusat. Hal ini merupakan kesempatan tepat untuk masyarakat di Daerah agar melakukan tuntutan terhadap transformasi regulasi yang mengatur hubungan Pusat



---

ri Dwipayana dan Sutoro Eko. *Membangun Good Governance Di Desa*, IRE Press, 2003. hal.1  
Huda, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan I a, Pustaka Pelajar, 2005) hlm. 80

dan Daerah, baik dari aspek sumber daya alam berdasar pada otonomi seluas-luasnya, maupun tuntutan berubahnya bentuk negara.

Semangat otonomi serta desentralisasi berkembang cepat di tengah-tengah masyarakat, termasuk di lingkup pemerintahan. Dalam hal ini, bukan hanya pemerintahan Daerah, namun pemerintahan desa juga menginginkan hal yang sama. Hal tersebut kemudian menjembatani adanya UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan lahirnya UU No.22 Tahun 1999 tersebut, maka dua undang-undang sebelumnya yaitu UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No.5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, kemudian tidak berlaku lagi. Pada masa berikutnya UU No. 22 tahun 1999 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi, dan digantikan dengan UU No.32 tahun 2004. Terakhir UU No.32 tahun 2004 dicabut dan diganti lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan ketentuan umum, Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014<sup>5</sup>, ditetapkan bahwa otonomi daerah pada dasarnya adalah hak dan kewajiban serta wewenang bagi daerah otonom untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri, baik di bidang pemerintahan maupun untuk kepentingan masyarakatnya. Sedangkan, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada



---

<sup>5</sup> 3 Tahun 2014, Pasal 1 angka 6; otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban tonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan at setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan

daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>6</sup>.

Dengan demikian, desentralisasi dapat dimaknai sebagai tindakan penyerahan tanggungjawab dalam perencanaan, pengambilan keputusan, pengembangan serta pemanfaatan sumberdaya serta kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintahan di tingkat yang lebih rendah dalam suatu hirarkis politis administratif atau teritorial.

Penerapan desentralisasi berdasar otonomi daerah telah memberikan harapan besar bagi pemerintah daerah termasuk desa yang merasa optimis dapat mengubah keadaan menjadi lebih baik. Kekayaan alam dan potensi-potensi ekonomi daerah dapat dikelola dan dimanfaatkan untuk kepentingan daerah secara umum. Namun demikian, di tengah optimisme tersebut muncul anggapan, bahwa pemerintah pusat belum sepenuhnya dapat memberikan hak otonomi kepada pemerintahan di daerah. Sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Bagir Manan, bahwa dalam tataran pelaksanaan, belum pernah otonomi dijalankan sebagaimana mestinya”. Selanjutnya beliau mengemukakan bahwa, pemerintahan pusat dan legislatif masih gamang dan tidak tulus hati dalam merumuskan dan menjalankan arti otonomi yang sesungguhnya dengan berbagai alasan pembenaran<sup>7</sup>.



---

<sup>6</sup> Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta. Tahun 2014, hal. 27-29.

Otonomi daerah yang sangat luas juga telah menyebabkan nuansa politik menjadi lebih tinggi dibanding dengan upaya peningkatan pelayanan publik. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Eko Sutoro<sup>8</sup>, bahwa salah satu bahaya desentralisasi adalah desentralisasi mungkin akan memberdayakan elit lokal dan mengekalkan kemiskinan serta ketimpangan sosial. Penyusunan organisasi perangkat daerah banyak ditentukan oleh akomodasi kepentingan tertentu. Pengisian jabatan lebih ditentukan oleh afiliasi seseorang dengan bupati atau walikota, bahkan di beberapa daerah nepotisme berdasarkan kebangsawanan, sukuisme dan afiliasi politik masih mewarnai proses rekrutmen, penempatan atau mutasi jabatan. Gelar kebangsawanan digunakan sebagai sarana untuk memperkuat posisi jabatan, sekaligus untuk membedakannya dengan masyarakat biasa. Pelaksanaan otonomi daerah juga dapat memicu lemahnya nasionalisme di satu sisi dan memperkuat sukuisme atau sikap kedaerahan disisi lain. Hal ini tampak dari munculnya istilah “putra daerah” untuk membedakan antara penduduk asli dengan pendatang. Jika hal ini tidak dikelola dengan baik, maka akan menimbulkan dampak yang kurang kondusif terhadap pembangunan bangsa secara menyeluruh<sup>9</sup>.

Permasalahan-permasalahan sebagaimana yang dikemukakan di atas, terjadi di berbagai daerah di Indonesia, termasuk di Sulawesi Selatan.

Permasalahan seperti itu tidak hanya terjadi di tingkat kabupaten tetapi juga



---

<sup>8</sup>rawati, 2010. Implikasi Hukum Kebijakan Desentralisasi dalam Hubungan Kewenangan gkat Pemerintahan Negara Kesatuan. Jurnal Hukum No.4 Vol.17 Oktober 2010 : 552-566  
<sup>9</sup>, “Mewaspadai Fenomena Disintegrasi Bangsa”, dalam Suara Karya, 4 Desember 2000

di tingkat desa. Permasalahan lain yang juga terkait dengan otonomi daerah adalah ditingkat regulasi dan kebijakan. Terkadang ada peraturan perundang-undangan yang telah disetujui oleh DPR, namun ternyata sulit dilaksanakan di daerah, karena tidak mengakomodir dan tidak memberdayakan kepentingan lokal. Selain itu undang-undang yang disahkan DPR seringkali tidak relevan dengan kepentingan daerah. Pemberlakuan otonomi daerah sejatinya bertujuan untuk memperkuat peran pemerintah daerah, sehingga pemerintah pusat dapat berkonsentrasi dalam perannya di pentas global, namun fenomena dilapangan menunjukkan bahwa peran pemerintah daerah termasuk pemerintahan desa masih belum terlepas dari bayang-bayang pemerintah pusat.

Otonomi daerah pada dasarnya merupakan perwujudan dari kehendak warga negara Indonesia secara umum, untuk memiliki peran yang lebih besar dalam mengelola urusan daerah sendiri. Namun demikian, bukan berarti bahwa konsep tersebut dapat diimplementasikan begitu saja tanpa kelemahan atau kekurangan. Pelaksanaan otonomi daerah hingga saat ini, masih menjadi kajian bagi kalangan akademisi dan praktisi pemerintahan. Negara Indonesia masih terus mencari bentuk yang paling tepat dalam hal desentralisasi, termasuk dalam pemberian otonomi desa.

Desa pada dasarnya merupakan suatu organisasi komunitas lokal (*self-governing community*) yang mandiri. Desa mempunyai batas-batas



tertentu, serta memiliki struktur organisasi tersendiri yang bertujuan mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Struktur

organisasi itulah yang kemudian disebut sebagai struktur organisasi Pemerintahan Desa. Sebagai struktur Pemerintahan paling bawah, Pemerintahan Desa tidak dapat terlepas dari keterikatan dengan struktur pemerintahan yang ada di atasnya, baik langsung maupun tidak langsung.

Regulasi yang mengatur tentang pemerintahan desa dalam dua masa pemerintahan sebelumnya yaitu pada masa pemerintahan orde lama dan orde baru, memperlihatkan model yang bersifat sentralistik. Di kedua masa pemerintahan tersebut, kewenangan pemerintahan di desa banyak dikendalikan oleh Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Hal ini merupakan bentuk konsekuensi dari pemberlakuan sistem sentralisasi di masa Orde Baru. Desa cenderung hanya sebagai objek pembangunan atau objek kekuasaan dari pemerintah pusat, sehingga pemerintahan desa maupun masyarakatnya cenderung bersifat oportunistis dan apatis, atau menerima saja terhadap kebijakan pemerintah pusat. Dalam kondisi seperti ini, menurut Abdur Rozaki terdapat enam hal yang akan terjadi pada desa. *Pertama*, desa akan kehilangan kontrol atas *property right*, terutama penguasaan terhadap tanah Desa. *Kedua*, hancurnya basis sosial seperti kepemimpinan, atau pranata sosial lainnya. *Ketiga*, matinya demokratisasi ditingkat Desa. *Keempat*, kemiskinan di Desa hanya akan menjadi proyek pembangunan. *Kelima*, matinya kemandirian Desa. *Keenam*, eksploitasi besar-besaran terhadap sumberdaya alam di Desa, dan terciptanya



ketergantungan masyarakat desa terhadap sektor ekonomi perkotaan, yang pada akhirnya akan semakin memperbesar arus urbanisasi<sup>10</sup>.

Berdasarkan sejarahnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa memposisikan desa berada dibawah kecamatan dan kedudukan desa diseragamkan diseluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini menghambat tumbuhnya kreativitas dan partisipasi masyarakat desa setempat karena mereka tidak dapat mengelola desa sesuai dengan kondisi budaya dan adat istiadat dari desa yang bersangkutan.

Mengingat bahwa UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman, maka pada masa selanjutnya terbitlah UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui lagi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang ini semakin memberikan keleluasaan kepada desa untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan kondisi adat dan budaya setempat. Kewenangan desa dalam undang-undang tersebut, selanjutnya semakin dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, yang di dalamnya memuat tentang kewenangan-kewenangan desa.

Pada masa selanjutnya, upaya pembangunan Desa lebih dikuatkan lagi dengan adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 tahun

1973 tentang Desa, yang merupakan salah satu bentuk perkembangan



---

ozaki, dkk. "Desa, Otonomi dan Desentralisasi", IRE Press, Yogyakarta. 2005 hlm.4-9

sistem hukum di Indonesia. Undang-undang ini terwujud karena adanya keinginan untuk membentuk suatu peraturan tersendiri yang mengatur tentang desa. Salah satu tujuan dibentuknya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa adalah untuk memaksimalkan fungsi Pemerintah Desa dalam menjalankan peran utamanya sebagai penyelenggara Pemerintah Desa, pelaksana Pembangunan Desa, pembina kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Adanya pengaturan tentang kewenangan yang dimiliki oleh desa, dimaksudkan agar dalam pelaksanaannya sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai yaitu mewujudkan otonomi desa, di mana desa dapat mandiri dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Namun, setelah kewenangan tersebut diterapkan di desa ternyata pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan kebijakan yang ada. Beberapa kendala yang dihadapi antara lain mengenai adanya distorsi yaitu berupa perbedaan pemahaman dan penafsiran terutama menyangkut kewenangan desa, sehingga dapat menimbulkan gesekan ataupun sengketa dengan pihak lain. Hal tersebut diperkuat dengan adanya penelitian yang dilakukan oleh Gunawan, 2017<sup>11</sup> yang menyatakan bahwa sosialisasi regulasi tentang kewenangan desa belum diselenggarakan sampai pada tataran desa. Sampai saat ini, masih terdapat perbedaan persepsi dalam menafsirkan kewenangan desa, seringkali terjadi sengketa antara kewenangan kabupaten dengan



---

n. "Implementasi Kewenangan Desa: Dinamika, Masalah dan Solusi Kebijakan, Jurnal Pembangunan, 2017 hlm 85-99



kewenangan desa serta kewenangan desa dengan pihak swasta. Sehingga direkomendasikan untuk mereview regulasi/kebijakan tentang kewenangan desa dan melakukan sosialisasi secara intensif sampai ke tataran pelaksana dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan dan masyarakat di desa

Pemerintahan desa merupakan satuan pemerintahan yang paling kecil dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional, sehingga desa mempunyai hak dalam mengatur serta mengurus kepentingan masyarakatnya. Kewenangan desa adalah indikator penting dalam kajian otonomi desa. Kewenangan desa merupakan hak yang dimiliki desa untuk mengatur secara penuh urusan rumah tangga sendiri. Namun demikian, dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, masalah otonomi masih terus menjadi perbincangan hangat di berbagai kalangan, termasuk hal-hal yang menyangkut pola hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah desa.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dipahami bahwa walaupun desentralisasi dan otonomi daerah telah memberikan harapan besar bagi setiap daerah di seluruh Indonesia, khususnya di Sulawesi Selatan, namun masih banyak persoalan yang membutuhkan pengkajian lebih lanjut, agar setiap permasalahan yang timbul dapat diatasi dengan baik. Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, persoalan-

in tersebut antara lain terkait desentralisasi dan otonomi daerah,



adanya ketidakharmonisan antara UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa dengan undang-undang sektoral.

Belum jelasnya posisi desa dalam teori desentralisasi. Secara empiris, persoalan otonomi desa sebagai fokus kajian maupun penerapan praktis dalam tataran pemerintahan juga belum banyak diperhatikan. Popularitas otonomi desa masih jauh tertinggal dibanding otonomi daerah. Padahal, penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah. Di sisi lain, desa merupakan unit terdepan (ujung tombak) dalam pelayanan kepada masyarakat serta menjadi tonggak strategis untuk keberhasilan semua program. Posisi desa hingga kini justru belum jelas dan cenderung mengalami ambivalensi. Implikasinya, konsep dan arah otonomi desa juga masih kabur, bahkan seringkali memicu perdebatan<sup>12</sup>. Lebih lagi dipaparkan bahwa esensi review terhadap peraturan daerah adalah tindakan untuk menilai baik formal maupun material terhadap peraturan daerah oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pusat (Kementerian Dalam Negeri) melalui prosedur peninjauan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dalam upaya menjamin terwujudnya ketertiban hukum yang berdasarkan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan (meningkatkan kesejahteraan masyarakat) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pemerintah. Namun hal tersebut belum terwujud karena adanya dualisme



---

⁂uharto, dkk. "Pengembangan Otonomi Desa dengan Pendekatan Desentralisasi", ISIP UNS, Penelitian, BOPTN UNS, Hibah Fundamental, 2012

kajian peraturan daerah yang mengindikasikan adanya terjadinya gangguan hukum dalam peninjauan peraturan daerah<sup>13</sup>.

Permasalahan tersebut, kemudian melahirkan pertanyaan bahwa bagaimanakah sesungguhnya model desentralisasi yang ideal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemberian otonomi desa sehingga dapat terwujud kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat di daerah pedesaan. Penelitian disertasi ini, diharapkan dapat menjawab pertanyaan tersebut.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis membuat rumusan masalah yang nantinya akan menjadi fokus penelitian. Adapun rumusan masalahnya adalah:

1. Bagaimana pengaturan hubungan kewenangan antara pemerintah daerah dan pemerintah desa dalam mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik berdasarkan prinsip otonomi?
2. Bagaimana wujud implementasi kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah desa dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip otonomi?



---

<sup>13</sup> Inggit AR, A. Pangerang Moenta, dkk. Local Regulation Review in Realizes Legal Order and Good Governance. Journal of Law, Policy and Globalization [www.iiste.org](http://www.iiste.org) ISSN 2224-3240 (Print) ISSN 2224-3259 (Online) Vol.59, 2017.

3. Bagaimana pola pengaturan hubungan kewenangan antara pemerintah daerah dengan pemerintah desa yang ideal dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip otonomi?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisa pengaturan kewenangan antara pemerintah daerah dan pemerintah desa dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip otonomi.
2. Untuk menganalisa wujud implementasi kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah desa dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip otonomi.
3. Untuk menganalisa pola pengaturan hubungan kewenangan antara pemerintah daerah dengan pemerintah desa yang ideal dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip otonomi.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara akademis maupun secara praktis.

1. Secara akademis, penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi perkembangan hukum tata negara, terutama yang berkenaan dengan pola hubungan kewenangan antara pemerintah daerah dan pemerintah desa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang

laku.



2. Secara praktis, dapat dijadikan sebagai pedoman oleh pemerintah terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah dan penyelenggaraan pemerintahan di desa.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian yang menelaah tentang masalah-masalah yang terkait dengan otonomi daerah, serta hubungan antara pemerintahan daerah dan pemerintahan desa sudah pernah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Penelitian-penelitian tersebut yaitu :

1. Bhenjamin Hoessein dalam disertasinya yang berjudul; “Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II”, suatu kajian desentralisasi dan otonomi daerah dari segi hukum administrasi negara. Permasalahan yang dikaji meliputi: (1) berapa besarnya otonomi daerah tingkat (Dati) II dibandingkan dengan bagian otonomi Dati I di wilayah Dati II yang bersangkutan, dan (2) faktor–faktor yang mempengaruhi besarnya otonomi Dati II tersebut.
2. Bagir Manan dalam disertasinya yang berjudul “Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945”. Disertasi ini mengkaji secara khusus dan mendalam mengenai asas desentralisasi serta menelaah perkembangannya secara teoritik terhadap hubungan pusat dan daerah berdasarkan UUD 1945.
3. Disertasi H. Nuktoh Arfawie Kurde yang berjudul “Peranan Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Penguatan Integrasi NKRI. Penelitian ini dilakukan terhadap UU No.32 Tahun 2004 tentang



Pemerintahan Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Penelitian disertasi ini, walaupun membahas tentang desentralisasi dan otonomi daerah, namun tidak membahas mengenai kewenangan pemerintahan desa dalam hubungannya dengan kewenangan pemerintah daerah. Sehingga penelitian disertasi ini berbeda dengan penelitian disertasi yang akan dilaksanakan oleh penulis.

4. Disertasi Ruksamin (2015), yang berjudul “Implementasi Alokasi Dana Desa dalam Konteks Otonomi Desa”. Studi kasus di Kabupaten Konawe Utara Provinsi Sulawesi Tenggara. Penelitian ini mengkaji tentang bagaimana hubungan antara Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Desa yang dilihat dari sudut pandang ilmu Administrasi Publik. Sedangkan penelitian yang akan dilaksanakan dalam disertasi ini akan mengkaji secara mendalam dari sudut pandang ilmu hukum, bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pemerintah desa sebagai *local self-government* yang otonom dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di tingkat Desa.
5. Disertasi Muhammad Ramli Haba, (2010) dengan judul “Aspek Hukum Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Daerah Di Bidang Penyelenggaraan Pendidikan Dalam Era Otonomi Daerah”. Fokus kajian dari disertasi ini adalah fungsi pemerintah daerah di bidang penyelenggaraan



idikan dengan rumusan masalah sebagai berikut: (1) Seberapa optimalisasi pelaksanaan fungsi pemerintah daerah di bidang

penyelenggaraan pendidikan; (2) Seberapa jauh sinergitas kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/kota di bidang penyelenggaraan pendidikan. Penelitian disertasi ini berbeda dengan penelitian disertasi yang akan dilaksanakan oleh penulis, karena fokus kajian yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah hubungan kewenangan pemerintahan daerah dengan pemerintahan desa dalam arti luas, bukan hanya di sektor pendidikan.

