

**DISERTASI**

**PENERAPAN PRINSIP KEADILAN DALAM PEMBAGIAN  
URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG ENERGI DAN  
SUMBER DAYA MINERAL UNTUK MEWUJUDKAN  
KESEJAHTERAAN RAKYAT**

*(Implementation of the Principle of Justice in the  
Distribution of Government Affairs in the Energy and  
Mineral Resources Sector to Realize People's Welfare)*



**OLEH :**

**I M R A N  
B013171020**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

# HALAMAN JUDUL

## **PENERAPAN PRINSIP KEADILAN DALAM PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT**

*(Implementation of the Principle of Justice in the  
Distribution of Government Affairs in the Energy and  
Mineral Resources Sector to Realize People's Welfare)*

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai  
Gelar Doktor

Disusun dan Diajukan Oleh:

**OLEH :**

**I M R A N  
B013171020**

**KEPADA**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**PENGESAHAN DISERTASI**

**PENERAPAN PRINSIP KEADILAN DALAM PEMBAGIAN URUSAN  
PEMERINTAHAN BIDANG ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL  
UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT**

Disusun dan diajukan oleh:

**I M R A N  
B013171020**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 03 Oktober 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Promotor,

**Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.**  
NIP. 1196409101989031004

Ko-Promotor,

Ko-Promotor,

**Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.**  
NIP. 196304191989031003

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

Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum,

**Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.**  
NIP. 196408241991032002

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

## PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Imran  
NIM : B013171020  
Program Studi : S3 Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa disertasi yang berjudul :

**“PENERAPAN PRINSIP KEADILAN DALAM PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT”**

adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan/ditulis/diterbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti dan/atau dapat dibuktikan bahwa naskah disertasi ini sebagian atau keseluruhan merupakan hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 03 Oktober 2022

Yang membuat pernyataan,



**Im r a n**

## PRAKATA

*Alhamdulillah Rabbil 'Alamiin*, Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah S.W.T. atas segala limpahan berkat, rahmat, dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulisan naskah Disertasi yang berjudul: “Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat” dapat penulis rampungkan. Shalawat dan Salam senantiasa tercurahkan kepada Rasulullah Muhammad S.A.W. sebagai suri tauladan bagi umat manusia.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa naskah disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan, namun berkat bimbingan, arahan dan motivasi dari Tim Promotor dan Tim Penguji, sehingga naskah disertasi ini dapat terselesaikan. Oleh karena itu, dengan penuh kerendahan hati, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat dan amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. selaku Promotor, Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H. dan Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Ko-Promotor, yang penuh ketulusan dan keikhlasan telah meluangkan waktu memberikan arahan, bimbingan dan masukan dalam proses penulisan disertasi ini hingga selesai. Penghargaan dan rasa hormat penulis sampaikan kepada Tim Penguji yang terhormat dan amat terpelajar: Bapak Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM., Ibu Prof. Dr. Marwaty Riza, S.H., M.H., Bapak Dr. Ansori Ilyas, S.H., M.H., dan Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H., M.H. yang telah memberikan masukan, koreksi dan arahan sehingga memperkaya substansi penulisan disertasi ini. Semoga

Allah S.W.T. memberikan pahala yang berlipat ganda atas segala kontribusi pemikiran yang diberikan selama ini. Aamiin.

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Pemerintah Republik Indonesia, Cq. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Pendidikan Tinggi yang telah memberikan Beasiswa Pendidikan Pascasarjana Dalam Negeri (BPP-DN) Tahun Anggaran 2017.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada yang amat terpelajar: Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin; Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin; Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. selaku Ketua Prodi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas kesempatan yang diberikan kepada Penulis untuk menimba ilmu pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unhas, serta kepada Bapak/Ibu Guru Besar dan Dosen yang telah mencurahkan ilmu pengetahuan kepada penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Unhas. Ucapan terima kasih penulis haturkan juga kepada para Pegawai Tata Usaha Fakultas Hukum Unhas, terutama pak Uilly, pak Hakim dan pak Hasan yang telah banyak membantu dalam pelayanan administrasi akademik yang profesional, ramah, santun dan mengesankan selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Unhas.

Demikian pula ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada: Bapak Prof. Dr. Ir. Mahfudz, MP.

selaku Rektor Universitas Tadulako Palu; Bapak Dr. Sulbadana, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Tadulako yang telah memberikan kesempatan kepada Penulis untuk melanjutkan pendidikan pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unhas.