Berdasarkan pada uraian di atas, dapat dipahami bahwa beberapa penelitian sebelumnya membahas desentralisasi secara umum, baik dari segi hukum administrasi negara maupun dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini berbeda dengan penelitian penulis, karena pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah tentang hubungan kewenangan pemerintahan daerah dengan pemerintahan desa berdasarkan prinsip otonomi. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Ruksamin tahun 2015, yang berjudul “Implementasi Alokasi Dana Desa dalam Konteks Otonomi Desa”. Penelitian ini lebih khusus mengkaji tentang bagaimana alokasi dana desa berdasarkan kewenangan yang ada antara Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Desa yang dilihat dari sudut pandang ilmu Administrasi Publik.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teori

Berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi<sup>14</sup>. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>15</sup>.

Pada dasarnya sesuai dengan ketentuan di atas, dapat dipahami bahwa desentralisasi membahas tentang penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yang diwujudkan dalam bentuk pemberian otonomi kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut prakarsa sendiri dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Sedangkan Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional



---

<sup>14</sup> UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 1 angka 7  
<sup>15</sup> UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 1 angka 5



yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>16</sup>.

Pembahasan tentang desentralisasi sifatnya sangat kompleks, karena desentralisasi dapat ditinjau dari berbagai aspek. Teori dari Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema cukup luas membahas desentralisasi sehingga cenderung lebih komprehensif atau lebih menyeluruh. Rondinelli dan Cheema membahas bentuk-bentuk desentralisasi mulai dari dekonsentrasi (*deconsentration*), delegasi (*delegation*), devolusi (*devolution*), dan privatisasi (*privatization*). Rondinelli juga melihat desentralisasi dari cara pelaksanaannya dengan membagi antara desentralisasi fungsional dan desentralisasi teritorial. Oleh karena itu, teori-teori yang akan dijadikan sebagai dasar dalam penelitian disertasi ini adalah teori negara hukum, teori desentralisasi, teori kewenangan, dan teori tentang otonomi daerah.

## 1. Teori Negara Hukum

Pemahaman tentang teori negara hukum Indonesia tidak terlepas dari konsep pemikiran negara hukum yang telah lahir dan berkembang jauh sebelum lahirnya Negara Republik Indonesia. Pada dasarnya konsep negara hukum dapat dibagi dalam beberapa kelompok yakni: konsep *Rechtsstaat* yang berkembang di negara Eropa Kontinental, konsep *Rule of Law* yang berkembang di negara-negara *Anglo Saxon* dan *Socialis*



---

Ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

*Legality* yang berkembang dan diterapkan di negara-negara komunis.<sup>17</sup> Konsep negara hukum tersebut sampai saat ini memiliki pengaruh yang sangat besar dalam tataran hukum pada masing-masing kawasan dan saling mempengaruhi antara satu sistem hukum dengan sistem hukum lainnya terutama di Indonesia.

#### a. Arti dan Istilah Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan suatu *genus begrip* yang meliputi 5 (lima) konsep negara hukum sebagai *species begrip* yakni (1) konsep negara hukum menurut Qur'an dan Hadits yang dinamakan nomokrasi, (2) konsep *rechtsstaat* di Eropa Kontinental, (3) Konsep *rule of law* yang berkembang di negara-negara Eropa *Anglo Saxon*, (4) konsep *socialist legality* yang berkembang di negara-negara komunis dan (5) Konsep negara hukum Pancasila di Indonesia.<sup>18</sup>

Azhary memandang bahwa, negara hukum terdiri atas negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara hukum formal adalah negara yang segala tindakannya didasarkan hanya atas hukum tertulis. Sedangkan negara hukum materiil adalah negara yang tidak hanya mendasarkan segala tindakannya pada peraturan perundang-undangan, tetapi juga menyelenggarakan kesejahteraan umum. Sedangkan Wiryono Projodikoro mengemukakan bahwa penggabungan kata “negara” dan



---

Senoadji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1980, hlm.11  
zhary, *Negara Hukum Indonesia Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat  
i Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*,  
i, Jakarta, 2010, hlm. 83-84

“hukum” sehingga menjadi “negara hukum” berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya :

- a. Semua alat kelengkapan negara, khususnya alat-alat perlengkapan pemerintah dan tindakan-tindakannya baik terhadap warga negara maupun dalam hal saling berhubungan, masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, dan
- b. Semua penduduk dalam perhubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan hukum yang berlaku”.<sup>19</sup>

Negara hukum sebagai suatu negara yang memandang prinsip legalitas sebagai karakteristik yang esensial, bertindak melalui, berdasarkan dan sesuai negara hukum.<sup>20</sup>

Ditinjau dari segi sejarah perkembangannya negara hukum sebagai suatu konsep teoritis yang tumbuh dan berkembang di daratan Eropa Barat (Kontinental) yang dilatarbelakangi oleh suasana kehidupan berdasarkan atas perumusan kekuasaan sudah tidak populer lagi, sehingga Montesquieu mengintroduksikan ide *trias politica* dibidang ketatanegaraan, sedangkan Immanuel Kant mulai menggali ide negara hukum yang sudah dikenal sejak zaman Plato dengan istilah *nomai*.

Pemahaman Kant tentang negara hukum adalah untuk menegakkan keamanan dan ketertiban di masyarakat (*rust en orde*) sehingga negara hukum menurut Kant dikenal dengan teori “Negara Hukum Jaga Malam” (*Nachtwakerstaat*)” dimana pencapaian kesejahteraan masing-masing terserah pada warga sesuai dengan prinsip liberalisme.



---

o Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Jakarta, 1981, hlm. Senoadji, *Op. cit*, 1980, hlm. 12

Selanjutnya ide negara hukum liberal (negara jaga malam) berkembang pada negara hukum formal, negara hukum materiil dan saat ini berkembang pemahaman negara hukum dalam arti negara kemakmuran (*welfare state*).

Muh. Yamin<sup>21</sup> menegaskan bahwa, “Negara Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechtsstaat, government of laws*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polis atau negara militer, tanpa polisi dan prajurit memegang pemerintahan dan demi keadilan bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga, senjata, dan kekuatan badan melakukan kesewenang-wenangan”. Disamping itu oleh Sunaryati Hartono, dan Ismail Suny istilah “negara hukum diartikan sama dengan *rule of law*”.<sup>22</sup> Lebih lanjut Sunaryati Hartono menjelaskan agar tercipta suatu negara hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat yang bersangkutan, penegakan *rule of law* itu harus diartikan dalam arti materiil. Walaupun istilah negara hukum dapat disamakan dengan istilah *rechtstaat* maupun *rule of law*, namun hanya pada pengertian formal, karena memiliki arah yang sama yakni: mencegah kekuatan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi. Tetapi dalam arti materil keduanya memiliki perbedaan karena latar belakang sejarah, akar budaya dan pandangan hidup bangsa. Dengan demikian negara hukum merupakan kesatuan organisasi kekuasaan yang menempatkan pada posisi yang



---

hammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Djembatan, , 1954, hlm. 72

unaryati Hartono, *Apakah The Rule Of Law Itu*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 35. g sama dikemukakan oleh Ismail Suny, *Mencari Keadilan*, Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 132

strategis atau hukum dijadikan sebagai landasan utama dalam penyelenggaraan kehidupan negara.

**b. Negara Hukum Menurut Konsep *Rechtsstaat***

*Rechtsstaat* sebagai suatu konsep yang lahir dari perjuangan menentang absolutisme, sehingga sifatnya revolusioner yang memaksa pemegang kekuasaan negara untuk tunduk pada suatu asas yang disepakati bersama yakni hukum. Immanuel Kant<sup>23</sup> merumuskan bahwa, “gagasan negara hukum sebagai negara jaga malam dan selanjutnya dipahami sebagai suatu konsep negara hukum liberal”. Paham negara hukum yang dirumuskan oleh Kant lebih lanjut dikembangkan secara sistematis oleh Frederich Julius Stahl pada masa perang dunia kedua. Stahl<sup>24</sup> merumuskan bahwa, “konsep negara hukum ditandai 4 (empat) unsur yaitu: (1) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, (2) Negara didasarkan atas *Trias Politica* atau pemisahan kekuasaan, (3) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan UU, dan (4) Adanya peradilan Administrasi negara”.

Azhary<sup>25</sup> memandang bahwa, “gagasan negara hukum yang dikemukakan oleh Frederich Julius Stahl dapat disebut sebagai negara hukum formal, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan pada Undang-undang”. Dalam hubungan ini Padmo Wahyono memandang bahwa dalam perkembangan pemerintah yang berdasarkan



---

zhary, *Op. cit.*, 2010, hlm. 89

i.89

n. 89

undang-undang dianggap lamban dan karena itu diganti dengan pemerintahan berdasarkan hukum (negara hukum material). Selanjutnya Padmowahyono<sup>26</sup> mengemukakan bahwa, “hasil seminar tentang negara hukum yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum *Rijks Universiteit Digroningen* pada bulan Februari 1899, merumuskan bahwa, *Rechtsstaat* (negara hukum) harus dilihat dari 3 hal pokok yaitu: (1) jaminan tentang kebebasan dan hak asasi demokratis yang dikenal sebagai hak asasi klasik; (2) jaminan tentang hak asasi di bidang sosial; dan (3) Hal-hal yang berkaitan dengan pembatasan kekuasaan negara”.

Perkembangan yang menarik dalam konsep *rechtsstaat* adalah sebagaimana yang dirumuskan oleh Schelthema dalam pertemuan di Groningen tahun 1899. menurut Schelthema<sup>27</sup>, “ciri khas negara hukum atau *rechtsstaat* adalah negara memberikan naungan kepada warganya dengan cara yang berbeda bagi masing-masing bangsa. Negara hukum adalah suatu pengertian yang berkembang dan terwujud sebagai reaksi atas kekacauan di zaman lampau. Dalam hubungan itu bahwa unsur negara hukum berakar pada sejarah dan perkembangan suatu bangsa”. Setiap negara bangsa memiliki sejarah yang tidak sama, oleh karena itu pengertian dan isi negara hukum dari bangsa-bangsa akan berbeda pula.

Pemikiran konsep negara hukum Schelthema berkembang pada awal abad 19, dan terus berkembang pada abad ke 20 di negara-negara



---

Wahyono, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, n. 40  
n. 49

Eropa Kontinental. Begitu pula dengan berbagai konsep negara hukum di belahan dunia lainnya, seperti konsep negara hukum dengan pendekatan *Rule of Law*, *Socialist Legality* dan bahkan negara-negara yang merdeka setelah perang dunia ke-2 termasuk Indonesia.

### c. Negara Hukum Menurut Konsep *Rule of Law*

Konsep negara hukum yang dikembangkan di negara-negara Anglo Saxon dengan istilah *Rule of Law* yang dipelopori oleh *Albert Fenny Dicey*. Paham *Rule of Law* ini menurut Dicey<sup>28</sup>, memiliki tiga unsur yaitu: a) *Supremacy of Law*, b) *Equality before the law*, dan c). *Constitution based on Individual Rights*”.

Unsur yang pertama yaitu *Supremacy of law* atau supremasi hukum. Di Inggris ini merupakan hal yang tidak bisa ditawar-tawar lagi, dan merupakan unsur yang diperjuangkan lebih awal oleh rakyat Inggris jika dibandingkan dengan negara-negara barat lainnya. Negara Inggris yang diatur oleh hukum, dan seseorang hanya mungkin dihukum karena melanggar hukum. Hak kebebasan seorang warga negara benar-benar terjamin oleh hukum, artinya tidak seorang pun boleh dipenjarakan atau ditahan tanpa adanya dasar hukum atau hukum yang dilanggar.

Unsur yang kedua yaitu *Equality before the law*. Semua warga negara baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara tunduk pada hukum yang sama dan diadili di pengadilan biasa yang

adi setiap warga negara sama kedudukannya dihadapan hukum;



---

zhary, *Op. cit*, 2010, hlm. 90

dan apabila ia melanggar hukum baik selaku pribadi maupun selaku pejabat negara, akan diadili dengan hukum yang sama dan oleh pengadilan yang sama. Jadi di Inggris tidak dikenal pengadilan khusus bagi pejabat negara, seperti yang dikenal dalam sistem hukum *Eropa Kontinental* berupa Pengadilan Administrasi (di Indonesia Pengadilan Tata Usaha Negara) yang khusus mengadili pejabat dalam tindakannya melaksanakan tugas-tugas kenegaraan. Di Inggris tidak seorangpun yang kebal dari hukum. Apapun pangkat dan jabatannya, apakah ia perdana menteri ataupun agen polisi, wajib tunduk pada hukum yang sama (*ordinary law*). Semuanya berada di bawah tanggung jawab yang sama untuk setiap tindakannya yang dilakukannya di luar kewenangannya yang sah menurut hukum dan walaupun tindakan itu dilakukannya atau perintah atasannya, ia tetap tidak dapat menghindar dari tanggung jawab hukum.

Unsur ketiga yaitu *Constitution Based on Individual Right*. Bahwa konstitusi Inggris tidak diciptakan sekaligus seperti konstitusi di beberapa negara-negara lain, melainkan merupakan generalisasi keputusan-keputusan yang dibuat oleh hakim-hakim Inggris dan undang-undang yang dibuat khusus untuk melindungi hak-hak asasi. Dengan demikian, hak-hak asasi dan kebebasan itu dijamin dengan hukum-hukum biasa, kebiasaan ketatanegaraan ataupun dengan putusan hakim. Azhary mengatakan *the rule of law* sebagai suatu konsep yang dikembangkan oleh Albert Venn

ada tahun 1885 telah mengalami perubahan yang mendasar. an itu dikemukakan oleh Wade dan Philips berdasarkan hasil





penelitiannya. Penelitian tersebut dimuat dalam karyanya yang berjudul *Constitutional Law*. Wade dan Philips berpendapat bahwa *the rule of law* pada tahun 1995 sudah berbeda dibandingkan pada waktu awalnya. Mengenai unsur pertama dari *the rule of law* yaitu supremasi hukum, sampai hari ini masih merupakan unsur yang esensial dari konstitusionalisme Inggris. Hanya sekarang ada kelompok-kelompok yang taat pada hukum yang khusus dari kelompoknya serta pelanggaran atasnya diadili dalam pengadilan yang khusus pula, seperti kelompok militer yang berada dibawah yuridiksi pengadilan militer, kelompok gereja juga diadili oleh pengadilan gereja.

Dengan demikian konsep *rechtsstaat* maupun konsep *the rule of law*, keduanya mencantumkan peradilan sebagai salah satu unsur negara hukum. Hal ini dimaksudkan untuk memberi perlindungan terhadap hak asasi dari kesewenang-wenangan penguasa. Selain itu, peradilan merupakan benteng terakhir dalam rangka memperoleh keadilan dan kepastian hukum. Pemikiran *the rule of law*, merupakan antinomi terhadap kekuasaan absolut raja-raja di Eropa yang menganggap bahwa hukum berada ditangan raja. Latar belakang pemikiran ini hampir sama dengan pemikiran *rechtstaat*, walaupun agak berbeda dalam hal muatan rumusannya.

Perbedaan *rule of law* dengan pemikiran *rechtstaat* adalah terletak radilan administrasi negara yang merupakan suatu sarana yang penting dan sekaligus menjadi ciri menonjol pada konsep



*rechtsstaat*. Sebaliknya pada konsep *the rule of law* peradilan administrasi negara tidak diterapkan, karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar terhadap peradilan umum. Hal yang terpenting pada latar belakang sejarah yang menopang konsep *Rechtsstaat* dan *the rule of law* yaitu tentang konsep kaidah hukum bahwa pada konsep *Rechtsstaat* sesuai dengan latar belakang yang menopang dalam hal ini sistem Romawi Jerman yang mengembangkan kaidah hukum secara sistematis doctrinal dan berdasarkan perundang-undangan yang dibuat oleh badan legislatif<sup>29</sup>.

#### d. Negara Hukum Menurut Konsep *Socialist Legality*

Di negara-negara sosialis (komunis) berkembang konsep negara hukum yang dirumuskan dalam *socialist legality*. Paham ini agak berbeda dengan paham *rechtstaat* yang berkembang di negara-negara Eropa Kontinental maupun paham *rule of law* yang berkembang di negara-negara Anglo Saxon hal ini disebabkan karena pada paham *social legality*, hukum ditempatkan dibawah *sosialisme*, sehingga hukum dipahami dan dijadikan sebagai alat untuk mencapai tujuan sosialisme.<sup>30</sup>

Omar Seoadji mengemukakan bahwa, “konsep *social legality* lebih memberikan kemungkinan bagi uniformitas dan similaritas dalam asas-asasnya dibandingkan dengan varietas yang bermacam-macam”.<sup>31</sup> *Socialist legality* menghendaki agar warganegara, organ-organ negara



---

Ruslan, Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Rangkang Education, 2011, hal.22.  
zhary, *Op. cit*, 1995, hlm. 68  
Senoadji, *Op. cit*, 1980, hlm. 15

maupun pejabat-pejabat negara mematuhi hukum dan dekrit-dekrit dari penguasa negara (soviet). Lebih lanjut dikemukakan bahwa paham *social legality* di negara-negara komunis/sosialis sebagai usaha untuk mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara Anglo Saxon. Hal ini terlihat dari latar belakang munculnya konsep *socialist legality* yang diwarnai oleh politik dalam hubungan dengan dunia internasional, seperti terlihat dalam penyelenggaraan Warsawa Collegiums pada tahun 1958. Oleh karena itu konsep *Social Legality* ini merupakan konsep negara hukum yang perumusannya hanya untuk kepentingan politik, yakni melindungi doktrin komunisme/sosialisme dan bukan untuk melindungi individu sebagai manusia maupun sebagai warga negara. Hal ini berarti bahwa konsep *socialist legality* sulit untuk dikatakan sebagai suatu konsep negara hukum yang bersifat universal.

*Socialist legality* memiliki ciri-ciri utama antara lain bersumber pada rasio manusia, komunis, atheis, totaliter, kebebasan beragama yang semu dan kebebasan propaganda anti agama. Adapun unsur-unsurnya adalah; (1) perwujudan sosialisme, (2) hukum adalah alat di bawah sosialisme, (3) penekanan pada realisasi sosialisme di atas hak-hak perorangan. Salah satu hal yang sangat penting dalam konsep *socialist legality*, menurut Azhary<sup>32</sup> bahwa, “dalam *socialist legality* ada suatu jaminan konstitusional tentang propaganda anti agama yang merupakan watak dari negara

/sosialis yang diwarnai oleh doktrin komunis bahwa agama adalah



---

zhary, *Negara Hukum*, Op.Cit, hlm. 91

candu bagi rakyat. Sebagaimana diketahui, komunisme mengajarkan sikap yang anti-Tuhan”. Oleh karena itu, konsep *socialist legality* sulit untuk dapat dikatakan sebagai suatu konsep negara hukum yang bersifat universal.

## 2. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Mengacu pada kepustakaan hukum mengenai apa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan atau *wet in materiele zin*, *Gesetz in materiellen Sinne*, maka menurut D.W.P.Ruiter peraturan perundang-undangan mengandung 3 unsur yaitu:<sup>33</sup>

- a. Norma Hukum (*rechtsnormen*)
- b. Berlaku ke luar (*naar buitn werken*)
- c. Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruimezin*).

Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan yang bersifat umum dalam arti yang luas.

### 1. Konsep Negara Hukum

N.E Algra et.al mengemukakan arti harafiah dari kaidah, yakni:<sup>34</sup>

“*Kaidah* (atau norma), berasal dari bahasa latin: *siku-siku*”.

Suatu *siku-siku* mempunyai dua fungsi, yaitu :

1. Alat pembantu untuk mengonstruksi sudut 90 derajat; dan



---

Ruiter dikutip dalam Achmad Ruslan Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan-undangan di Indonesia, cet. Pertama (Depok: Rajawali), hal. 36-37.

Algra et.al dikutip dalam Achmad Ruslan Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan-Undang-undangan di Indonesia, cet. Pertama (Depok: Rajawali Pers, 2023), hal. 37.

2. Alat yang dapat dipergunakan untuk memeriksa apakah suatu sudut yang telah ada betul-betul 90 derajat.

Kedua fungsi tersebut kita temukan Kembali dalam kaidah atau norma hukum. Oleh karena itu menurut Algra:

“untuk itu aturan hukum merupakan suatu alat bantu. Dalam pada itu, masih ada alat bantu lain yang dapat dikemukakan dan dipergunakan untuk mencapai tujuan tersebut, seperti berbagai macam metode uraian dan penafsiran yang dipergunakan oleh para hakim untuk mendapatkan penyelesaian yang dapat diterima...”

Hans Kelsen mengemukakan bahwa kaidah adalah:<sup>35</sup>

*“That something ought to happen, especially that a human being ought to be have in specific way.”*

Jadi, secara sederhana kaidah atau norma dapat digambarkan sebagai aturan tingkah laku atau sesuatu yang seharusnya dilakukan oleh manusia dalam keadaan tertentu, ada juga yang menyebutnya sebagai kaidah petunjuk hidup yang mengikat.

Kaidah berfungsi untuk mengatur berbagai kepentingan di dalam masyarakat. Sebagaimana diketahui bahwa setiap anggota masyarakat mempunyai kepentingan. Ada kepentingan yang saling bersesuaian antara warga yang satu dengan warga yang lainnya.



---

Isen dikutip dalam Achmad Ruslan Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Undangan di Indonesia, cet. Pertama (Depok: Rajawali Pers, 2023), hal. 37.

## 2. Norma berlaku ke dalam dan/atau ke luar

Ruiter berpendapat, di dalam pemahamn tentang *wet* yang material terhadap tradisi yang hendak membatasi berlakunya norma hanyalah bagi mereka yang tidak termasuk dalam organisasi pemerintahan. Jadi noerma hanyalah tertuju kepada rakyat, baik dalam hubungan antar sesamanya maupun antar rakyat dengan pemerintah. Sedangkan norma yang mengatur hubungan antara bagian-bagian organisasi pemerintahan dianggap bukan norma hukum yang sebenarnya, paling jauh dianggap sebagai norma organisasi. Oleh karena itu, dewasa ini, tanda-tanda yang diberikan oleh pemahaman tentang norma hukum ialah selalu ditambah dengan predikat “berlaku ke *luar*”. Pandangan ini sejalan dengn ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun setelah diganti dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khususnya ketentuan Pasal 8 Ayat (1) dan ayat (2), maka pandangan Ruiter tersebut tidak lagi dapat berlaku mutlak. Oleh karena sesuai dengan ketentuan tersebut, ada kemungkinan suatu peraturan perundang-undang tidak hanya berlaku ke *luar*, tetapi juga memungkinkan hanya berlaku ke dalam, seperti peraturan DPRD tentang Peraturan Tata Tertib DPRD yang bersangkutan. Ini berarti peraturan DPRD yang bersangkutan hanya berlaku ke dalam dan merupakan

n perundang-undangan yang keberadaannya diperintahkan oleh



peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.<sup>36</sup>

### 3. Norma Bersifat Umum Dalam Arti Luas

Orang biasanya membedakan kategori norma antara yang umum (*algemeen*) dan yang individual (*individueel*) serta antara yang abstrak (*abstract*) dan yang kongkrit (*concreet*). Perbedaan umum-individual didasarkan pada mereka yang terkena aturan norma tersebut (*adressaat*), ditujukan kepada orang atau sekelompok orang-orang yang tidak tertentu atau kepada orang atau sekelompok orang-orang yang tertentu. Sedangkan perbedaan abstrak-kongkret didasarkan pada hal yang diatur norma tersebut, untuk peristiwa-peristiwa yang tidak tertentu atau untuk peristiwa/beberapa peristiwa yang tertentu.

Achmad Ruslan mendeskripsikan pentingnya suatu karakteristik peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum. Dalam hal ini, norma hukum yang masuk dalam kategori atau kualifikasi peraturan perundang-undangan adalah norma hukum yang memenuhi secara integral sembilan karakteristik dasar berikut ini:<sup>37</sup>

1. Mengatur perilaku para subjek hukum yang bersifat imperatif yakni, hak, kewajiban, kewenangan, tugas, fungsi, serta larangan yang berimplikasi pada ancaman sanksi (perdata dan atau Pidana dan



---

<sup>36</sup> Pasal 376 ayat (1) dan (2) UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.  
<sup>37</sup> Achmad Ruslan, 2023, Teori Dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, Cet. Ketiga, (Depok: Rajawali Pers, 2023), hal. 16.

atau administrative)serta yang bersifat fakultatif yaitu yang bersifat kebolehan/menambah.

2. Berlaku kedalam dan keluar dalam rangka pemenuhan hak asasi manusia;
3. Bersifat mengikat (mengikat umum atau inoersonal dari segi subyeknya);
4. Obyek diaturnya bersifat abstrak dan atau konkret;
5. Melembagan suatau tatanan nila-nilai hukum tertentu yang bersifat intrinsif;
6. Menentukan atau memastikan segi waktu keberlakunnya, yaitu bersifat terus menerus atau untuk waktu tertentu saja tapi tidak *einmaglig*;
7. Menentukan atau memastikan segi tempat keberlakuannya, yaitu bersifat teritorialistik;
8. Menentukan atau memastikan mekanisme atau prosedur pembentukannya sesuai dengan dasar pembentukannya yang didalamnya memuat pola organ pelaksana/penegaknya;
9. Menentukan dan memastikan dasar validitas pembentukannya dan norma hukum yang membentuknya (aspek hirarkis) serta dana penegakannya.

Kesembilan karakteristik diatas mutalak terpenuhi secara teoritis

uatu norma hukum untuk dapaat dikualifikasi sebagai peraturan





perundang-undangan<sup>38</sup>. Selain itu karakteristik peraturan perundang-undangan tersebut dapat menjadi dasar teoritis membedakan suatu norma apakah ia terqualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan atau bukan. Mengingat terdapat beragam jenis norma hukum selain peraturan perundang-undangan, misalnya, putusan hakim, perbuatan administrasi yang berkategori keputusan administrasi negara (*beshicking*), norma hukum berkategori perbuatan keperdataan, perjanjian internasional yang belum di ratifikasi menjadi undang-undang (dalam konteks Indonesia).

Jeremy bethan mengemukakan ketidaksempurnaan (*unperfections*) yang dapat mempengaruhi undang-undang (*statute law*) dan dapat dijadikan azas-azas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketidaksempurnaan tersebut dibagi dalam dua derajat tingkatan.

Ketidaksempurnaan derajat pertama yang disebabkan hal yang meliputi:

Arti ganda (*ambiguity*)

Kekaburan (*obscurity*)

Terlalu luas (*over butkines*)

Sedang ketidaksempurnaan derajat kedua disebabkan hal-hal yang meliputi:

i. ketidaktepatan ungkapan (*unsteadines in respect of expression*)



---

Ruslan, 2023, Teori Dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Di Indonesia, Cet. Ketiga, (Depok: Rajawali Pers, 2023), hlm. 46.

- ii. ketidaktepatan pada pentingnya sesuatu ( unsteadines in respect of import)
- iii. berlebihan (redundancy)
- iv. terlalu Panjang lebar (long in dedness)
- v. membingunkan (entalement)
- vi. tanda-tanda yang memudahkan pemahaman (nakedness in respect of helps to intellection)
- vii. ketidakteraturan (disordsliness)<sup>39</sup>

Menurut Achmad Ruslan agar dalam merancang suatu peraturan perundang-undangan untuk dapat menghasilkan kualitas produk hukum yang berkualitas baik dan hal ini hanya bisa dicapai manakala pembentukannya memenuhi tiga hal pokok, yaitu landasan pemikiran (dim,ensi filosofis, sosiologis, yuridis, dan politis), perancangannya mengacu pada model perancangan modern, dan terwujudnya sinergitas yang rill antara kultur hukum dan perancangan peraturan perundang-undangan. Ketiganya dapat diistilahkan dengan the three pilars of quality of legal product.

Kualitas produk hukum berupa peraturan perundang-undangan itu ditentukan oleh proses pembentukannya. Apabila proses pembentukannya memenuhi ketiga pilar dengan elemen-elemennya pada setiap pilar secara konprehensif, maka kualitas produk perundang-undangan tersebut

tinggi kualitasnya/berkualitas akomodatif.



### 3. Teori Desentralisasi

Pada negara unitaris atau kesatuan, pemerintahan daerah merupakan bentukan Pemerintah Pusat. Demikian pula, kewenangan dan urusan pemerintahan yang ada di lingkup Daerah tersebut adalah bersumber dari dan diberikan oleh Pemerintah Pusat. Proses pembentukan struktur pemerintahan dan sumber kewenangan tersebut pada gilirannya membentuk hubungan subordinatif daerah terhadap pusat sekaligus mempengaruhi tingkat kemandirian daerah tersebut dan ciri keberlanjutan otonominya yang sangat ditentukan oleh keputusan Pusat itu sendiri. Alur logika tersebut tidak hanya berlaku di daerah yang menerapkan otonomi biasa tetapi juga daerah yang berstatus khusus/istimewa sebagai daerah khusus/istimewa.

Secara teoritis desentralisasi pada awalnya lebih dikenal sebagai teori pendistribusian kewenangan dan urusan pemerintahan dalam organisasi negara<sup>40</sup>. Kenyataan ini menunjukkan bahwa perihal kewenangan adalah inti desentralisasi, sekaligus menjadi elemen yang menentukan konstruksi elemen-elemen lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga masalah kewenangan selalu menjadi titik konflik antar daerah maupun daerah dengan pemerintah pusat. Hal ini terjadi di Indonesia dari sejak masa-masa awal kemerdekaan hingga dewasa ini<sup>41</sup>.



---

› Sindung Mawardi, et.all., *"Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan"*, Samitra Media Utama, 2004, hlm.1

› Gie, *"Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia,"* III, Gunung Agung, 1968, hlm.31.

Gambaran mengenai desentralisasi dan definisinya, dikemukakan oleh Dennis A. Rondinelli sebagai berikut:

*“Government was seen as the institutional embodiment of state sovereignty and as the dominant source of political and legal decision making. In developing countries, debates over the structure, roles, and functions of government focused on the effectiveness of central power and authority in promoting economic and social progress and on the potential advantages and disadvantages of decentralizing authority to subnational units of administration, local governments, or other agents of the state. Decentralization was defined as the transfer of authority, responsibility, and resources—through deconcentration, delegation, or devolution—from the center to lower levels of administration.”<sup>42</sup>*

Gambaran desentralisasi dan definisinya sebagaimana yang dikemukakan oleh Dennis A. Rondinelli di atas, dapat diartikan bahwa pemerintah dipandang sebagai perwujudan kelembagaan kedaulatan negara dan sebagai sumber dominan pengambilan keputusan politik dan hukum. Di negara berkembang perdebatan mengenai struktur, peran, dan fungsi pemerintahan difokuskan pada efektivitas kekuasaan pusat dan otoritas dalam mempromosikan kemajuan ekonomi dan sosial, serta potensi keuntungan dan kerugian dari desentralisasi kewenangan kepada pemerintah daerah sebagai unit administrasi subnasional. Desentralisasi didefinisikan sebagai pengalihan wewenang, tanggung jawab, melalui dekonsentrasi, delegasi, atau devolusi dari pusat ke tingkat yang lebih rendah dari administrasi.



---

42. Rondinelli, “Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries,” *International Review of Administrative Sciences* 1(1): 133–45; Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis, and G. Shabbir Cheema, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Working Paper 31, World Bank Staff, 1983.

Desentralisasi adalah sesuatu yang kompleks. Dennis A. Rondinelli mengakui keberagaman aspek tinjauan dari desentralisasi tersebut. Menurut Rondinelli dari segi cara pelaksanaannya, desentralisasi dibagi atas *functional and areal decentralization*.<sup>43</sup> Desentralisasi fungsional (*functional decentralization*) merupakan suatu transfer otoritas dari pemerintah pusat kepada lembaga-lembaga tertentu yang memiliki fungsi tertentu pula. Sedangkan desentralisasi teritorial (*areal decentralization*) merupakan transfer otoritas dari pemerintah pusat kepada lembaga-lembaga publik yang beroperasi di dalam batas-batas area tertentu, seperti pelimpahan kewenangan tertentu dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi, kabupaten atau kota.

Berdasarkan pada cara pelaksanaan desentralisasi tersebut maka G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (1983) kemudian mengemukakan empat bentuk desentralisasi yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk melakukan transfer otoritas, yaitu; dekonsentrasi (*deconsentration*), delegasi (*delegation*), devolusi (*devolution*), dan privatisasi (*privatization*)<sup>44</sup>. Dekonsentrasi adalah pengalihan beberapa kewenangan atau tanggung jawab administrasi (*administrative responsiveness*) ke kantor-kantor daerah dari departemen pemerintah pusat. Dalam bentuk ini tidak terjadi transfer kewenangan yang



---

A. Rondinelli, "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries", *International Review of Administrative Sciences*, jil. 47, p.137-139.

A. Rondinelli, John R. Nellis, and G. Shabbir Cheema, "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience," Working Paper 581, World Bank 83.

sesungguhnya karena bawahan yang mendapat kewenangan tidak menjalankan atas nama dirinya akan tetapi atas nama atasannya. Sedangkan, delegasi (*delegation to semi-otonomous and parastatal organizations*) adalah suatu pelimpahan kewenangan dalam pembuatan keputusan dan manajerial dalam melaksanakan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat.

Devolusi (*devolution to local government*) merupakan penjelmaan dari desentralisasi dalam arti luas, yang berakibat bahwa pemerintah pusat harus membentuk unit-unit pemerintahan di luar pemerintah pusat, dengan menyerahkan fungsi dan kewenangan untuk dilaksanakan secara sendiri atau disebut dengan desentralisasi teritorial. Devolusi merupakan pembentukan atau pemberdayaan unit-unit pemerintahan di tingkat lokal oleh pemerintah pusat dengan kontrol pusat seminimal mungkin dan terbatas pada bidang-bidang tertentu saja. Sedangkan, privatisasi adalah suatu bentuk pemberian wewenang dari pemerintah kepada badan-badan milik pemerintah yang kemudian diswastakan, seperti BUMN dan BUMD yang diberi bentuk badan hukum menjadi Perseroan Terbatas. Hal ini disebut juga *delegation to Non-government institutions* atau penyerahan atau transfer fungsi dari pemerintah kepada organisasi/institusi non pemerintah.



engenai perbedaan antara *functional and areal decentralization*,  
dkk menulis bahwa:

"Desentralisasi teritorial berarti pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada masyarakat lokal untuk mengatur dan mengurus kepentingannya dengan aspek kewilayahan sebagai dasar pertimbangan utama dalam penentuan batas yurisdiksi kelembagaannya. Sementara desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada segolongan masyarakat yang terkait dalam fungsi pemerintahan tertentu untuk mengatur maupun mengurusnya sesuai batas yurisdiksi fungsi tersebut<sup>45</sup>".

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Maksum<sup>46</sup>, desentralisasi fungsional menciptakan pemerintahan khusus yang otonom di tingkat lokal karena mengurus suatu fungsi spesifik. Terkait dengan fungsi tersebut, jika pada desentralisasi teritorial mengemban ciri multifungsi dalam lingkup pelayanannya, sedangkan dalam desentralisasi fungsional institusi-institusi yang dibentuk mengemban fungsi spesifik dan menciptakan kelembagaan khusus pada bidang layanan tertentu. Dalam desentralisasi teritorial batas pengaturannya, adalah daerah dengan menerima penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus daerahnya (otonomi). Sementara dalam hal desentralisasi fungsional, batas pengaturannya adalah jenis fungsi, yang mana terjadi pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus suatu fungsi tertentu.

---

<sup>45</sup>Safri Nugraha, et.al., "*Laporan Akhir: Pemahaman & Sosialisasi Penyusunan RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*", Kerjasama Kemen-PAN RI dan PKPADK FISIP UI, 2005, hlm.4.



otonom dan bukan bagian dari unit organisasi desentralisasi teritorial, namun organisasi desentralisasi fungsional tetap tunduk kepada kekuasaan Pemerintah lihat Irfan Ridwan Maksum, "*Desentralisasi Dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier: Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Desentralisasi Lokal di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, Hulu Langkat Selangor-Malaysia*", Disertasi FISIP UI, 2007, hlm.53.

Menurut Mark Turner desentralisasi, adalah salah satu konsep inti dalam ilmu sosial yang memiliki banyak makna. Oleh karena itu, Conyers menyarankan agar pemahaman atas desentralisasi selalu dikaitkan dengan konteks masalah yang sedang dibicarakan. Kompleksitas pemaknaan ini tidak terlepas dari ragam disiplin dari para ilmuwan<sup>47</sup>. Bhenyamin Hoessein membagi tiga pengertian desentralisasi yaitu: pengertian yang sempit dengan tidak mencakup dekonsentrasi, pengertian luas yang mencakup dekonsentrasi dan pengertian yang sangat luas mencakup dekonsentrasi dan subkonsep lainnya seperti delegasi, devolusi, dan swastanisasi/privatisasi<sup>48</sup>. Sedangkan, Andrew Parker menyatakan ada tiga fokus desentralisasi, yakni pembentukan/perluasan lembaga-lembaga demokrasi, distribusi sumber daya finansial, serta keterlibatan para aktor/lembaga di luar pemerintah yaitu masyarakat terkait urusan pelayanan publik<sup>49</sup>.