Penulis menyampaikan pula ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak/Ibu teman seperjuangan sesama mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unhas, khususnya angkatan 2017 ganjil, kelas A dan kelas B yaitu: Ansar, Handar, Adeh, Amrianto, Kamal, Sunardi, Mustawa, Abdurrahim, Syafaat, Imam Basofi, Adrian, Amiruddin, Dirga, Octo, Musakkir, Nurhaedah, Darmawaty, Nurul Miqat, Rafika, Maemanah, Nurisna, Mira, A.Riri, alm. Puspita dan alm. Nurdiana Tajuddin.

Akhir kata dari lubuk hati yang paling dalam penulis ucapkan terima kasih yang tak terhingga untuk semua pihak yang tak dapat penulis sebut satu demi satu yang telah membantu baik secara moril maupun materiil, semoga Allah SWT membalasnya dengan limpahan rahmat dan ridha-Nya kepada kita semua. Aamiin YRA.

Semoga dengan hadirnya disertasi ini dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Makassar, ..... September 2022

Imran

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL .....	i
HALAMAN JUDUL .....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN .....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN .....	iv
PRAKATA .....	v
ABSTRAK .....	viii
ABSTRACT .....	ix
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xii
DAFTAR BAGAN .....	xiv
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	14
C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian .....	15
1. Tujuan Penelitian .....	15
2. Kegunaan Penelitian .....	15
D. Orisinalitas Penelitian .....	16
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>19</b>
A. Landasan Teori .....	19
1. Teori Keadilan .....	19
2. Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah .....	29
a) Pengertian Otonomi Daerah .....	38
b) Tugas Pembantuan ( <i>Medebewind</i> ) .....	43
c) Sistem Rumah Tangga Daerah .....	47
3. Teori Desentralisasi Asimetris .....	54
4. Teori Kewenangan .....	59
B. Landasan Konseptual .....	68
1. Keadilan Sosial ( <i>Social Justice</i> ) Pancasila .....	68
2. Negara Kesejahteraan ( <i>Welfare State</i> ) .....	72
3. Negara Kesatuan .....	79
1) Pengertian Negara Kesatuan .....	79
2) Bentuk Susunan Negara Kesatuan .....	86



4. Struktur dan Pola Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan .....	92
C. Kerangka Pemikiran .....	102
1. Hubungan Antarvariabel dan Indikator .....	103
2. Bagan Kerangka Pemikiran .....	105
D. Definisi Operasional .....	106
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>110</b>
A. Jenis Penelitian .....	110
B. Pendekatan Penelitian .....	111
C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum .....	113
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	114
E. Analisis Bahan Hukum .....	115
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>116</b>
A. Hakikat Pengaturan Prinsip Keadilan Dalam Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat .....	116
1. Prinsip Kebebasan yang sama ( <i>Equal Liberty of             Principle</i> ) .....	116
2. Prinsip Persamaan Sosial dan Ekonomi ( <i>Social and Economic Equality</i> ) .....	135
a. Prinsip Perbedaan ( <i>Differences Principle</i> ) .....	135
b. Prinsip Persamaan Kesempatan ( <i>Equal Oppor-                 tunity Principle</i> ) .....	153
1) Prinsip Persamaan Kesempatan Bagi Masya- rakat Adat, Masyarakat Lingkar Tambang dan Masyarakat Lokal .....	155
2) Prinsip Persamaan Kesempatan Bagi Peme- rintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota .....	158
3) Prinsip Persamaan Kesempatan Bagi Pelaku Usaha .....	160
4) Prinsip Persamaan Kesempatan bagi Intra Generasi dan Antar Generasi .....	163

B.	Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat .....	167
1.	Dekonsentrasi ( <i>deconcentration</i> ).....	170
2.	Devolusi ( <i>Devolution</i> ).....	193
1)	Geologi .....	200
2)	Mineral dan Batubara .....	204
3)	Minyak dan Gas Bumi .....	222
4)	Energi Baru Terbarukan .....	232
5)	Ketenagalistrikan.....	240
3.	Delegasi ( <i>Delegation</i> ) .....	249
C.	Konsep Penerapan Prinsip Keadilan yang Ideal dalam Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral untuk Mewujudkan Kesejah- teraan Rakyat .....	264
1.	Konsep Asimetris yang didasarkan Perbedaan Kepentingan.....	269
2.	Konsep Asimetris yang didasarkan Karakteristik Daerah .....	275
3.	Konsep Asimetris yang didasarkan Kondisi Masyarakat .....	288
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b> .....	<b>295</b>
A.	Kesimpulan .....	295
B.	Saran.....	296
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	.....	<b>298</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat .....	183
Tabel 2	Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, Sub Urusan “Geologi” .....	202
Tabel 3	Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, Sub Urusan “Mineral dan Batubara” .....	213
Tabel 4	Potensi Energi Terbarukan dan Kapasitas Terpasang ....	234
Tabel 5	Sumber energi baru dan terbarukan di Indonesia .....	235
Tabel 6	Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, Sub Urusan “Energi Baru Terbarukan” .....	236
Tabel 7	Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, Sub Urusan “Ketenagalistrikan” ....	246