Pemahaman lain terkait desain desentralisasi, adalah adanya desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Kehadiran tema

---

<sup>47</sup>Kacung Marijan, "*Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*", Jakarta, Penerbit Kencana, 2010, hlm.138

<sup>48</sup>Hoessein menyatakan bahwa berbagai subkonsep ini dikenal dengan nomenklatur berbeda di sejumlah negara. Dalam kepustakaan Inggris, kita mengenal nomenklatur devolusi dan dekonsentrasi, dalam kepustakaan Amerika Serikat terdapat nomenklatur *political decentralisation* dan *administrative decentralisation*. Kalau melihat isi defenisinya, masing-masing nomenklatur tersebut memiliki padananannya satu sama lain. yakni *political decentralisation* berpadanan dengan devolusi, sementara *administrative decentralisation* sebagai padanan dekonsentrasi. Lihat Bhenyamin Hoessein, et.al., "*Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*", buku hasil kerja sama PKPADK FISIP-UI dan Kemen-PAN, Januari 2005,

Parker, "*Decentralization: The Way Forward for Rural Development* " Washington DC: World Bank, Policy Paper No.1475, 1995, p.19





desentralisasi asimetris didasari pertimbangan bahwa suatu negara semestinya memiliki kerangka administrasi yang mampu mengelola segala keragaman lokalnya, baik yang tercermin pada latar sosial-budaya, potensi ekonomi, kebutuhan administrasi hingga yang terekspresikan dalam tuntutan politik tertentu. Meskipun, sebagian pakar/penulis berpendapat bahwa otonomi itu sendiri sudah mengandung makna kekhususan<sup>50</sup>.

Menurut Charles Tarlton<sup>51</sup>, pembeda utama antara model desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) suatu level pemerintahan dalam hubungannya antara pemerintah pusat dan daerah. Pola simetris ditandai oleh adanya hubungan simetris antar setiap daerah dengan pemerintah pusat yang didasarkan pada jumlah dan bobot kewenangan yang sama. Sedangkan dalam pola asimetris satu atau lebih unit pemerintahan lokal memiliki derajat kekuasaan dan otonomi yang berbeda. Hal ini ditandai dengan tidak seragamnya pengaturan muatan kewenangan antar daerah.

Sejalan dengan pendapat Tarlton, John McGarry<sup>52</sup> mengemukakan bahwa model asimetris terjadi kalau otonomi semua unit pemerintahan subnasional (negara bagian/daerah) dijamin konstitusi dan di dalamnya terdapat sekurangnya satu unit lokal yang menikmati level otonomi yang



---

erkait munculnya gerakan di daerah yang direspons Pusat melalui pemberian kekhususan untuk daerah tersebut. Nugraha, et.al., *op.cit.*, hlm.12.

D. Tarlton, "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical tion", *Journal of Politics*, Vol. 27, No. 4 (Nov., 1965), pp. 861-874.

McGarry, "Asymmetry in Federations, Federacies, and Unitary State", *Journal of Politics*, Vol.6, No.1, March 2007, pp 105-116.

berbeda. Hal ini merupakan bentuk pengakuan negara akan keberagaman sifat dari satu atau lebih wilayah daerah. Penerapan kebijakan atas model tersebut mulai diadopsi di negara-negara kesatuan, berupa *special autonomy*, *special territory*, atau yang di Indonesia dikenal dengan istilah otonomi khusus, daerah khusus, daerah istimewa. Lebih lanjut Ronald L. Wats<sup>53</sup> mengemukakan bahwa dasar pertimbangan mengadopsi model asimetris tidak lagi dipengaruhi bentuk-susunan negara, tetapi sejauh mana desentralisasi tersebut mampu efektif berfungsi atau sebaliknya malah disfungsi bagi upaya pengelolaan keragaman dan kekhususan lokal yang ada. Kalau realitas obyektif di masyarakat (*preconditions of asymmetry*) menuntut kerangka pengelolaan khusus dan diperkirakan mampu mendatangkan manfaat yang lebih efektif dibanding dilakukan dengan cara-cara umum, maka desentralisasi asimetris patut dipertimbangkan<sup>54</sup>.

Terkait dengan desentralisasi simetris yang sangat beragam, Hoessein<sup>55</sup>, mengemukakan bahwa keberadaan dari struktur pemerintahan, parlemen, dan pengadilan di daerah adalah ekuivalen dengan apa yang terdapat pada level nasional. Prinsip pemisahan kekuasaan ke dalam sistem tripartit dalam sistem politik nasional juga diterapkan pada pemerintahan daerah, di mana beroperasinya ketiga



---

L.Wats, "Asymmetrical Decentralization: Functional or Disfunctional", *Indian Journal of Federal Studies*, Vol.1, 2004.

, "Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi", Yogyakarta: JPP IGM dan Yayasan Tifa, 2010, hlm.8-15.

nin Hoessein, "Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: dari era Baru ke Era Reformasi," Jakarta: DIA, FISIP-UI, Edisi Revisi, 2011, hlm.180

institusi tersebut tidak dapat dikontrol dan diintervensi oleh Pemerintah Pusat. Meski pusat berperan dalam pembuatan kebijakan dan monitoring, tetapi operasional diserahkan kepada daerah. Menurut Bhenyamin Hoessein, rintisan awal dianutnya desentralisasi simetrik di Indonesia sudah terkandung dalam ketentuan UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Tarlton (Jaweng, 2012) menyebutkan pola simetris ditandai oleh "*the 24 level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units*". Adanya hubungan simetris antar setiap negara bagian/daerah dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.

Beragam dan kompleksnya pengertian mengenai desentralisasi, sebagaimana diungkapkan di atas, menunjukkan bahwa pokok persoalan dalam desentralisasi adalah perihal kewenangan pemerintahan. Konsep kewenangan, merupakan materi sentral dalam desentralisasi dan merupakan elemen inti dalam penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi termasuk yang berlaku di daerah khusus atau daerah istimewa adalah wujud kebijakan negara guna menata dan membagi kewenangan pemerintahan dengan daerah. Bhenyamin Hoessein menarik hubungan desentralisasi dengan otonomi bertitik tolak pada pembentukan



otonom dan penyerahan kewenangan sebagai dua hal inti. an, Rondinelli melihat adanya perbedaan pemahaman

desentralisasi dan merumuskan bahwa titik temunya adalah pada pendefinisian desentralisasi sebagai suatu pendelegasian kewenangan.

#### a. Hakikat Desentralisasi

Menurut RDH Koesoemahatmadja (1979), secara harfiah kata desentralisasi berasal dari dua penggalan bahasa Latin, yakni: de berarti lepas, centrum berarti pusat. Desentralisasi merupakan *staatskundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan), bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dengan dekonsentrasi<sup>56</sup>.

Desentralisasi di Negara kesatuan berarti penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat sebagai badan publik nasional kepada pemerintah daerah sebagai badan publik lokal. Hal ini terjadi di Inggris sebagaimana yang di jelaskan oleh Eric Barendt bahwa; *“A state with unitary constitution may decide for a number of reasons to devolve powers to regional (or local) assemblies”*<sup>57</sup>.

Tujuan lain dari desentralisasi adalah agar pengambilan keputusan sesuai dengan kebutuhan lokal sebagaimana dikemukakan oleh Eric Barendt bahwa:

*“One common motive is the desire to decentralize political authority so that it is more responsive to the needs of local communities”*<sup>58</sup>

Pada desentralisasi terjadi distribusi kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Distribusi kekuasaan tersebut dapat



---

rzuki, Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI. Jurnal Konstitusi vol 4 Maret 2007, hal. 7-14

ends . *An introduction to constitutional Law* dalam Edie Toet Hendratmo hlm, 69 69

dilakukan dengan dua cara yaitu, distribusi kekuasaan berdasarkan wilayah atau distribusi kekuasaan berdasarkan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berupaya menegaskan hakikat desentralisasi dalam konteks Negara kesatuan. Pemerintah pusat sebagai representasi pemegang kedaulatan Negara menempati posisi sentral dalam kekuasaan pemerintahan atau penyelenggaraan urusan pemerintahan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2014, daerah melaksanakan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah atas dasar delegasi urusan pemerintahan dari pusat.

Implikasinya adalah UU No. 23 Tahun 2014 membagi penyelenggaraan urusan pemerintahan secara asimetris berdasar tingkatan pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam lampiran undang-undang tersebut. Misalnya, urusan pengelolaan pendidikan dasar, menengah, dan tinggi dibagi antara daerah kabupaten/kota, provinsi, dan pemerintah pusat. Sementara penerbitan izin rumah sakit dibagi berdasar kelas dan cakupan pelayanannya antara kabupaten/kota (C dan D), provinsi (B), dan pusat (A).

Tantangan dari model penyelenggaraan urusan seperti itu terletak pada kepekaan dan kesigapan pemerintah pusat dalam menyikapi disparitas antar daerah, seperti urusan kesehatan. Dalam pelayanan



an, pemerintah harus mendorong kabupaten/kota agar memiliki rumah sakit di atas kelas C. Tujuannya agar masyarakat mendapat

pelayanan optimal dan efisien. Karena itu asimetris tak sekadar dimaksudkan untuk mendorong kesetaraan bagi daerah yang relatif tertinggal, tetapi juga mengakomodasi daerah-daerah yang relatif lebih maju agar perkembangannya tidak stagnan.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 keunikan daerah diakomodasi dengan kebijakan mendorong kreativitas daerah dalam menyiasati ketertinggalan atau memanfaatkan keunggulan tanpa kekhawatiran akan konsekuensi hukum akibat tidak sejalan dengan peruntukan anggaran yang ditetapkan pusat.

#### **b. Unsur-Unsur Desentralisasi**

Desentralisasi adalah istilah teknis yang populer dalam ilmu sosial. Beberapa masalah terjadi dalam merumuskan definisi desentralisasi yang tepat karena beberapa cabang ilmu sosial telah mengangkat terminologi (desentralisasi) dalam konteks dan kepentingannya. Istilah desentralisasi merujuk pada pengalihan kewenangan untuk merencanakan, merumuskan, membuat keputusan, dan mengatur fungsi publik dari tingkatan nasional kepada organisasi atau agensi pada tingkatan sub nasional<sup>59</sup>.

Brian C. Smith juga menegaskan pengertian desentralisasi sebagai berikut;

*.....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 s a political phenomenon involves the delegation of power to lower*



---

formasi mengenai istilah desentralisasi, lihat Diana Conyers (1983) DeDecentralization Fashion in Development Administration dalam public Admintration and Development, 11-102.

*levels in a territorial hierarchy, whether the hierarchy is one of governments within a state or offices within a large-scale organization*

Smith mendefinisikan desentralisasi dari perspektif politik sebagai pengalihan kekuasaan dari pemerintahan pusat ke lokal, yakni dari tingkatan atas ke yang lebih rendah dalam hierarki territorial. Sementara Rondinelli dan Cheema mengemukakan pengertian desentralisasi berangkat dari berbagai pengertian desentralisasi yang diungkapkan para pakar di dalam buku yang mereka susun yaitu :

*“Although the authors of various chapters in this book use different terms to identify different degrees or forms of decentralization all agree that the differences are important. They refer to four mayor forms of decentralization; deconcentration, delegation to semi autonomous or parastatal agencies, devolution to local government and transfer of functions from public to non government institutions”<sup>60</sup>.*

Berdasarkan definisi di atas, Rondinelli dan Cheema<sup>61</sup> merumuskan 4 bentuk desentralisasi yang utama yaitu *dekonsentrasi* yaitu, distribusi kewenangan administratif di dalam struktur pemerintahan; *Delegasi* kepada semi otonomi, yaitu delegasi kewenangan pengelolaan dan pembuatan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang tidak di bawah kontrol pemerintah (pusat) langsung; *devolusi*, yaitu pengalihan fungsi dan kewenangan dari tingkat pusat ke lokal; dan *swastanisasi*, yaitu pengalihan



---

ibir Cheema dan Dennis A. Rondinelli. *Implementing Decentralization Policies; an n. ( eds) . Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Coun Publications*. Beverly Hills, hlm 18.

16-25 lihat juga dalam Edie Toet Hendratmo , *Desentralisasi yang mengarah ke sistem n Pengaruhnya terhadap pelaksanaan fungsi Negara di Indonesia*, hlm, 72

kekuasaan dalam perencanaan dan tanggung jawab administratif kepada organisasi swasta. Hal senada disampaikan oleh Brian C. Smith<sup>62</sup> bahwa :

- 1) *Decentralization involves one or more divisions of the state's territory.*
- 2) *Decentralization involves the delegation of authority.*
- 3) *The decentralization of power entails the establishment of institutions and the recruitment of office holders.*
- 4) *Decentralized institutions will be found at all geographical levels.*

Lebih lanjut, Smith menjelaskan bahwa desentralisasi mencakup aplikasi prinsip-prinsip yang mewujudkan nilai-nilai administratif dan politik.

### **c. Kelebihan Desentralisasi**

Nilai desentralisasi memiliki banyak daya tarik, tanpa mengabaikan unsur ideologi atau teori politik. Hal tersebut merupakan bentuk atau cara menyelesaikan over sentralisasi pada pemerintahan kontemporer. Smith menyatakan bahwa:

*“The attraction of decentralization is not merely that it is the opposite of centralization and therefore can be assumed to be capable of remedying the latter's defect. decentralization has a positive side”<sup>63</sup>*

Smith menjelaskan bahwa daya tarik desentralisasi adalah tidak semata-mata merupakan lawan dari sentralisasi dan oleh karena itu, dapat dianggap bisa mengatasi kerusakan atau kekurangan yang ada. Desentralisasi memiliki sisi positif dan umumnya berhubungan dengan berbagai tujuan ekonomi, sosial dan politik baik di masyarakat berkembang maupun pada masyarakat maju. Lebih jauh Smith<sup>64</sup> menjelaskan bahwa :



---

8 – 10.  
Smith, Op.cit hlm, 4  
14-5



- 1) Secara ekonomi desentralisasi meningkatkan efisiensi, dapat mengurangi biaya-biaya, meningkatkan output dan memanfaatkan sumber daya manusia secara lebih efektif.
- 2) Secara politik desentralisasi memperkuat akuntabilitas, keterampilan politik, dan integrasi nasional. Desentralisasi membawa lebih dekat dengan masyarakat, sehingga dapat memberikan layanan yang lebih baik pada masyarakat, meningkatkan kemerdekaan, persamaan, dan kesejahteraan.

#### **d. Manfaat Desentralisasi**

Menilik jelajah historis, sistem pemerintahan di Indonesia pascareformasi mengalami beberapa perubahan yang signifikan. Perubahan tersebut dimulai dari diamandemennya UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali dimana sistem pemerintahan daerah diperkuat, dari sentralisasi menjadi desentralisasi<sup>65</sup>. Desentralisasi selalu diwarnai dengan optimisme dan harapan-harapan tinggi tentang manfaat dan keuntungan desentralisasi. Namun demikian, desentralisasi yang diimplementasikan secara serampangan atau dijalankan apa adanya tanpa perencanaan yang matang, hanya akan menghasilkan sebuah praktik yang tidak produktif seperti menguatnya egoisme daerah, berkembangnya fenomena etno sentrisme atau sikap yang lebih mementingkan kesukuan, munculnya elit-



---

atittingi, Irwansyah dkk. *Relasi Negara dan Agama dalam Peraturan Daerah*  
syah Syariah : *Perspektif Pancasila*. Pancasila : Jurnal Keindonesiaan, Vol. 01, No. 01,  
1. Hal. 17-33.

elit lokal yang mengambil keuntungan di atas berbagai permasalahan otonomi daerah.

Kebijakan desentralisasi harusnya dilaksanakan dengan prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah dengan menumbuhkembangkan kualitas demokrasi di daerah, meningkatkan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Prinsip otonomi luas ini yaitu pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan undang-undang. Kewenangan yang dimiliki oleh daerah ini yakni membentuk, menjalankan serta melaksanakan kebijakan daerah dalam rangka memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat<sup>66</sup>. Oleh karena itu, desentralisasi harus dijalankan dengan baik, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Sebagaimana yang dikemukakan oleh B.C. Smith, bahwa beberapa keuntungan dari desentralisasi demokratik adalah<sup>67</sup> :

- 1) Pendidikan politik yang mengajarkan masyarakat banyak tentang arti penting peran dari debat politik, seleksi perwakilan rakyat,



---

<sup>66</sup>Hasrul. *Penataan Hubungan Kelembagaan Antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota*. Perspektif, Volume 22 No. 1 Tahun 2017 Edisi Januari. 20

<sup>67</sup>uddin Haris. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Desentralisasi Demokratisasi dan Rentabilitas Pemerintah daerah*. LIPI Press, Jakarta. Tahun 2007. Hal.231-232

perencanaan dan anggaran pemerintah daerah dalam sebuah demokrasi.

- 2) Training kepemimpinan politik yang akan menghasilkan pemimpin politik yang cakap dalam pembuatan keputusan, konsultasi publik dan berbagai dimensi peningkatan kualitas demokrasi lokal.
- 3) Stabilitas politik dapat terjaga karena partisipasi yang besar dalam politik melalui demokrasi lokal. Bahkan, kepercayaan kepada pemerintah akan meningkat sehingga harmoni sosial, semangat kebersamaan dan stabilitas politik dapat ditingkatkan.
- 4) Kesetaraan politik (*political equality*) dari partisipasi politik yang lebih besar akan memperkecil konsentrasi kekuasaan pada lembaga tertentu. Kekuasaan politik akan lebih tersebar sehingga mereka yang miskin dan tertindas dapat memperoleh manfaatnya.
- 5) Akuntabilitas pemerintahan akan meningkat karena masyarakat lokal telah terintegrasikan pada sistem desentralisasi yang memang mempromosikan partisipasi masyarakat lokal, peningkatan pelayanan publik dan akses lokal yang lebih besar.

Kepekaan pemerintah (*responsiveness*) akan lebih meningkat karena rakyat di daerah yang mengetahui lebih banyak kebutuhan dan situasi lokal dan bagaimana cara mengaturnya secara efektif dan efisien.