## DAFTAR BAGAN

Bagan 1	Pola Pelimpahan dari Pemerintah kepada Gubernur dan/atau Perangkat Pusat di Daerah .....	189
Bagan 2	Pola Pelimpahan dari Pemerintah kepada Gubernur dan/atau Perangkat Pusat di Daerah atas inisiatif dari kementerian/lembaga .....	190

## ABSTRAK

**Imran.** Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat, dibimbing oleh Aminuddin Ilmar, Abrar Saleng dan Hamzah Halim.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hakikat pengaturan prinsip keadilan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat; menganalisis penerapan prinsip keadilan dalam sistem pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral; dan menemukan konsep penerapan prinsip keadilan yang ideal dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap prinsip-prinsip dasar yang tertuang dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum nasional dengan menggunakan pendekatan filosofis, pendekatan sejarah, pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan analisis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral telah mereduksi kebebasan dan kemandirian daerah otonom dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral, sehingga pemerintah daerah tidak dapat menjamin penerapan prinsip kebebasan, prinsip perbedaan dan prinsip persamaan atas kesempatan bagi masyarakat untuk memperoleh manfaat timbal-balik dari pengelolaan energi dan sumber daya mineral. Sistem pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral diwujudkan dalam sistem dekonsentrasi, devolusi dan delegasi. Oleh karena itu, perlu menerapkan desentralisasi asimetris dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang memungkinkan tidak seragamnya pengaturan muatan kewenangan antar daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral.

Kata kunci : Keadilan, energi dan sumber daya mineral, kesejahteraan rakyat.

## **ABSTRACT**

Imran. Implementation of the Principle of Justice in the Distribution of Government Affairs in the Energy and Mineral Resources Sector to Realize People's Welfare, supervised by Aminuddin Ilmar, Abrar Saleng and Hamzah Halim.

This study aims to analyze the nature of the regulation of the principle of justice in the distribution of government affairs in the energy and mineral resources sector to realize people's welfare; analyze the application of the principle of justice in the distribution system of government affairs in the energy and mineral resources sector; and find the concept of applying the ideal principle of justice in the distribution of government affairs in the energy and mineral resources sector.

The method used in this research is normative legal research which includes research on the basic principles contained in Pancasila, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and national law using a philosophical approach, a historical approach, a statutory approach, a conceptual approach, and analytical approach.

The results show that the division of government affairs in the energy and mineral resources sector has reduced the freedom and independence of autonomous regions in regulating and managing government affairs in the energy and mineral resources sector, so that local governments cannot guarantee the application of the principle of freedom, the principle of distinction and the principle of equality over opportunity for the community to obtain mutual benefits from the management of energy and mineral resources. The distribution system of government affairs in the energy and mineral resources sector is manifested in a system of deconcentration, devolution and delegation. Therefore, it is necessary to implement asymmetrical decentralization in the distribution of government affairs in the energy and mineral resources sector, which allows for non-uniform regulation of the content of authority between regions in the administration of government affairs in the energy and mineral resources sector.

Keywords: Justice, energy and mineral resources, people welfare.

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang.**

Energi dan sumber daya mineral yang berada di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan sumber daya dan kekayaan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang memiliki peran penting dan memenuhi hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara guna mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan.

Penguasaan negara atas sumber daya dan kekayaan alam energi dan sumber daya mineral secara konstitusional dimuat dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD NRI Tahun 1945), menyebutkan "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Konsep dasar pengaturan penguasaan negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, telah mengatribusikan kewenangan kepada subjek hukum "Negara" yang dalam hal ini diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu, ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, juga dapat diinterpretasikan mengandung makna yuridis-konstitusional tentang pendelegasian atau penyerahan sebagian urusan pengelolaan sumber daya dan kekayaan alam energi dan sumber daya mineral diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Dalam konsep Negara Kesatuan, pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan salah satu elemen krusial yang harus diatur, terutama pada aspek pemanfaatan sumber daya dan kekayaan alam energi dan sumber daya mineral serta sumber daya dan kekayaan alam lainnya yang harus dikembalikan kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan sesungguhnya.<sup>1</sup> Pelaksanaan wewenang yang bersumber dari kedaulatan negara, bukan hanya berada pada ranah kewenangan Pemerintah Pusat saja, tetapi juga pada Pemerintah Daerah.<sup>2</sup> Apalagi pemanfaatan sumber daya alam yang merupakan kekayaan nasional yang berada di daerah dalam pengelolaan dan pemanfaatannya dibutuhkan peran serta, bukan hanya dari Pemerintah Pusat, tetapi juga Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai satu kesatuan pemerintahan daerah yang dibentuk berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, berbasis pada rumusan Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa: "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah". Ketentuan Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, mengandung prinsip kekhususan dan keragaman daerah. Atas dasar itu, dapat dipahami