Hal ini sejalan dengan pendapat yang diungkapkan oleh Cheema dan



Rondinelli dalam Syaukani HR, dkk.<sup>68</sup> yang menyampaikan paling tidak ada empat belas (14) alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu:

- 1) Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang sentralistik dengan jalan mendelegasikan sejumlah kewenangan terutama dalam perencanaan pembangunan kepada pejabat di daerah yang berhadapan langsung dengan masalah yang dihadapi masyarakat.
- 2) Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit dan prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
- 3) Dengan adanya desentralisasi maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat, sehingga akan dapat dirumuskan kebijakan yang lebih realistik dari pemerintah.
- 4) Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah bagi daerah-daerah yang terpencil, karena sering terjadi pemahaman masyarakat daerah terhadap rencana pemerintah kurang sehingga dukungan terhadap program pemerintah juga menjadi sangat rendah.
- 5) Desentralisasi dapat merepresentasikan kepentingan yang lebih luas dari berbagai kelompok kepentingan, sehingga terjadi kesamaan



---

ani HR, dkk. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar,arta, 2002. Hal.32-35

persepsi dalam mengalokasikan sumberdaya dan Investasi pemerintah.

- 6) Desentralisasi dapat meningkatkan peluang bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial.
- 7) Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat, karena tidak perlu lagi menjalankan tugas rutin yang telah diserahkan kepada pejabat di daerah, sehingga dapat secara efektif untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan.
- 8) Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan sejumlah NGOs diberbagai daerah.
- 9) Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program.
- 10) Desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
- 11) Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif.
- 12) Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen akan



mungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan ilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat,

mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik.

- 13) Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah.
- 14) Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena tidak lagi menjadi urusan pemerintah pusat.

Segi positif dari adanya desentralisasi adalah karena desentralisasi dapat mendorong kondisi-kondisi sebagai berikut:1). Efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan; 2) Pendidikan politik; 3). Pemerintahan daerah sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan; 4). Stabilitas politik; 5) Kesetaraan politik; 6). Akuntabilitas publik<sup>69</sup>.

Walaupun desentralisasi dan otonomi daerah mampu memberikan harapan-harapan akan kondisi pemerintahan yang lebih baik, namun berbagai keuntungan yang diharapkan tersebut belum sepenuhnya dapat tercapai dengan baik. Oleh karena itu, menurut Badjuri dan Yuwono<sup>70</sup>, hal-hal yang mungkin dilakukan untuk memperbaiki implementasi otonomi daerah dan desentralisasi pada umumnya adalah:



---

69) Ibid, h.20-30

70) Badjuri dan Yuwono T., 2002. *Kebijakan Publik, Konsep dan Strategi*. JIP Undip, Semarang, hal.184-185

- 1) Perlunya pembantuan kepada daerah (pendampingan atau *capacity building programs*) agar mereka mampu melaksanakan otonomi atas dasar kerangka intelektual, kepraktisan dan kemampuan teknis yang mendasar. Pendampingan dari pemerintah pusat jelas merupakan *condition sine quanon*.
- 2) Penelitian yang mendalam tentang *implementation plan*, sehingga daerah memiliki kejelasan arah dan tujuan dari otonomi daerah.
- 3) Harus mempertimbangkan *bottom up* management khususnya dalam rangka pendemokrasian lembaga-lembaga di daerah, baik legislatif maupun eksekutif.
- 4) Menuntaskan peraturan pemerintah atau aturan lainnya yang tidak kontroversial sehingga kejelasan implementasi menjadi nyata dan tidak berbenturan satu sama lain.
- 5) Harus mengembangkan *transition plan*.
- 6) Harus ada kejelasan mengenai kewenangan pengelolaan dan lebih transparan kepada daerah.
- 7) Harus dilakukan *comprehensive field research* mengenai implementasi otonomi daerah sebagai bagian dari *complete policy evaluation* terhadap kebijakan otonomi daerah.
- 8) Khusus mengenai kepegawaian, sebaiknya mempertimbangkan fenomena etno sentrisme serta kesempatan yang lebih luas untuk tasi, promosi dan pengembangan pegawai lintas provinsi.



Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan daerah perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, dalam upaya meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.





#### 4. Teori Kewenangan

Setiap penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan (*authority, gezag*) itu sendiri adalah kekuasaan yang diformalkan untuk orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari pemerintah. Hukum dalam bentuknya yang asli bersifat membatasi kekuasaan dan berusaha untuk memungkinkan terjadinya keseimbangan dalam hidup bermasyarakat. Sedangkan wewenang (*bevoegdheid*), adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. S.F. Marbun<sup>71</sup>, menyatakan bahwa wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Wewenang itu dapat berpengaruh terhadap pergaulan hukum. Setelah dinyatakan dengan tegas bahwa wewenang tersebut sah, baru kemudian tindakan pemerintahan mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Oleh Philipus M. Hadjon<sup>72</sup> mengemukakan bahwa, “kewenangan menjadi bagian penting dari hukum administrasi karena obyek hukum administrasi adalah wewenang pemerintahan (*Bestuursbevoegdheid*)”.

##### a. Wewenang Sebagai Konsep Hukum



---

Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, FH UII Jakarta. 2011. hal. 65

Hadjon, M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Surabaya, Makalah Universitas Airlangga. Hadjon, hlm. 2

Dalam konsep hukum publik, pengertian wewenang itu sendiri berkaitan dengan kekuasaan. Sebagai suatu konsep hukum, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya 3 komponen yaitu; 1) Pengaruh; (2) Dasar hukum; dan (3) Konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum, komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum untuk semua jenis wewenang dan standar khusus untuk jenis wewenang tertentu. Sebagaimana dikutip oleh H.R.Ridwan<sup>73</sup> menyatakan bahwa:

*“Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer”.* (wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik).

Nicolai<sup>74</sup> memandang bahwa, “dalam sebuah kewenangan terkandung hak dan kewajiban yakni kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum”.



---

H.R., *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*, PT.Raja Grafindo Persada, 2011 hlm.98.

i.99

Secara substantif, kewenangan disebut oleh Cheema dan Rondinelli maupun Taliziduhu Ndraha<sup>75</sup> sebagai *authority* dan oleh Hans Antlov disebut sebagai *power*<sup>76</sup>. Pengertian itu sejalan dengan penegasan Hoesein, bahwa "desentralisasi merupakan arena pembagian kekuasaan antar pemerintahan"<sup>77</sup> dan pendapat Maddick yang menekankan makna desentralisasi sebagai pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan suatu urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah<sup>78</sup>. Dalam konteks demikian, makna kewenangan mesti dibedakan dari makna urusan.

Sebagaimana ditulis Situmorang bahwa secara konseptual, kewenangan tidak dapat disamakan dengan urusan pemerintahan, karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan/atau kewajiban menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan, pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani pemerintah<sup>79</sup>. Berdasarkan definisi tersebut, Situmorang hendak membedakan kewenangan dari istilah urusan yang dinilai lebih

---

<sup>75</sup>Kewenangan adalah padanan *authority*, yang diartikan Ndraha sebagai "*the power or right delegated; the power to judge, act or command.*" Singkatnya, kewenangan adalah kekuasaan yang sah. Taliziduhu Ndraha, "*Kybernologi: Ilmu Pemerintahan Baru*", Jakarta: Rineka Cipta, 2011, hlm.85.

<sup>76</sup> Situmorang, Sodjuangon. *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten/Kota*. Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 2002.

<sup>77</sup>Hoesein, Bhenyamin, "*Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*", dalam Robert Endi Jaweng (Ed.). *Pasang-Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun di Indonesia*. Jakarta: ILD dan Yayasan Tifa, 2004. Hal. 58

Maddick, "*Democracy, Decentralization and Development*", London: Asia ng House, sebagaimana dikutip dari Situmorang, *op.cit.*, hlm.20.

ngertian ini sesuai dengan pendapat GTZ-SfDM yang mengidentikan urusan bidang pemerintahan atau sektor atau bagian lebih kecil dari bidang atau sektor. TZ-SfDM, "*Isu Kewenangan*", Naskah Akademis sebagai Masukan bagi purnaan UU No.22 Tahun 1999, hlm.4



identik dengan pengertian bidang pemerintahan seperti *government task* atau *government function*. Terkait perbedaan keduanya, Hoessein merumuskan urusan sebagai objek yang justru diatur dan diurus oleh suatu kewenangan. Hoessein menyatakan bahwa<sup>80</sup>:

*"Penyerahan wewenang pengaturan dan wewenang pengurusan dalam gatra kehidupan tertentu menurut peraturan perundang-undangan disebut penyerahan urusan pemerintahan"*.

Menurut Ridwan HR, substansi prinsip legalitas adalah kewenangan, yang diartikan sebagai kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu<sup>81</sup>. Sementara menyangkut sumber dan cara memperolehnya, kewenangan diklasifikasi atas atribusi, delegasi, dan sebagian pakar menambah satu klasifikasi lagi, yakni mandate<sup>82</sup>.

Kewenangan atau wewenang merupakan suatu istilah yang umum digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif kepada kekuasaan eksekutif

---

<sup>80</sup>Situmorang, *op.cit.*, hlm.15.

<sup>81</sup>Ridwan HR, " *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*", Rajawali Pers, 2011, hlm.90-98

<sup>82</sup>Atribusi diperoleh berdasarkan pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-undang kepada organ pemerintahan, delegasi diperoleh berdasar pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, dan mandat diperoleh ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan organ pemerintahan lain atas namanya. Sumber dan cara memperoleh kewenangan ini berimplikasi erat pada letak tanggung jawab atas wewenang tersebut "tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban", di mana pada atribusi dan disertai dengan berpindahnya tanggung jawab kepada penerima kewenangan, maka dalam mandat tetap menjadi tanggung jawab pemberi kewenangan sebab sifatnya yang terjadi bukanlah pelimpahan kewenangan tetapi penyerahan tugas (antara atasan dan bawahan) secara intraorganisasi (yang terjadi hanyalah internal organisasi). Ridwan HR, *Ibid*, hlm.101-109.



atau administratif. Oleh karena itu, kewenangan merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang menyeluruh. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan<sup>83</sup>.

Ditinjau dari aspek sosiologis, kekuasaan merupakan suatu kemampuan individu atau kelompok untuk melaksanakan kemauannya meskipun harus menghadapi pihak lain yang menentangnya. Kemampuan untuk dapat melaksanakan keinginan tersebut disebabkan oleh kekuatan fisik, keunggulan psikologis atau kemampuan intelektual. Kekuasaan seseorang akan bertambah apabila ia mendapat sambutan dari suatu kelompok yang penuh pengabdian untuk mewujudkan tujuannya. Akar kekuasaan adalah hasrat untuk mendominasi pihak lain dan menundukkan mereka di bawah pengaruhnya.

#### **b. Cara Memperoleh Kewenangan**

Setiap tindakan penyelenggara pemerintahan dalam suatu negara hukum, hanya dapat dijalankan berdasarkan adanya suatu kewenangan sebagaimana telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maka sumber kewenangan bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan<sup>84</sup>. Menurut Bagir Manan, kekuasaan merupakan hak



---

[w.jdih.bpk.go.id/informasi\\_hukum/ Pelimpahan\\_wewenang.pdf.22](http://w.jdih.bpk.go.id/informasi_hukum/ Pelimpahan_wewenang.pdf.22) September

HR, 2006, Hukum Administrasi Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hal.103

untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara, wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, dapat diperoleh melalui tiga cara yaitu<sup>85</sup>:

**a. Atribusi**

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Indroharto<sup>86</sup> menyatakan bahwa atribusi ini ditujukan bagi wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan baru yang dibentuk oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa wewenang yang diperoleh melalui atribusi merupakan suatu wewenang asli dan baru sehingga bukan berasal dari suatu kewenangan yang telah ada.

Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap kali diperlukan. Legislator



---

HR, Ibid, Hal.104-105

to,Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara  
Jstaka Sinar Harapan,Jakarta. Tahun 2004.

yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan:

- a. *Original legislator*, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai pihak yang melahirkan suatu undang-undang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPD. Ditingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah. Misalnya, UUD 1945 sesudah perubahan, dalam Pasal 5 ayat (2) memberikan kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dalam Pasal 22 ayat (1), UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti UU jika terjadi kegentingan yang memaksa.
- b. *Delegated legislator*, dalam hal ini seperti presiden yang berdasarkan suatu undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah. Berdasarkan peraturan pemerintah tersebut diciptakanlah wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu seperti, dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 9 Tahun 2003, tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan ketentuan Pasal 12



- (1) Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat menetapkan angkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

Pusat di lingkungannya dalam dan dari jabatan struktural eselon II kebawah atau jabatan fungsional yang jenjangnya setingkat dengan itu.

Pengertian pejabat pembina kepegawaian pusat adalah Menteri.

#### **b. Delegasi**

H.D. van Wijk / Willem Konijnenbelt mendefinisikan delegasi sebagai pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, melainkan hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang memperoleh wewenang secara atributif kepada pejabat lainnya<sup>87</sup>.

Pada delegasi, terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada dari badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

#### **c. Mandat**

*Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)* mendefinisikan mandat sebagai pemberian wewenang oleh organ pemerintah kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya. Penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada



---

Iwan, Hukum Administrasi Negara, Rajawali. Jakarta, 2007, Hal.102



pada *mandans*<sup>88</sup>. Pelimpahan wewenang oleh pemerintah kepada pejabatnya di daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi terinci disebut dengan dekonsentrasi. Pada dekonsentrasi tersebut wewenang untuk mengurus dilimpahkan oleh pemerintah pusat, tetapi wewenang pengaturannya masih tetap di tangan pemerintah pusat.

Dekonsentrasi menciptakan kesatuan administrasi atau instansi vertikal untuk mengemban perintah atasan. Kesatuan administrasi atau instansi vertikal tersebut merupakan bawahan dari pemerintah pusat sehingga segala sesuatu yang dilakukan oleh penerima limpahan kewenangan (daerah) adalah atas nama pemberi pelimpahan kewenangan (pemerintah pusat) dalam wilayah yurisdiksi tertentu. Selain itu, di dalam dekonsentrasi juga tidak terdapat keputusan yang mendasar atau keputusan kebijaksanaan di tingkat daerah. Dalam organisasi negara, kewenangan dan hubungan wewenang setidaknya berlangsung antar organ-organ negara (nasional) dan antar organ-organ pemerintahan, khususnya secara hirarkis antar Pemerintah dan pemerintah daerah.

Dalam ilmu politik, pengertian yang berkaitan dengan kewenangan yaitu kekuasaan dan legitimasi sering dipergunakan untuk menganalisis kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Namun demikian, menurut Bagir Manan bahwa, “kekuasaan lebih tepat dipergunakan untuk badan legislatif, kewenangan untuk eksekutif dan kompetensi untuk yudikatif”<sup>89</sup>. Miriam



---

106-107

asyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 207

Budiardjo menyatakan bahwa, “kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah (*the ruler and the ruled*)”. Berdasarkan pada pengertian ini, maka dimungkinkan adanya kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Oleh Henc Van Maarseven disebut sebagai *blote macht*<sup>90</sup>. Dalam Konteks itu Max Weber mengemukakan bahwa:

“Kekuasaan yang berkaitan dengan hukum, disebut sebagai wewenang rasional atau legal yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum. Hal ini dipahami sebagai kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat, dan bahkan yang diperkuat oleh negara. Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*). Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan mempunyai makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh legislatif, eksekutif dan yudisial adalah kekuasaan formil”.<sup>91</sup>

Agar kekuasaan dapat dijalankan, maka dibutuhkan penguasa atau organ, sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subjek-kewajiban. Dengan demikian lahirlah teori yang menyatakan bahwa negara merupakan subjek hukum buatan atau tidak asli atau yang disebut teori organ atau organis. Sehingga kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya kekuasaan itu dapat

berasal dari konstitusi juga dapat bersumber dari inkonstitusional,



- 
- i. 207
  - i. 208

misalnya melalui kudeta atau perang. Sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi. Adapun istilah kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum belanda. Philipush M. Hadjon mengemukakan bahwa:

"Jika dicermati istilah kewenangan ada sedikit perbedaan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Dalam hukum istilah kewenangan atau wewenang harusnya digunakan dalam konsep hukum publik").<sup>92</sup>

Dalam konsep hukum tata negara, "*bevoegdheid*" (wewenang) dideskripsikan sebagai "*rechtmacht*" (kekuasaan hukum). Jadi dalam hukum publik, wewenang berkait dengan kekuasaan. Dalam konsep hukum administrasi Belanda, soal wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena obyek hukum administrasi adalah "*bestuursbevoegdheid*" (wewenang Pemerintah).

Perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang, disebabkan karena adanya perbedaan antara (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*). "kewenangan" adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karena merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu

kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan



n. 210

pemerintahan tertentu yang bulat, sedangkan “wewenang” hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan di bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya disebut kompetensi atau yuridiksi, walaupun dalam praktek perbedaannya tidak selalu dirasakan perlu.

Ada beberapa pengertian yang erat kaitannya dengan kekuasaan yaitu otoritas, wewenang (*authority*) dan legitimasi (*legitimacy* atau keabsahan). Menurut Robert Bierstedt<sup>93</sup> bahwa, “wewenang (*authority*) adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan)”. Demikian pula dengan Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan<sup>94</sup> menyatakan bahwa, “wewenang (*authority*) adalah kekuasaan formal (*formal power*)”. Hal ini menunjukkan bahwa yang mempunyai wewenang (*authority*) berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat aturan serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap aturan-aturannya. Oleh Max Weber, wewenang dibagi atas tiga macam yaitu: tradisional, kharismatik, dan rasional-legal.<sup>95</sup>

Wewenang tradisional berdasarkan kepercayaan diantara anggota masyarakat, bahwa tradisi lama serta kedudukan kekuasaan yang dilandasi oleh tradisi itu adalah wajar dan patut dihormati. Wewenang kharismatik berdasarkan kepercayaan anggota masyarakat pada kesaktian dan kekuatan mistik atau religius seorang pemimpin. Hitler dan Mao Zedong



---

3udiardjo, *Op. cit*, hlm.64

1.64

1.65

sering dianggap sebagai pemimpin kharismatik, sekalipun tentu mereka juga memiliki unsur wewenang rasional-legal. Wewenang rasional-legal berdasarkan kepercayaan pada tatanan hukum rasional yang melandasi kedudukan seorang pemimpin. Yang ditekankan bukan orangnya akan tetapi aturan-aturan yang mendasari tingkah lakunya. Dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegd-heden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik. Lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan pembentukan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam UUD.

### c. Kewenangan Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan dalam organisasi negara pada awalnya dilakukan menurut asas sentralisasi di mana segala pembuatan dan pelaksanaan kebijakan berlangsung sepenuhnya di tataran nasional, baik secara terpusat atau pun melalui instansi (*field administration, local state government*) di daerah yang memperoleh pelimpahan wewenang dan membentuk relasi kewenangan intraorganisasi dalam rangka asas dekonsentrasi. Namun seiring dengan perkembangan masyarakat, pengelolaan organisasi negara mulai melibatkan pemerintahan lokal, pemerintah pusat hanya menetapkan pokok kebijakan secara makro,



ra penjabaran dalam bentuk kebijakan mikro dan implementasinya  
an ke pemerintah lokal sebagai institusi daerah otonom. Pelibatan

pemerintahan daerah dan penyerahan wewenang kepadanya oleh pemerintah pusat merupakan inti desentralisasi.

Penerapan desentralisasi memungkinkan keberagaman lokal (daerah/masyarakat) yang terlihat pada aspirasi politik, struktur sosial, dan potensi ekonomi dapat diperhatikan dalam pengelolaan negara. Hal ini dilakukan melalui pelimpahan kewenangan untuk membuat kebijakan (mengatur) dan penerapannya (mengurus) ke unit-unit pemerintahan lokal yang lebih mengenal kondisi daerah atau masyarakatnya. Namun demikian dalam negara unitaris, tidak ada dikotomi antara desentralisasi dan sentralisasi, melainkan terjalin hubungan sebagai satu kesatuan/kontinum<sup>96</sup>. Dalam perspektif desentralisasi/otonomi daerah, kewenangan memiliki makna sentral dalam bangunan konsep dan kebijakan otonomi, khususnya pembagian urusan pusat dan daerah, sekaligus merupakan masalah krusial dalam penerapannya. Hal ini disebabkan karakteristik tugas-tugas yang ditangani pusat amat berbeda dengan karakteristik tugas-tugas yang ditangani daerah.

Hal lain yang juga sering menjadi masalah terkait desentralisasi adalah sulitnya penentuan jumlah tingkatan pemerintahan yang ikut berbagi tugas-tugas tersebut dan bagaimana mengatur pembagian itu dalam UU Pemerintahan Daerah sehingga selalu terjadi tarik-ulur, tumpang-tindih ataupun ketidakjelasan sesuatu urusan pemerintahan yang menyebabkan



---

n, Maksum, et.al., *op.cit*, hlm.58.

terbengkalainya pelayanan publik<sup>97</sup>. Terkait dengan sumber kewenangan, setelah membentuk daerah otonom, pemerintah pusat sebagai sumber kewenangan lalu melakukan penyerahan wewenang kepada daerah terbentuk, baik secara bersama-sama dengan daerah lain maupun secara sendiri. Pada konsep desentralisasi, materi wewenang yang diserahkan melingkup wewenang menetapkan kebijakan (*policy making*) maupun melaksanakan (*policy implementation*). Sementara pada dekonsentrasi, yang terjadi adalah proses pelimpahan wewenang dengan lingkup materinya sebatas wewenang melaksanakan kebijakan (administratif). Dalam hal konsekuensinya, kalau pada desentralisasi, wewenang yang diserahkan lalu menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya, wewenang yang dilimpahkan dalam rangka dekonsentrasi tetaplah menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.

## 5. Teori tentang Otonomi Daerah

Secara etimologis perkataan otonomi berasal dari bahasa latin yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti aturan. Berdasarkan pemahaman ini, otonomi dapat diartikan sebagai pengundangan sendiri (*zelfwetgeving*) atau pemerintahan sendiri (*zelfbestuurs*)<sup>98</sup>. Hal ini sesuai pula dengan pendapat Amrah Muslimin<sup>99</sup> bahwa Otonomi berarti “pemerintahan sendiri”. Dalam perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi



Mahardika, “*Tarik Ulur Relasi Pusat-Daerah: Perkembangan Pengaturan tahanan Daerah dan Catatan Kritis*,” Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2000.

hman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, 1987.hal.9

Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982,h.6.

selain mengandung arti perundangan (*regeling*) dapat juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).

Otonomi daerah diadakan bukan hanya untuk menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, namun juga merupakan cara untuk memelihara negara kesatuan<sup>100</sup>. Pada masa revolusi Perancis, dirumuskan suatu *gemeente* (Daerah kota otonom), sebagai suatu persekutuan penduduk yang disatukan oleh hubungan setempat atau sedaerah<sup>101</sup>. Otonomi daerah sendiri berarti hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>102</sup>. C. Van Vollenhoven mengemukakan pendapat yang berlandaskan pada ajaran caturpraja mengenai otonomi yang mencakup aktivitas sebagai berikut<sup>103</sup>:

- 1) Membentuk perundangan sendiri (*zelfwetgeving*)
- 2) Melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*)
- 3) Melakukan peradilan sendiri (*zelfrechtspraak*)
- 4) Melakukan tugas kepolisian sendiri (*zelf-politie*).

Menurut Syaukani<sup>104</sup>, visi otonomi daerah itu dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksi yang utama: Politik, Ekonomi, dan Sosial Budaya. Di bidang politik karena otonomi adalah buah dari kebijakan

---

<sup>100</sup>Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Hukum UII, Yogyakarta, 2001, h.3.



ng, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Djambatan, Jakarta, 1975. Hal.8  
undangan, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar  
, Jakarta, 1999. hal. 27.

Muslimin, loc.cit., hal.7

ni H.R *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta,  
hal. 173-175



desentralisasi dan demokratisasi, maka hal itu merupakan sebuah proses untuk membuka peluang bagi lahirnya kepala daerah yang dipilih secara demokratis. Dengan demikian akan tercipta suatu pemerintahan yang responsif, karena kepala daerah lahir dari masyarakat dimana dia dipilih, sehingga dapat mengetahui secara jelas keadaan, dan kebutuhan masyarakatnya. Kondisi ini akan menciptakan demokratisasi pemerintahan yang juga berarti transparansi kebijakan. Setiap kebijakan yang akan diambil harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, dan siapa yang harus bertanggung jawab, termasuk beban biaya yang harus ditanggung. Otonomi daerah juga berarti memberikan kesempatan membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan karier politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen yang efektif.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu. Sedangkan di bidang sosial budaya dapat mendorong memelihara harmoni sosial dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap

uan masyarakat merespon dinamika kehidupan disekitarnya.



Desentralisasi dan otonomi daerah tidak terpisahkan. Otonomi merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi<sup>105</sup>. Desentralisasi pada negara kesatuan, diwujudkan dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah (teritorial atau fungsional). Satuan pemerintahan tersebut berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintah sebagai urusan rumah tangganya<sup>106</sup>. Dalam pengertian umum, desentralisasi adalah setiap bentuk atau tindakan memancarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi jabatan. Dengan demikian, desentralisasi melahirkan otonomi daerah. Tidak ada otonomi tanpa desentralisasi. Otonomi daerah merupakan output dari desentralisasi<sup>107</sup>.

## **B. Indonesia Sebagai Negara Hukum**

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsep negara hukum tercermin dalam pokok-pokok pikiran yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945, antara lain (a) negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, (b) negara yang berkedaulatan rakyat, yaitu sebuah negara yang didasarkan atas kerakyatan dalam permusyawaratan/perwakilan.



---

Iugroho D, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Resolusi, Kajian dan Kritik Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, PT Elex Media Komputindo Kelompok Graha, Jakarta, 2000. h.41.

Agir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.hal.16.

Agir Manan, *ibid* hal.10

Menurut Montesquieu<sup>108</sup>, dalam bukunya “*L’esprit des lois*, (1748)”, yang mengikuti jalan pikiran John Locke, membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang, yaitu (i) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, (ii) kekuasaan eksekutif yang melaksanakan dan (iii) kekuasaan untuk menghakimi yaitu yudikatif. Dari klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi yaitu legislative (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudikatif (*the judicial function*).

Gagasan negara hukum yang didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan sosial dalam masyarakat Indonesia, merupakan suatu gagasan yang nampaknya didasarkan atas persepsi dari para pendiri Republik Indonesia terhadap kenyataan sejarah yang pernah dialami masyarakat Indonesia di bawah kekuasaan raja-raja feodal yang sangat menindas. Demikian pula pengalaman penjajahan oleh bangsa Belanda dan Jepang yang menindas dan menghisap sumber daya bangsa Indonesia, juga menjadi faktor pendorong terhadap kesadaran para pendiri Republik Indonesia tentang perlunya dibangun negara hukum yang didasarkan atas prinsip demokrasi dan keadilan sosial dalam suatu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu.

Terkait dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka prinsip negara hukum Indonesia adalah negara hukum sebagaimana dicita-



---

<sup>108</sup>Montesquieu, dalam bukunya Jimly Ashiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara ekjen Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.2006.

citakan oleh para pendiri bangsa, sebagaimana yang ditegaskan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 dan tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3)". Dalam negara hukum terkandung prinsip pembatasan kekuasaan, perlindungan terhadap HAM, tindakan pemerintah harus didasarkan pada perundang-undangan yang sah dan tertulis (*rules and procedures*). Adapun syarat dari *rechtsstaat* adalah<sup>109</sup> :

- 1) Asas Legalitas yaitu setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wetleijkegrondslag*). Hal ini menunjukkan bahwa undang-Undang merupakan tumpuan dasar tindakan pemerintahan. Dalam hubungannya, pembentukan undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.
- 2) Pembagian kekuasaan, mengandung makna kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.
- 3) Hak-hak dasar (*grondrechten*), merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang.
- 4) Pengawasan pengadilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheidstoetsing*).



---

<sup>109</sup> Riyanto, 2006, *Teori Konstitusi*, Penerbit Yapemdo, Bandung, hal. 275-276.

Negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Menurut Sri Soemantri Martosoewignjo<sup>110</sup>, unsur-unsur negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila yaitu:

- 1) Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
- 2) Adanya pembagian kekuasaan;
- 3) Bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
- 4) Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, sedang khusus untuk Mahkamah Agung harus juga merdeka dari pengaruh- pengaruh lainnya.

Selanjutnya menurut Philipus M. Hadjon<sup>111</sup>, negara Indonesia sebagai negara hukum Pancasila, memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a) Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b) Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan kekuasaan negara;
- c) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;



---

1.277

111MHadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*. Ilmu, Surabaya, h.90

d) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Abdul Hakim Garuda Nusantara<sup>112</sup> berpendapat bahwa, “suatu negara hukum dapat terwujud jika memenuhi beberapa persyaratan antara lain : (a) adanya suatu sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat; (b) Adanya pembagian kekuasaan yang seimbang yang menggambarkan secara nyata adanya sistem *checks and balances* antara lembaga-lembaga eksekutif (pemerintah), legislatif (DPR) dan lembaga yudikatif (pelaksana hukum); (c) Adanya peranan nyata dari anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah; (d) bahwa tindakan-tindakan pemerintah harus senantiasa didasarkan atas hukum positif yang berlaku; (e) adanya lembaga peradilan yang bebas dan mandiri; (f) adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia; dan (g) adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara”. Unsur-unsur negara hukum tersebut memperjelas kedudukan dan fungsi hukum dalam organisasi negara sehingga pemerintah sebagai salah satu alat untuk menjalankan organisasi negara harus berdasarkan atas hukum.

Negara hukum Indonesia menurut Oemar Senoadji<sup>113</sup> “memiliki ciri khas sesuai dengan Pancasila sebagai falsafah negara maupun sebagai sumber hukum”. Oleh karena itu, negara hukum Indonesia dapat dikatakan



---

<sup>112</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan LBH Indonesia, 1988, hlm. 11

<sup>113</sup> Senoadji, Op. cit, 1980, hlm. 26-27

dengan istilah negara hukum Indonesia. Ciri umum negara hukum pancasila adalah adanya asas keseimbangan atas perlindungan hukum terhadap kepentingan-kepentingan perorangan dan kepentingan masyarakat yang telah tercermin dalam beberapa pasal UUD 1945. Lebih lanjut dia mengatakan bahwa, ciri-ciri lain yang menonjol dengan negara hukum pancasila adalah perlindungan terhadap kebebasan beragama (*freedom of religion*) sebagaimana diatur dalam Pasal 29 UUD 1945. Agama dan negara menurut Oemar Senoadji tidak ada pemisahan secara rigid dan mutlak, tetapi keduanya memiliki hubungan yang harmonis. Negara hukum Pancasila menurut Padmo Wahjono<sup>114</sup> bahwa:

“harus dilihat dari sudut asas kekeluargaan. Hukum merupakan alat atau wahana untuk menyelenggarakan kehidupan negara atau ketertiban dan penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Lebih lanjut dia memandang bahwa negara hukum adalah suatu kehidupan berkelompok bangsa Indonesia, atas dasar rahmat Allah yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas dalam arti merdeka, berdaulat, bersatu, adil dan makmur”.

Pemahaman tentang negara hukum Pancasila memiliki unsur-unsur yang berbeda dengan paham negara hukum pada negara-negara Eropa Kontinental maupun paham negara hukum menurut negara-negara Anglo Saxon. Dalam kaitan dengan hal tersebut, Azhary<sup>115</sup> mengemukakan bahwa, “unsur negara hukum Pancasila meliputi:

- (1) hukum bersumber pada Pancasila, (2) kedaulatan rakyat, (3) pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi, (4) persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, (5) kekuasaan



---

<sup>114</sup> Wahyono, Op. cit, 1986, hlm. 4

<sup>115</sup> Azhary, Op. cit, 1995, hlm. 114

kehakiman yang bebas dari kekuasaan lainnya, (6) pembentuk UU adalah Presiden bersama-sama dengan DPR, dan (7) sistem MPR”.

Mencermati unsur-unsur negara hukum pancasila tersebut di atas maka makna yang terkandung didalamnya adalah negara Indonesia didirikan dan diselenggarakan bukan semata-mata berdasar atas kekuasaan, tetapi kekuasaan yang lahir harus dilandasi oleh hukum, sehingga hukum ditempatkan pada posisi yang lebih tinggi. Dengan demikian menurut Azhary<sup>116</sup> bahwa:

“Negara hukum Indonesia (negara berdasar atas hukum) telah memenuhi unsur negara hukum secara universal, tetapi lebih dilengkapi sesuai dengan ciri-ciri negara hukum Pancasila yaitu: 1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara; 2) bertumpu kepada Ketuhanan Yang Maha Esa; 3) kebebasan beragama dalam arti positif; 4) ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; serta 5) asas kekeluargaan dan kerukunan”.

Terkait dengan hal tersebut di atas, Azhary<sup>117</sup> mengemukakan lebih lanjut bahwa:

“ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam negara hukum Pancasila; 1) kebebasan beragama harus mengacu kepada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (ateisme) ataupun sikap yang memustahilkan Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan, seperti terjadi di negara-negara komunis yang membenarkan propaganda anti-agama; dan 2) ada hubungan yang erat antara negara dan agama, karena itu baik secara rigid atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan antara agama dan negara. Karena doktrin semacam ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945”.

Apabila dikaji tentang unsur-unsur negara hukum Pancasila na diuraikan di atas, sila pertama dari Pancasila Ketuhanan Yang



---

Azhary, Op. cit, 2010, hlm. 96  
n 98



Maha Esa menurut Hazairin mempunyai posisi yang istimewa, ia “terletak diluar ciptaan akal budi manusia”.<sup>118</sup> Dengan adanya sila Ketuhanan Yang Maha Esa inilah, maka dalam pandangan Azhary, negara hukum Pancasila memiliki bukan hanya satu ciri tertentu tetapi ciri yang paling khusus dari semua konsep negara hukum baik konsep barat (*rechtsstaat* dan *rule of law*) maupun *socialist legality*.

### C. Konsep Negara Kesatuan

Negara kesatuan dapat disebut negara unitaris. Negara ini ditinjau dari segi susunannya bersifat tunggal, maksudnya Negara kesatuan itu adalah Negara yang tidak tersusun dari beberapa Negara, melainkan hanya terdiri atas satu Negara sehingga tidak ada Negara di dalam Negara.

Ditinjau dari segi sejarah ketatanegaraan serta ilmu Negara. Pada permulaan perkembangannya, yaitu dari zaman purba, zaman kuno, zaman abad pertengahan, zaman renaissance, kemudian memasuki zaman hukum alam baik abad XVII maupun abad XVIII, kekuasaan para penguasa itu pada umumnya bersifat absolute, dan masih diadakannya asas *sentralisasi* dan asas *konsentrasi*. Kedua asas itu secara singkat pengertiannya dapatlah dikemukakan sebagai berikut:

- 2) Asas *sentralisasi* adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu milik pemerintah pusat.



---

m.99

- 3) *Asas konsentrasi* adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat baik yang ada di pusat maupun yang ada di daerah-daerah.

Dengan demikian dalam Negara kesatuan yang berdasarkan asas sentralisasi dan asas konsentrasi serta penguasanya bersifat absolute, hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang pemerintahan tertinggi dalam bidang pemerintahan Negara. Menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.

Jadi Bentuk Negara kesatuan atau *eenheidsstaat* adalah bentuk suatu Negara yang merdeka dan berdaulat, di mana seluruh wilayah Negara hanya ada satu pemerintah yang berkuasa (pusat). Negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal dan yang *mono sentries* (berpusat satu; misalnya Indonesia). Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam Negara, dan tidak menjadi saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang.

**C.F. Strong** mengatakan: *“The essence of unitary state is that the sovereignty is undivided, or in other words, that the powers of central*



*government are unrestricted for the constitution of unitary state does not admit of any other law-making body than the central one”.*<sup>119</sup>

Jadi ciri pokok Negara kesatuan itu adalah kedaulatan atau kekuasaan yang bulat, tidak terbagi-bagi.