---

<sup>1</sup> Marwan Maas, 2012 "Menggagas Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Hukum PRIORIS*, Vol. 3 No.1., hlm. 53

<sup>2</sup> *Ibid.*



bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.<sup>3</sup> Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan atas dasar keragaman daerah. Dengan demikian, urusan rumah tangga daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Perbedaan harus dimungkinkan baik atas dasar kultural, sosial, ekonomi, geografi dan lain sebagainya.<sup>4</sup>

Penyelenggaraan otonomi daerah dalam berbagai bidang, salah satunya termasuk penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral mendapat jaminan konstitusional dalam ketentuan ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Desentralisasi urusan pengelolaan sumber daya dan kekayaan alam energi dan sumber daya mineral di era reformasi, dilatarbelakangi oleh amanat dan rekomendasi Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998

---

<sup>3</sup> Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Ke IV, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta., hlm. 12

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 229

tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah.<sup>5</sup> Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) membentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah<sup>6</sup> dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>7</sup> Kedua Undang-Undang ini merupakan produk reformasi terkait otonomi daerah dan dipandang sebagai salah satu fase puncak pemberian desentralisasi yang sangat kuat kepada daerah karena titik tekannya pada otonomi daerah kabupaten dan kota.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, bidang Pertambangan dan Energi merupakan salah satu urusan yang didesentralisasikan menjadi kewenangan Daerah. Begitu pula setelah ditetapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, format dan desain pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral dilakukan secara proporsional. Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral ditentukan sebagai urusan pemerintahan pilihan<sup>8</sup> yang bersifat

---

<sup>5</sup> Sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada Daerah, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Lihat : Penjelasan Umum, bagian Dasar Pemikiran huruf d, UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>6</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60.

<sup>7</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72.

<sup>8</sup> Bidang energi dan sumber daya mineral termasuk dalam urusan yang bersifat pilihan, yaitu urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Lihat: Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya dalam

“konkuren”<sup>9</sup> yang dibagi secara proporsional antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten dan Kota.<sup>10</sup>

Semangat otonomi daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sub bidang mineral dan batubara telah diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara yang mengatur kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten dan Kota secara proporsional dan berkeadilan dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara.<sup>11</sup> Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengeluarkan izin tambang dan membuat peraturan daerah terkait dengan pertambangan. Sentralisasi pertambangan di masa lalu, telah bergeser menjadi desentralisasi pertambangan dengan tujuan memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola sumber daya alamnya guna berkontribusi bagi pembangunan daerah dan negara, meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat.

---

Penjelasan Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan yang secara nyata ada” dalam ketentuan ini sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi yang dimiliki antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata.

<sup>9</sup> Urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan, bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota. Lihat: Penjelasan Umum bagian 3, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>10</sup> Lihat: Penjelasan Umum bagian 3, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>11</sup> Lihat: Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

Setelah memasuki kurung waktu 15 (lima belas) tahun pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang dalam pelaksanaannya di satu sisi telah memberikan dampak positif bagi peningkatan pendapatan daerah yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menunjang pembangunan daerah. Namun di sisi lain, penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) oleh Pemerintah Daerah banyak yang tidak dibarengi dengan pengelolaan pertambangan yang baik (*good mining practice*),<sup>12</sup> sehingga menyumbang dampak negatif pada lingkungan hidup dan masyarakat disekitar wilayah pertambangan.<sup>13</sup> Selain itu, permasalahan penyalahgunaan perizinan dan lemahnya pengawasan pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap pengelolaan pertambangan yang disebabkan karena terbatasnya sumber daya manusia baik dari segi kualitas dan kuantitas di bidang pertambangan serta maraknya praktik-praktik tindak pidana korupsi dalam pemberian IUP di daerah kabupaten/kota telah menjadi salah satu alasan yang sering kali dikemukakan oleh Pemerintah, untuk melakukan penarikan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam

---

<sup>12</sup> Pemegang IUP Eksplorasi, IUPK Eksplorasi, IUP Operasi Produksi, dan IUPK Operasi Produksi dalam setiap tahapan kegiatan Usaha Pertambangan wajib melaksanakan kaidah pertambangan yang baik, yaitu: kaidah teknik pertambangan yang baik dan tata kelola perusahaan pertambangan.

<sup>13</sup> Dewi Anggraini dan Febriani, 2017, "Peralihan Kewenangan Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara serta Implikasinya Terhadap Pelaksanaan *Good Mining Practice* Di Provinsi Sumatera Barat Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Pembangunan Nagari*, Vol. 2 Nomor 2, Edisi Desember., hlm. 125

penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral.<sup>14</sup>

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membawa konsekuensi perubahan pola dan desain pembagian urusan bidang energi dan sumber daya mineral. Ketentuan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa “Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral di bagi antar Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi”.<sup>15</sup> Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.<sup>16</sup> Sedangkan Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.<sup>17</sup>

Berdasarkan matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten/Kota, huruf

---

<sup>14</sup> Salah satu temuan dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) pada awal tahun 2012 sebelum dilakukan revisi atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat sekitar 10.000 izin yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, yang mana dari total tersebut, diperkirakan ada 5.000 izin tambang yang bermasalah, selain itu ditemukan pula adanya izin pertambangan palsu, tumpang tindih perizinan dan praktik pertambangan tanpa izin (peti). Lihat: Nabilla Desyalika Putri dan Dian Agung Wicaksono, 2016, “Implikasi Legislasi Pengambilalihan Kewenangan Di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara oleh Pemerintah Pusat”, *Jurnal Legislasi*, Vol. 13 No. 01 - Maret., hlm. 27

<sup>15</sup> Lihat: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ketentuan Pasal 14 ayat (1) menentukan bahwa “Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi”.

<sup>16</sup> Lihat: Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

<sup>17</sup> Lihat: Pasal 14 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

CC tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, diketahui :

1. Daerah Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan berkaitan dengan “sub urusan Geologi”. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi menguasai seluruh kewenangan yang ada (Pusat 7 kewenangan, sedangkan Provinsi 3 kewenangan).
2. Daerah Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan berkaitan dengan “sub urusan mineral dan batubara”. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi menguasai seluruh kewenangan yang ada (Pusat 11 kewenangan, sedangkan Provinsi 7 kewenangan).
3. Daerah Provinsi, daerah Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan berkaitan dengan “sub urusan minyak dan gas bumi”. (Pemerintah Pusat menguasai seluruh kewenangan).
4. Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan berkaitan dengan “sub urusan energi terbarukan”. (Pusat 8 kewenangan, Provinsi 3 kewenangan, dan Kabupaten/Kota 1 kewenangan).
5. Daerah Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan berkaitan dengan “sub urusan ketenagalistrikan”. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi menguasai seluruh kewenangan yang ada (Pusat 7 kewenangan, sedangkan Provinsi 6 kewenangan).

Berdasarkan lampiran huruf CC UU Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral tersebut di atas, dapat diketahui bahwa Pemerintah Daerah kabupaten dan kota hanya memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan “sub urusan energi baru terbarukan” yakni penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten dan kota. Berbeda dengan Pemerintah Daerah Provinsi, selain memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan “sub urusan energi baru terbarukan”, juga memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sub urusan geologi, sub urusan mineral dan batubara, sub urusan ketenagalistrikan.

Meskipun kemudian dalam perkembangannya “sub urusan Mineral dan Batubara” yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Lampiran huruf CC, angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.<sup>18</sup> Dengan demikian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral, “sub urusan minyak dan gas bumi” dan “sub urusan mineral dan batubara” merupakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, sebagaimana dimuat dalam Lampiran huruf CC UU Nomor 23 Tahun 2014 tersebut, masih menyisahkan pertanyaan yang mendasar terhadap hubungan wewenang Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral, apakah telah dilakukan pembagian urusan konkuren secara proporsional dan berkeadilan antar tingkatan pemerintahan. Selain itu, dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya

---

<sup>18</sup> Lihat: Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, ketentuan Pasal 173B menegaskan bahwa “Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan mengenai pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota pada Angka 1 Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota huruf CC Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 2 Sub Urusan Mineral dan Batubara yang tertuang dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku”.

mineral, apakah telah didasarkan pada hubungan pemanfaatan sumber daya alam dilaksanakan berdasarkan prinsip keadilan dan keselarasan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”.