Dilihat dari sudut sistem pemerintahannya Negara Kesatuan dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

1. Negara kesatuan dengan sistem *sentralisasi*, di mana segala urusan pemerintah diatur menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, sedangkan Pemerintah Daerah tidak mempunyai wewenang atau hak untuk mengurus sendiri rumah tangga daerahnya, bahkan tinggal melaksanakan apa yang menjadi kebijakan Pusat di daerahnya.
2. Negara Kesatuan dengan sistem *desentralisasi* di mana kepala Daerah-Daerah diberikan wewenang/ kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah)<sup>120</sup>

Sistem yang kedua inilah yang dilaksanakan di Indonesia saat ini berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Bangsa Indonesia telah sepakat bahwa bentuk Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam rangka pembagian kekuasaan Negara secara vertikal, maka dibentuklah daerah-daerah yang bersifat otonom dengan bentuk dan susunan pemerintahan yang diatur dalam undang-undang. Dengan demikian terdapat Pemerintah Pusat disatu



---

ong, *Modern Political Constitutions*, London, The English Language Book Society and acson Limited, 1966, hal 84  
). Op cit., hal. 84

sisi, dan Pemerintah Daerah disisi lain. Hubungan yang terjalin di antara keduanya dibingkai dalam sistem negara kesatuan. Pemerintah Pusat menyelenggarakan pemerintahan nasional, dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Dalam hubungan inilah pemerintah perlu melaksanakan pembagian kekuasaan kepada pemerintah daerah yang dikenal dengan istilah desentralisasi, yang bentuk dan kadarnya tampak dari ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang yang mengaturnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1)<sup>121</sup> UUD NRI 1945, ditetapkan bahwa Negara Indonesia dibagi atas wilayah provinsi, kabupaten dan kota. Tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2)<sup>122</sup> UUD NRI 1945 menetapkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri wilayahnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi dan tugas pembantuan tersebut oleh pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dijalankan seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal

<sup>121</sup>

Perubahan Kedua, UUD NRI 1945, Pasal 18 ayat (1), menetapkan bahwa : Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Perubahan Kedua, UUD NRI 1945, Pasal 18 ayat (2), menetapkan bahwa: pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.



18 ayat (5) UUD NRI 1945<sup>123</sup>. Dengan demikian dapat dipahami bahwa ketentuan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 adalah dasar dalam pelaksanaan desentralisasi yang diwujudkan dalam bentuk otonomi daerah.

Ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 UUD NRI 1945, dijabarkan lebih lanjut dalam bentuk undang-undang sebagaimana yang diatur dalam UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Sesuai dengan Ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No.32 tahun 2004, dinyatakan bahwa, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Masing-masing pemerintahan daerah mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintahan daerah menyelenggarakan 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. Berdasarkan penjelasan umum Peraturan Pemerintah RI Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa, Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahannya



---

ian Kedua, UUD NRI 1945, Pasal 18 ayat (5), menetapkan bahwa: intahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan ntahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan PemerintahPusat

menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara bulat dan utuh dilaksanakan di daerah kabupaten dan kota. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah otonom untuk dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat secara bertanggung jawab menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan dekonsentrasi, sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No.23 Tahun 2014, maka dekonsentrasi dimaksudkan sebagai suatu bentuk pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan /atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Sedangkan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 11 UU No.23 Tahun 2014.

Pemberian otonomi kepada daerah pada hakekatnya merupakan asi dari sistem desentralisasi dalam pemerintahan di suatu negara. desentralisasi merupakan suatu pendekatan dan teknik



manajemen yang berkenaan dengan pendelegasian wewenang dan tanggung jawab (*delegation of authority and responsibility*) dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada tingkat yang lebih rendah. Desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia mengacu kepada pembentukan suatu area yang disebut daerah otonom yang akan merupakan tempat atau lingkup dimana kewenangan yang diserahkan dari pusat akan diatur, diurus dan dilaksanakan.

Daerah otonom tersebut berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Urusan-urusan tersebut mula-mula sebagai urusan pemerintah pusat, kemudian setelah diserahkan kepada daerah menjadi urusan daerah yang sifatnya otonom. Dengan demikian, otonomi daerah adalah bersumber dari desentralisasi tetapi desentralisasi tidaklah selalu mengacu pada otonomi.

#### **D. Konsep Pembagian Kekuasaan**

Negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri tersendiri yang barangkali berbeda dengan negara hukum yang diterapkan di berbagai negara. Hanya saja, untuk prinsip umumnya, seperti adanya upaya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, adanya pelaksanaan kedaulatan rakyat, adanya penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang



dan adanya peradilan administrasi negara masih tetap digunakan dasar dalam mewujudkan Negara hukum di Indonesia.

Prinsip pembagian kekuasaan yang merupakan konsistensi dari penerapan prinsip Negara hukum Indonesia diatur sepenuhnya dalam UUD 1945. Penerapan pembagian kekuasaan di Indonesia terdiri atas dua bagian, yaitu pembagian kekuasaan secara horizontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsi lembaga-lembaga tertentu (legislatif, eksekutif dan yudikatif), sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan pembagian kekuasaan menurut tingkatnya, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan<sup>124</sup>.

Secara institusional, lembaga-lembaga negara merupakan lembaga kenegaraan yang berdiri sendiri yang satu tidak merupakan bagian dari yang lain. Akan tetapi, dalam menjalankan kekuasaan atau wewenangnya, lembaga Negara tidak terlepas atau terpisah secara mutlak dengan lembaga negara lain, hal itu menunjukkan bahwa UUD 1945 tidak menganut doktrin pemisahan kekuasaan. Dengan perkataan lain, UUD 1945 menganut asas pembagian kekuasaan dengan menunjuk pada jumlah badan-badan kenegaraan yang diatur didalamnya serta hubungan kekuasaan di antara badan-badan kenegaraan yang ada yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat



---

larlina, Pembagian Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di  
Jurnal Daulat Hukum Vol. 1. No. 1 Maret 2018 ISSN: 2614-560X, hal.173.



(DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK).

Teori pemisahan kekuasaan yang diutarakan oleh Jhon H Garvey dan T. Alexander Aleinikooff. Kedua istilah tersebut terjabarkan dalam teori pemisahan kekuasaan yang mengenal dua bentuk pembagian kekuasaan yaitu pembagian kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Desentralisasi berhubungan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dan daerah atau negara bagian, sedangkan fungsi negara berhubungan dengan pembagian kekuasaan secara horizontal antara fungsi negara legislatif, eksekutif dan yudikatif. Teori yang mencakup kedua pembagian kekuasaan baik dalam tatanan pembagian kekuasaan fungsi negara maupun tatanan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan negara bagian atau pemerintah daerah juga dikemukakan oleh Arthur Maass. Menurut Arthur Maass pembagian kekuasaan dapat bersifat horizontal disebut sebagai *capitaldivision of powers*, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal disebut sebagai *areal division of power*. Dalam rangka *capital division of powers* , fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif masing-masing diberikan kepada suatu badan. Dalam rangka *areal division of powers*, fungsi-fungsi tertentu misalnya moneter dan hubungan luar negeri diberikan kepada pemerintah pusat, sedangkan fungsi-fungsi lainnya diberikan kepada negara bagian atau pemerintah daerah<sup>125</sup>.



---

Jet Hendratno, 2009, Negara Kesatuan, Desentralisasi, Dan Federalisme, Graha  
/akarta, h. 83

## 1. Pembagian Kekuasaan Secara Horizontal

Pembagian kekuasaan secara horizontal yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsi lembaga-lembaga tertentu (legislatif, eksekutif dan yudikatif). Berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, secara horizontal pembagian kekuasaan negara dilakukan pada tingkatan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pembagian kekuasaan pada tingkatan pemerintahan pusat berlangsung antara lembaga-lembaga negara yang sederajat. Pembagian kekuasaan pada tingkat pemerintahan pusat mengalami pergeseran setelah terjadinya perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pergeseran yang dimaksud adalah pergeseran klasifikasi kekuasaan negara yang umumnya terdiri atas tiga jenis kekuasaan (legislatif, eksekutif dan yudikatif) menjadi enam kekuasaan negara yaitu<sup>126</sup>:

- a. Kekuasaan konstitutif, yaitu kekuasaan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Kekuasaan ini dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- b. Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan untuk menjalankan undang-undang dan penyelenggaraan pemerintahan Negara. Kekuasaan ini



---

[n-ips.blogspot.co.id/2014/10/konsep-pembagian-kekuasaan-negaradi.html](http://n-ips.blogspot.co.id/2014/10/konsep-pembagian-kekuasaan-negaradi.html),  
18 Januari 2021 pukul 14.50

dipegang oleh Presiden sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

- c. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Kekuasaan ini dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- d. Kekuasaan yudikatif atau disebut kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan ini dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- e. Kekuasaan eksaminatif/inspektif, yaitu kekuasaan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.



Kekuasaan ini dijalankan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 23 E ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

- f. Kekuasaan moneter, yaitu kekuasaan untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, serta memelihara kestabilan nilai rupiah. Kekuasaan ini dijalankan oleh Bank Indonesia selaku bank sentral di Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 23 D UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dalam undang-undang.

## 2. Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal

Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.



Berdasarkan ketentuan tersebut, pembagian kekuasaan secara vertikal di negara Indonesia berlangsung antara pemerintahan pusat dan

pemerintahan daerah (pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota). Pada pemerintahan daerah berlangsung pula pembagian kekuasaan secara vertikal yang ditentukan oleh pemerintahan pusat. Hubungan antara pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota terjalin dengan koordinasi, pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintahan Pusat dalam bidang administrasi dan kewilayahan.

Pembagian kekuasaan secara vertikal muncul sebagai konsekuensi dari diterapkannya asas desentralisasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan asas tersebut, Pemerintah Pusat menyerahkan wewenang pemerintahan kepada pemerintah daerah otonom (provinsi dan kabupaten/kota) untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan di daerahnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yaitu kewenangan yang berkaitan dengan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, agama, moneter dan fiskal. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemberian otonomi kepada daerah bertujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam



pelaksanaan kepada masyarakat maupun meningkatkan kestabilan politik dan kesatuan bangsa<sup>127</sup>.

### **E. Tata Kelola Pemerintahan yang Baik**

Pengelolaan suatu organisasi negara pada dasarnya adalah pengelolaan atas urusan-urusan yang menjadi bidang kerja pemerintahan yang ada di dalamnya. Baik pada organisasi negara berbentuk federal maupun unitaris (kesatuan), kompleksitas masalah yang dihadapi membawa konsekuensi pembagian kekuasaan secara vertikal antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sebagaimana ditulis Prasojodkk<sup>128</sup>, pembagian urusan tersebut setidaknya bermaksud menghindari konsentrasi kekuasaan pada satu cabang/tingkat kekuasaan tertentu karena semakin kompleksnya perkembangan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu organisasi negara khususnya Indonesia, secara bersamaan dilakukan atas dasar desentralisasi dan dekonsentrasi. Pendekatan dekonsentrasi mencirikan negara-bangsa, sementara desentralisasi mencerminkan kemajemukan/ keberagaman daerah dan pendemokrasian. Dalam hal desentralisasi, perwujudannya di daerah adalah otonomi daerah.

Desentralisasi atau pendesentralisasian *governance* merujuk pada suatu upaya restrukturisasi atau reorganisasi dari kewenangan yang



---

Nidjaja, 1998, Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta,

asojodkk et.al., “Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi dan Efisiensi Struktural”, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006,

menciptakan tanggung jawab bersama di antara lembaga-lembaga dalam *governance* baik di tingkat pusat, regional maupun lokal sesuai dengan prinsip saling menunjang, sehingga dapat meningkatkan kualitas dan efektifitas secara keseluruhan dari sistem *governance* tersebut, termasuk peningkatan kewenangan dan kemampuan dari *governance* di tingkat lokal.

Bagir Manan<sup>129</sup> menjelaskan bahwa di negara Belanda yang kemudian diikuti juga oleh ahli Hukum Administrasi Negara Indonesia, dikenal asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*algemene beginselven van behoorlijk bestuur general principles of good administration*), yang berisi pedoman yang harus dipergunakan administrasi negara dan juga hakim untuk menguji keabsahan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) administrasi negara. Asas-asas ini antara lain: motivasi yang jelas, tujuan yang jelas, tidak sewenang-wenang (*willekeur*), kehati-hatian (*zorgvuldigheid*), kepastian hukum, persamaan perlakuan dan tidak menggunakan wewenang yang menyimpang dari tujuan (*detournement de pouvoir, fairness*).

Desentralisasi bukan sekedar memindahkan sistem politik dan ekonomi yang lama dari pusat ke daerah, tetapi pemindahan tersebut harus pula disertai oleh perubahan kultural menuju arah yang lebih demokratis dan beradab. Melalui desentralisasi diharapkan akan meningkatkan peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan



---

Manan. *Good Governance dalam Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Hukum UII, 2004, hal.274

kebijakan yang terkait dengan masalah sosial, politik, ekonomi. Hal ini sangatlah dimungkinkan karena karena lokus pengambilan keputusan menjadi lebih dekat dengan masyarakat. Melalui proses ini maka desentralisasi diharapkan akan mampu meningkatkan penegakan hukum; meningkatkan efisiensi dan efektifitas pemerintah dan sekaligus meningkatkan daya tanggap, transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah.

Implementasi *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menuntut adanya pembagian peran yang jelas dari masing-masing domain *governance* tersebut. Apabila sebelumnya sumber-sumber kewenangan berpusat pada pemerintah sebagai institusi tertinggi yang mewakili negara, maka secara bertahap telah dilakukan pendelegasian kewenangan dan tanggungjawab kepada institusi di luar pemerintah pusat. Pendelegasian kewenangan dan tanggungjawab ini dilakukan dalam rangka desentralisasi<sup>130</sup>.

Bergesernya pusat-pusat kekuasaan dan meningkatnya operasionalisasi dan berbagai kegiatan lainnya di daerah maka konsekuensi logis pergeseran tersebut harus diiringi dengan meningkatnya *good governance* di daerah. Menurut Sadu Wasistiono konsep *good governance* berlaku untuk semua jenjang pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Konsep *good governance* secara



---

Vasistiono, *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*. Syamsudin Haris (Editor) , *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, LIPI Press, 2005, hal.61



eksplisit maupun implisit sudah masuk dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang telah direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pada bagian kedua tentang Azas Penyelenggaraan Pemerintahan secara jelas memuat prinsip tentang *good governance*<sup>131</sup>. Perwujudan desentralisasi yang nyata dan bertanggung jawab serta keberhasilan *good governance* di daerah bukanlah suatu hal yang instan, namun diperlukan komitmen yang kuat, proses pembelajaran yang terus menerus serta kesabaran kolektif dari segenap pemangku kepentingan baik di pusat maupun di daerah.

Sesuai dengan UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana yang termuat dalam ketentuan Pasal 3 dan penjelasannya, meliputi :

- 1) Asas kepastian hukum yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
- 2) Asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- 3) Asas kepentingan umum; adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan



.tif.

\_\_\_\_\_

.61

- 4) Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
- 5) Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- 6) Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 7) Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sejalan dengan asas-asas umum penyelenggaraan negara di atas, maka dalam pemberlakuannya sebagai norma akan lebih mewujudkan fungsi dan tujuan hukum sesungguhnya, dan juga sebagai instrumen bagi penegak hukum dalam mengoptimalkan fungsi administrasi negara.

#### **F. Dasar Hukum Otonomi Daerah**

Ditinjau dari aspek normatif, maka dasar hukum otonomi daerah



Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik  
a Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: "Pemerintah daerah

provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya dipertegas lagi dalam ketentuan pada Pasal 18 Ayat (5) yang menyatakan bahwa: “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan urusan Pemerintah Pusat.

Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang pertama setelah era reformasi adalah UU No. 22 Tahun 1999 LN RI Tahun 1999 Nomor 60, TLN RI Nomor 3839 yang kemudian diganti dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah LNRI Tahun 2004 Nomor 125, TLN-RI Nomor 4437. Dengan membandingkan kedua undang-undang tersebut, tampak bahwa asas otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah mengalami perkembangan. Di dalam UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan otonomi yang diberikan kepada daerah adalah otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Berdasarkan penjelasan UU No. 22 Tahun 1999 penjelasan tentang luas, nyata dan bertanggung jawab sebagai berikut :

- 1) Luas diartikan sebagai pemberian keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan ,peradilan, moneter dan fiskal, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditentukan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi



mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

- 2) Nyata diartikan sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.
- 3) Bertanggungjawab diartikan sebagai perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dibanding dengan UU No. 22 Tahun 1999, maka prinsip otonomi dalam UU No. 32 Tahun 2004 juga mengalami perubahan, yaitu menjadi otonomi seluas-luasnya, dalam arti bahwa daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah



atur dalam Pasal 10 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004 yaitu: (a) Politik  
ægeri, (b) pertahanan, (c) keamanan, (d) yustisi, (e) moneter dan

fiskal nasional (f) agama. Hal ini berarti bahwa di luar urusan pemerintahan tersebut akan menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Prinsip otonomi luas yang dianut dalam UU No. 22 Tahun 1999, masih memberikan kewenangan lain kepada pemerintah pusat di luar kewenangan yang telah ditentukan dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No.22 Tahun 1999. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Konstruksi norma seperti ini tidak memberikan kepastian hukum terhadap kewenangan pemerintah daerah. Namun demikian bila dikaji lebih jauh, pemberian otonomi pada prinsipnya adalah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk mewujudkan kesejahteraan dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah.

Laode Ida<sup>132</sup> menyatakan bahwa ada dua alasan paradigma hukum lahirnya otonomi daerah yaitu: (1) otonomi daerah merupakan penolakan atau perlawanan terhadap paradigma pembangunan yang bersifat sentralistik dan sarat dengan muatan ketergantungan (*depedency*) atau eksploitasi sumber daya lokal oleh pemerintah pusat; (2) Struktur pemerintahan yang sentralistik kurang memberi keleluasaan untuk mengekspresikan hakikat mendasar dari demokrasi itu sendiri, dan otonomi



---

Ida, *Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal & Clean Government*, Pusat Studi mbangan Kawasan (PPSK), Jakarta hal.2

daerah merupakan wujud dari kesadaran lokal untuk memfasilitasi *local community power* sekaligus mengefektifkan pelayanan dan pembangunan pada masyarakat lokal.

Otonomi yang diberikan kepada daerah otonom bersifat luas, nyata dan bertanggung jawab. Hal ini harus dilaksanakan secara menyeluruh dan seimbang, sehingga tidak ada salah satu yang diutamakan dan mengesampingkan yang lainnya. Untuk itu perlu diperhatikan fungsi dasar otonomi bahwa otonomi yang luas tidak sekedar melahirkan hak yang luas tapi juga kewajiban yang luas, demikian pula wewenang dan juga tanggung jawabnya. Pada dasarnya urusan pemerintahan otonomi adalah bersifat pelayanan. Oleh karena itu, otonomi pada dasarnya merupakan beban dan tanggung jawab, bukan sekedar dasar untuk berkuasa<sup>133</sup>.

Pemberian otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang, ditekankan pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, keistimewaan, kekhususan, memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, serta partisipasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.