Dalam konteks pemanfaatan sumber daya alam antar satuan pemerintahan, konstitusi mengamanatkan pengaturan dalam pelaksanaannya dilakukan secara adil dan selaras.<sup>19</sup> Pengertian adil dan selaras tersebut harus diartikan bahwa hubungan pemanfaatan sumber daya alam harus saling memberi manfaat antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah. Dengan kata lain, pelaksanaan prinsip adil dan selaras harus diwujudkan dalam bentuk pembedaan antara daerah yang memiliki sumber daya alam energi dan sumber daya mineral dengan daerah yang tidak memiliki sumber daya energi dan sumber daya mineral. Perlakuan yang sama dalam kondisi yang berbeda merupakan pertentangan terhadap prinsip keadilan, sebab keadilan sebagai sesuatu yang berimbang tidak harus selalu dalam pengertian sama berat, tetapi juga dalam pengertian yang selaras dan harmonis.

---

<sup>19</sup> Meskipun tidak ada satu ukuran tertentu mengenai hubungan yang adil dan selaras, prinsip ini menunjukkan bahwa daerah berhak memperoleh secara wajar segala sumber daya untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang mandiri dan kesejahteraan rakyat daerah yang bersangkutan. Lihat: Bagir Manan, *Menyongsong Op.Cit.*, hlm. 17



Pengaturan pembagian urusan bidang energi dan sumber daya mineral secara seragam (*uniformitas*) terhadap semua daerah otonom dalam Lampiran CC Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tersebut, apakah telah mencerminkan prinsip keadilan dan keselarasan, terutama bagi daerah-daerah otonom yang memiliki sumber daya alam energi dan sumber daya mineral yang potensial di daerahnya.

Sebagai bagian dari tuntutan reformasi, otonomi daerah dianggap penting terutama bagi daerah yang kaya akan sumber daya alam. Pemanfaatan sumber daya alam berupa hasil pertambangan dianggap sebagai upaya daerah untuk mengelola kekayaannya secara mandiri serta mendapatkan sumber penerimaan daerah dari sektor sumber daya alam yang dapat digunakan untuk melaksanakan pembangunan daerah.

Pengambil-alihan kewenangan pemerintahan Daerah kabupaten/kota atas urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral, tentu berimplikasi pada perolehan dana dari sektor tersebut. Karena prinsip pengelolaan keuangan pusat-daerah di Indonesia adalah *money follows functions*, yakni uang yang disediakan mengikuti fungsi/urusan yang didesentralisasikan.<sup>20</sup> Oleh sebab itu, daerah kabupaten dan kota akan kehilangan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) akibat hilangnya kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Ketentuan Pasal 285 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merincikan bahwa pendapatan asli daerah meliputi: (1) pajak daerah; (2)

---

<sup>20</sup> Nabila Desyalika Putri dan Dian Agung Wicaksono, ... *Op.Cit.*, hlm. 29

retribusi daerah; (3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Komponen PAD yang berkaitan dengan penerimaan daerah kabupaten dan kota di sektor pertambangan mineral dan batubara adalah pajak daerah<sup>21</sup> dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan<sup>22</sup>. Meskipun demikian, pemerintah daerah kabupaten dan kota tetap menerima Dana Bagi Hasil (DBH) yang bersumber dari pengelolaan sumber daya alam.<sup>23</sup>

Dilihat dari posisi dan kewilayahan, keberadaan sumber daya alam termasuk energi dan sumber daya mineral pada dasarnya terletak dan berada dalam wilayah kabupaten/kota. Sehingga wajar dan rasional apabila perasaan kepemilikan (*sense of belongin*) dan rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility* dan *sense of accountability*) dalam mengelola sumber daya alam yang ada di wilayahnya, tentunya lebih dekat secara emosional, kultural dan material kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota dan masyarakatnya.

Selain semangat desentralisasi, penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral oleh pemerintahan Daerah kabupaten/kota juga atas pertimbangan prinsip eksternalitas (dampak negatif) atas urusan yang diatur. Masyarakat daerah kabupaten/kota tersebutlah yang paling terkena dampak negatif (buruk)

---

<sup>21</sup> Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 2 ayat (2) huruf f "Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan".

<sup>22</sup> Penjelasan Pasal 285 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>23</sup> Lihat: Pasal 289 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

kegiatan pertambangan terhadap lingkungan.<sup>24</sup> Secara alami, pertambangan menyebabkan gangguan terhadap lingkungan, sosial, budaya dan ekonomi. Pertambangan adalah kegiatan yang syarat dengan resiko pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Tidak ada kegiatan pertambangan yang tidak berpotensi mencemari dan/atau merusak lingkungan.<sup>25</sup> Pertambangan adalah inheren (dengan tak terpisahkan) dengan degradasi lingkungan. Aktivitas sumber daya mineral mempengaruhi semua media lingkungan, yaitu tanah, udara, air, dan flora dan faunanya, juga lingkungan manusia, keamanan dan kesehatan individu, gaya hidup masyarakat lokal, kelangsungan budaya, tertib sosial, dan kehidupan ekonomi.<sup>26</sup> Selain itu, pertambangan dapat pula memicu terjadinya konflik sosial antarperusahaan pertambangan dengan masyarakat sekitar kawasan tambang atau antarsesama masyarakat di sekitar kawasan tambang.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Usaha pertambangan dalam waktu relatif singkat dapat mengubah bentuk topografi tanah dan keadaan muka tanah (*land impact*) sehingga dapat mengubah keseimbangan sistem ekologi bagi daerah sekitar. Selain itu, usaha pertambangan juga dapat menimbulkan berbagai macam gangguan antara lain, pencemaran akibat debu dan asap yang mengotori udara dan air, limbah air, *tailing*, serta buangan tambang yang mengandung zat-zat beracun. Gangguan juga berupa bising dari berbagai alat berat, suara ledakan eksplosif (bahan peledak), dan gangguan lainnya. Demikian halnya pertambangan yang dilakukan tanpa mengindahkan keselamatan kerja dan kondisi geologi lapangan dapat menimbulkan tanah longsor, ledakan tambang, keruntuhan tambang dan gempa. Lihat: Abrar Saleng, 2004, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta., hlm. 117

<sup>25</sup> A'an Efendi, 2014, *Hukum Lingkungan, Instrumen Ekonomik dan Pengelolaan Lingkungan di Indonesia dan Perbandingan dengan Beberapa Negara*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung., hlm. 127

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> JATAM mencatat, dalam rentang waktu antara 2014 hingga 2019, terdapat 71 konflik antara masyarakat penolak tambang versus pemerintah dan perusahaan tambang. Kasus-kasus tersebut terjadi pada lahan seluas 925.748 hektar atau setara dengan mendekati dua kali luas Negara Brunei Darussalam yang luasnya 576.500 hektar. Pada 2019, JATAM kembali mencatat sejumlah 8 konflik baru yang tak kunjung terselesaikan antara masyarakat penolak tambang versus pemerintah dan perusahaan

Implikasi dari pengambil-alihan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral, menarik untuk diteliti terutama aspek penerapan prinsip keadilan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

## **B. Rumusan Masalah.**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka pokok permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah hakikat pengaturan prinsip keadilan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat?
2. Bagaimanakah penerapan prinsip keadilan dalam sistem pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat?
3. Bagaimanakah konsep penerapan prinsip keadilan yang ideal dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat?

---

tambang. Kedelapan kasus tersebut berada pada lahan seluas 192,308 hektar. Dari total konflik yang tercatat tersebut, terdapat tiga daerah dengan kasus tertinggi, yakni Provinsi Kalimantan Timur (14 kasus), Provinsi Jawa Timur (8 kasus), dan Provinsi Sulawesi Tengah (9 kasus) dan di wilayah pesisir pulau kecil yaitu Kepulauan Wawoni. Konflik-konflik tersebut mayoritas terkait dengan keberadaan pertambangan emas (23 kasus), pertambangan batubara (23 kasus), dan pertambangan pasir besi (11 kasus). Lihat: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2020, "Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara yang Berkelanjutan", Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta., hlm. 26-27

## **C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian.**

### **1. Tujuan Penelitian.**

Penelitian ini bertujuan :

- a. Untuk menelaah dan menganalisis hakikat pengaturan prinsip keadilan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
- b. Untuk menelaah dan menganalisis penerapan prinsip keadilan dalam sistem pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
- c. Untuk menemukan konsep penerapan prinsip keadilan yang ideal dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

### **2. Kegunaan Penelitian.**

Kegunaan Penelitian ini adalah :

- a. Untuk pengembangan Hukum Tata Negara, khususnya bidang kajian Hukum Pemerintahan Daerah, terutama yang berkaitan dengan penerapan prinsip keadilan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

- b. Untuk kepentingan personal, yakni kepada akademisi, praktisi, dan penggiat pemerintahan daerah, terutama sebagai bahan bacaan (referensi) dan acuan untuk pengembangan penelitian selanjutnya yang relevan dengan penerapan prinsip keadilan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
- c. Untuk kepentingan institusional, yakni kepada Pemerintah Pusat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah terutama sebagai bahan masukan dalam rangka penerapan prinsip keadilan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