---

lanan, 2001, *Op.Cit*, h.247

Prinsip-prinsip tersebut di atas, telah membuka peluang dan kesempatan yang sangat luas kepada daerah otonom untuk melaksanakan kewenangannya secara mandiri, luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan mutu pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta daya saing daerah. Pemerintah daerah menyelenggarakan manajemen pemerintahan melalui fungsi-fungsi organik manajemen yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi merupakan sarana yang harus ada dan dilaksanakan oleh manajemen secara profesional dan dalam rangka pencapaian sasaran tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah antara lain adalah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan daerah. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan adanya desentralisasi, daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal. Kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi di daerah akan semakin



Menurut penjelasan Undang-Undang No. 23 tahun 2014, dasar penyelenggaraan otonomi daerah adalah :

- 1) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- 3) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah dan daerah kota, sedangkan otonomi provinsi adalah otonomi yang terbatas.
- 4) Pelaksanaan otonomi harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.
- 5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah kabupaten dan daerah kota tidak lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah.
- 6) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawasan, mempunyai fungsi anggaran atas penyelenggaraan otonomi daerah.





- 7) Pelaksanaan dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.

Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya di pemerintah daerah dan daerah kepada desa yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

### **G. Kewenangan Pemerintahan Daerah**

Penyelenggaraan pemerintahan dalam organisasi negara pada awalnya dilakukan menurut asas sentralisasi di mana segala pembuatan dan pelaksanaan kebijakan berlangsung sepenuhnya di tataran nasional, baik secara terpusat atau pun melalui instansi (*field administration, local state government*) di daerah yang memperoleh pelimpahan wewenang dan membentuk relasi kewenangan intraorganisasi dalam rangka asas dekonsentrasi. Namun seiring dengan perkembangan masyarakat, pengelolaan organisasi negara mulai melibatkan pemerintahan lokal, pemerintah pusat hanya menetapkan pokok kebijakan secara makro, sementara penjabaran dalam bentuk kebijakan mikro dan implementasinya diserahkan ke pemerintah lokal sebagai institusi daerah otonom. Pelibatan



daerah dan penyerahan wewenang kepadanya oleh  
tah pusat merupakan inti desentralisasi.

Penerapan desentralisasi memungkinkan keberagaman lokal (daerah/masyarakat) yang terlihat pada aspirasi politik, struktur sosial, dan potensi ekonomi dapat diperhatikan dalam pengelolaan negara. Hal ini dilakukan melalui pelimpahan kewenangan untuk membuat kebijakan (mengatur) dan penerapannya (mengurus) ke unit-unit pemerintahan lokal yang lebih mengenal kondisi daerah atau masyarakatnya. Namun demikian dalam negara unitaris, tidak ada dikotomi antara desentralisasi dan sentralisasi, melainkan terjalin hubungan sebagai satu kesatuan/kontinum<sup>134</sup>. Dalam perspektif desentralisasi/otonomi daerah, kewenangan memiliki makna sentral dalam bangunan konsep dan kebijakan otonomi, khususnya pembagian urusan pusat dan daerah, sekaligus merupakan masalah krusial dalam penerapannya. Hal ini disebabkan karakteristik tugas-tugas yang ditangani pusat amat berbeda dengan karakteristik tugas-tugas yang ditangani daerah.

Hal lain yang juga sering menjadi masalah terkait desentralisasi adalah sulitnya penentuan jumlah tingkatan pemerintahan yang ikut berbagi tugas-tugas tersebut dan bagaimana mengatur pembagian itu dalam UU Pemerintahan Daerah sehingga selalu terjadi tarik-ulur, tumpang-tindih ataupun ketidakjelasan sesuatu urusan pemerintahan yang menyebabkan terbengkalainya pelayanan publik<sup>135</sup>. Terkait dengan sumber kewenangan,



---

in, Maksum, et.al., *op.cit*, hlm.58.

Mahardika, "*Tarik Ulur Relasi Pusat-Daerah: Perkembangan Pengaturan tahanan Daerah dan Catatan Kritis*," Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2000.

setelah membentuk daerah otonom, pemerintah pusat sebagai sumber kewenangan lalu melakukan penyerahan wewenang kepada daerah terbentuk, baik secara bersama-sama dengan daerah lain maupun secara sendiri. Pada konsep desentralisasi, materi wewenang yang diserahkan melingkup wewenang menetapkan kebijakan (*policy making*) maupun melaksanakan (*policy implementation*). Sementara pada dekonsentrasi, yang terjadi adalah proses pelimpahan wewenang dengan lingkup materinya sebatas wewenang melaksanakan kebijakan (administratif). Dalam hal konsekuensinya, kalau pada desentralisasi, wewenang yang diserahkan lalu menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya, wewenang yang dilimpahkan dalam rangka dekonsentrasi tetaplah menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.

### **1. Pemerintah Daerah Kabupaten**

Ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Berdasarkan ketentuan ini dapat dipahami bahwa Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan.



berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang dilaksanakan oleh tiga jenis lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada pula urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar

an Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak sional masyarakat.



Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada standar yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Setiap Daerah sesuai karakter Daerahnya akan mempunyai prioritas yang berbeda antara satu Daerah dengan Daerah lainnya dalam upaya menyejahterakan masyarakat. Ini merupakan pendekatan yang bersifat asimetris artinya walaupun Daerah sama-sama diberikan otonomi yang seluas-luasnya, namun prioritas Urusan Pemerintahan yang dikerjakan akan berbeda satu Daerah dengan Daerah lainnya. Konsekuensi logis dari pendekatan asimetris tersebut maka Daerah akan mempunyai prioritas Urusan Pemerintahan dan kelembagaan yang berbeda satu dengan lainnya sesuai dengan karakter Daerah dan kebutuhan masyarakatnya.

## 2. Pemerintah Desa

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU No.6 Tahun 2014



Desa, dinyatakan bahwa Pemerintahan Desa adalah tanggungan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat

setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih lanjut sesuai dengan ketentuan Pasal 18 UU No.6 Tahun 2014 ditetapkan bahwa kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.

Secara umum sesuai dengan ketentuan Pasal 19 UU No.6 Tahun 2014, kewenangan desa meliputi empat macam hal, yaitu:

- 1) Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- 2) Kewenangan lokal berskala Desa;
- 3) Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- 4) Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 UU No.6 Tahun 2014 desa terdiri atas dua macam yaitu desa dan desa adat. Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa diatur dan diurus oleh Desa, yang dalam hal ini adalah Pemerintah desa. Sedangkan yang dimaksud Pemerintah Desa berdasarkan ketentuan Pasal 25 UU No.6 Tahun 2014 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan

tantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain.



Baik desa maupun desa adat masing-masing memiliki hak asal usul dan kewenangan berskala lokal.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman dan partisipatif. Ruang lingkup kewenangan berdasarkan hak asal usul Desa meliputi: 1) Sistem organisasi perangkat Desa; 2) Sistem organisasi masyarakat adat; 3) Pembinaan kelembagaan masyarakat; 4) Pembinaan lembaga dan hukum adat; 5) Pengelolaan tanah kas Desa; 6) Pengelolaan tanah Desa atau tanah hak milik Desa yang menggunakan sebutan setempat; 7) Pengelolaan tanah bengkok; 8) Pengelolaan tanah pecatu; 9) Pengelolaan tanah titisara; dan 10) Pengembangan peran masyarakat Desa.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Permen Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No.1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa mengatur bahwa kewenangan berdasarkan hak asal usul Desa adat meliputi: a. Penataan sistem organisasi dan kelembagaan masyarakat adat; b. Pranata hukum adat; c. Pemilikan hak tradisional; d. Pengelolaan tanah kas Desa adat; e. Pengelolaan tanah ulayat; f. Kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa adat; g. Pengisian jabatan kepala Desa adat;

perangkat Desa adat; dan h. Masa jabatan kepala Desa adat.



Selanjutnya mengenai kriteria kewenangan lokal berskala Desa berdasarkan ketentuan Pasal 5 Permen Desa PDTT No.1 Tahun 2015 meliputi:

- a) Kewenangan yang mengutamakan kegiatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat;
- b) Kewenangan yang mempunyai lingkup pengaturan dan kegiatan hanya di dalam wilayah dan masyarakat Desa yang berdampak internal;
- c) Kewenangan yang berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan sehari-hari masyarakat Desa;
- d) Kegiatan yang telah dijalankan oleh Desa atas dasar prakarsa Desa;
- e) Program kegiatan pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dan pihak ketiga yang telah diserahkan dan dikelola oleh Desa; dan
- f) Kewenangan lokal berskala Desa yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang pembagian kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

#### H. Kerangka Pikir

Untuk mencapai tujuan Penulisan dan Penelitian maka diperlukan kerangka pemikiran (*Conceptual framework*) yang merupakan landasan peneliti untuk mengumpulkan data penelitian guna menjawab rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian serta untuk menemukan pola pengaturan hubungan kewenangan antara pemerintah daerah dengan



...ah desa yang ideal. Dengan menggunakan beberapa teori yaitu, Negara Hukum, Teori Perundang-undangan, Teori Desentralisasi, ,



teori Kewenangan dan teori Otonomi Daerah. Terdapat 3 (tiga) focus permasalahan pada tema penelitian ini yang dapat diuraikan sebagai berikut:

*Pertama*, bagaimana pengaturan kewenangan antara pemerintah daerah dan pemerintah desa dalam mewujudkan tata Kelola pemerintah yang baik berdasarkan prinsip otonomi. Focus permasalahan pertama ini menjadi variable mengikat pertama dengan menggunakan teori PerUndang-Undangan dengan menggunakan Konsep pada teori Perundang-undangan yaitu Konsep Norma Hukum (rechtsnormen), konsep berlaku keluar (naar buitn werken), konsep bersifat umum dalam arti luas (algemeenheid in ruimezin). dengan penguraian beberapa indicator yang terdiri atas: (1) Norma Hukum; (2) Syarat-syarat Pembentukan Norma; (3) Karakteristik Norma.

*Kedua*, Bagaimana wujud implementasi kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah desa dalam mewujudkan tata Kelola pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip otonomi, focus permasalahan kedua ini menjadi variable mengikat kedua dengan menggunakan konsep teori kewenangan yaitu kewenangan atributif, kewenangan delegative dan kewenangan mandat, dengan penguraian beberapa indicator yang terdiri atas : (1) kewenangan atributif, (2) kewengan delegative; (3) kewenangan mandat.



*etiga*, bagaimana pola pengaturan hubungan kewenangan antara tah daerah dan pemerintah desa yang ideal dalam mewujudkan

tata Kelola pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip otonomi. focus permasalahan ketiga ini menjadi variable mengikat ketiga dengan menggunakan teori desentralisasi, dengan penguraian beberapa indicator konsep yang terdiri atas; (1) Desentralisasi Asimetris; (2) Desentralisasi Simetris;

Penelitian ini dilakukan di Provinsi Sulawesi Selatan, dengan menetapkan empat kabupaten yaitu Kabupaten Bone, Kabupaten Luwu, Kabupaten Gowa dan Kabupaten Bulukumba sebagai lokasi penelitian. Kerangka pemikiran yang menjadi dasar acuan dalam melaksanakan penelitian ini adalah dengan melihat pola hubungan kewenangan antara pemerintah daerah kabupaten yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Bone, Kabupaten Luwu, Kabupaten Gowa dan Kabupaten Bulukumba dengan pemerintah desa berdasarkan prinsip otonomi.

Penentuan beberapa desa sebagai sampel pada keempat kabupaten tempat penelitian yaitu Kabupaten Bone, Kabupaten Luwu, Kabupaten Gowa dan Kabupaten Bulukumba, ditetapkan dengan mempertimbangkan karakteristik dari desa tersebut, baik sebagai desa maupun sebagai desa adat. Khusus untuk desa adat dipilih Desa Kajang yang ada di Kabupaten Bulukumba.

Hal pertama yang akan dikaji dalam membahas tentang hubungan kewenangan antara pemerintah daerah kabupaten dengan pemerintah

Kabupaten Bone, Kabupaten Luwu, Kabupaten Gowa dan Kabupaten Bulukumba, adalah bagaimana pembagian kewenangan antara

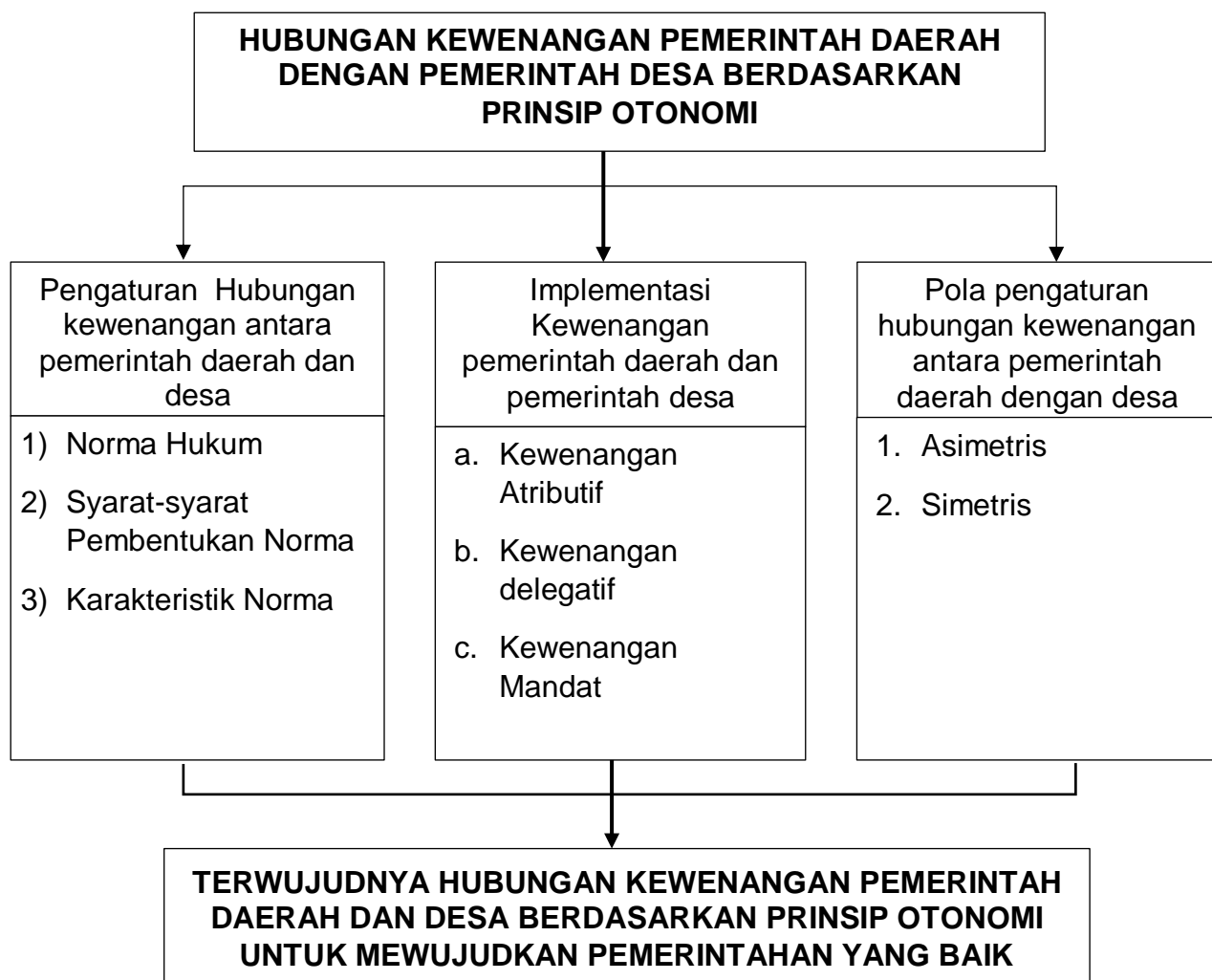


pemerintah kabupaten dengan pemerintah desa berdasarkan prinsip otonomi pada kedua daerah kabupaten yang menjadi tempat penelitian. Dalam pembagian kewenangan tersebut, akan dilihat seberapa besar kewenangan yang ada pada pemerintah kabupaten dibanding dengan kewenangan yang ada di pemerintah desa, dan apakah pembagian kewenangan tersebut sudah sesuai dengan prinsip otonomi.

Selanjutnya akan dilihat juga bagaimana implementasi kewenangan yang ada di tingkat pemerintahan desa, serta bagaimana pola hubungan yang ideal antara pemerintah daerah kabupaten dengan pemerintah desa termasuk hubungan dengan desa adat.

Secara sederhananya untuk menunjukkan hubungan antara variable dan indicator yang menjadi focus penelitian, maka akan ditunjukkan bagan kerangka pikir pada bagan selanjutnya.





**Gambar 1. Kerangka Pikir**

### I. Definisi Operasional

1. Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, dalam hal ini adalah daerah kabupaten.



2. Desa adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah Kecamatan, yang dipimpin oleh Kepala Desa, dalam hal ini adalah desa, kelurahan dan desa adat.
3. Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dalam penelitian ini yaitu pemerintah daerah kabupaten Bone dan pemerintah daerah kabupaten Bulukumba, Kabupaten Luwu dan Kabupaten Gowa.
4. Pemerintah desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Pada penelitian ini yakni pemerintah desa dan pemerintah desa adat yang ada di Kabupaten Bone, Bulukumba, Luwu dan Bone.
5. Tata kelola pemerintahan yang baik adalah tata kelola pemerintahan yang baik di tingkat kabupaten dan desa.
6. Pembagian kewenangan adalah pembagian kewenangan antara pemerintah daerah kabupaten dengan pemerintah desa dan desa adat di kabupaten Bone, Bulukumba, Luwu dan Gowa.
7. Urusan pemerintahan daerah adalah urusan pemerintah daerah kabupaten yang wajib maupun pilihan.



8. Kewenangan desa adalah kewenangan yang meliputi kewenangan Hak Asal Usul, kewenangan lokal berskala desa, dan kewenangan penugasan.
9. Implementasi kewenangan adalah implementasi kewenangan di tingkat pemerintahan desa pada kedua kabupaten tempat penelitian.
10. Pola hubungan yang dimaksud adalah pola hubungan kewenangan antara pemerintah kabupaten dan desa.
11. Desentralisasi simetris merupakan suatu sistem pembagian kewenangan tiap level pemerintahan, dari pusat sampai ke daerah, dimana terdapat suatu upaya sistematis untuk menduplikasi kewenangan dimiliki melalui pendekatan top down.
12. Konsep Asimetris yang didasarkan Kondisi Masyarakat adalah penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa yang didasarkan pada kekhasan daerah karena faktor keragaman budaya masyarakat yang majemuk (beragam).
13. Norma Hukum adalah aturan atau prinsip-prinsip yang mengatur perilaku masyarakat dalam suatu sistem hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa.
14. Karakteristik norma adalah ciri-ciri atau sifat norma



Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan

16. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya
17. Mandat terjadi jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