#### **D. Orisinalitas Penelitian.**

Berdasarkan hasil penelusuran yang penulis lakukan melalui kepustakaan terhadap karya-karya tesis, disertasi, maupun laporan hasil penelitian yang dimuat dalam jurnal maupun bentuk publikasi ilmiah yang lain, belum ditemukan penelitian ilmiah yang mengkaji secara khusus tentang penerapan prinsip keadilan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral. Hasil penelusuran penelitian terdahulu pada studi kepustakaan di bidang Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pemerintahan Daerah diperoleh beberapa tulisan tetapi judul dan fokus pembahasannya berbeda, antara lain :

1. Abrar Saleng “Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1999. Disertasi ini, titik fokusnya membahas hak penguasaan dan pengaturan perusahaan pertambangan yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai kontribusi pertambangan terhadap pembangunan nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Sodjuangon Situmoran “Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2002. Penelitian disertasi ini dititikberatkan pada bagaimana mencari landasan filosofis dan model pembagian urusan pemerintahan yang ideal antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam era otonomi daerah.
3. Abdul Latief Baky “Reformasi Pengaturan Pengelolaan Sumber Daya Pertambangan Mineral dan Batubara Di Indonesia”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2015. Disertasi ini, titik fokusnya membahas pengaturan pengelolaan pemanfaatan sumberdaya pertambangan mineral dan batubara di Indonesia.
4. Suryaningsih “Penguasaan Negara Atas Pengelolaan dan Perusahaan Sumberdaya Mineral dan Batubara”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2016. Disertasi ini,

titik fokusnya membahas penguasaan negara atas pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral, berdasarkan fungsi pengaturan, menetapkan kebijakan, pengelolaan dan pengurusan, serta fungsi pengawasan.

Penulis dapat memberikan gambaran bahwa pada umumnya tulisan (karya ilmiah) di atas, belum ada yang fokus membahas secara khusus mengenai penerapan prinsip keadilan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teori

##### 1. Teori Keadilan.

Kata keadilan berasal dari kata *adl* dalam bahasa Arab.<sup>28</sup> *Justice* dalam bahasa Inggris<sup>29</sup> yang memiliki persamaan arti dengan *justitia* dalam bahasa latin; *juste* dalam bahasa Prancis; *justo* dalam bahasa Spanyol; *gerecht* dalam bahasa Jerman.<sup>30</sup> Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), keadilan memiliki tiga arti : *Pertama*, sama berat; tidak berat sebelah; tidak memihak. *Kedua*, berpihak kepada yang benar; berpegang pada kebenaran; *Ketiga*, sepatutnya; tidak sewenang-wenang.<sup>31</sup>

Keadilan merupakan hal yang esensial bagi kehidupan manusia, sehingga keadilan harus mewarnai perilaku dan kehidupan manusia

---

<sup>28</sup> Dalam konsepsi Islam, adil berasal dari bahasa Arab *adl*, yang merupakan kata benda berasal dari kata kerja *adala* berarti : (1) meluruskan atau jujur, mengubah; (2) menjauh, meninggalkan dari satu jalan (salah) menuju jalan yang benar; (3) menjadi sama atau sesuai atau menyamakan; (4) membuat seimbang atau menyeimbangkan atau dalam keadaan seimbang. Dalam kamus *al-Arab* menyatakan bahwa : “suatu hal yang ada dalam pikiran dalam keadaan jujur adalah keadilan, setiap yang tidak lurus atau tidak layak dianggap sebagai tidak adil”. Lihat: Agus Santoso, 2015, *Hukum, Moral, dan Keadilan : Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta., hlm. 86.

<sup>29</sup> *Black's Law Dictionary* mengartikan *justice* sebagai berikut: 1. *The fair and proper administration* (contoh pada penggunaan kata: *communitative justice; condign justice; distributif justice; jedburgh justice; justice in personam; justice in rem; natural justice; personal justice; popular justice; positive justice; preventive justice; social justice; dan substantial justice*); 2. *A judge* (contoh penggunaan kata: *associate justice; chief justice; circuit justice; and circuitriding justice*); dan 3. *Judicial cognizance or offences; jurisdiction* (contoh penggunaan kata: *high justice; low justice; justice-broker; justice court; justice ejectment; justice in eyre; justice of the peace; etc.*). Lihat : Bryan A. Graner, 2009, *Black's Law Dictionary*, 9th,edn,Thomson Reuters, hlm. 941-942

<sup>30</sup> Munir Fuady, 2010, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor., hlm. 90

<sup>31</sup> Pusat Bahasa, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta., hlm. 8

dalam hubungannya dengan Tuhan-Nya, dengan sesama individu, masyarakat, pemerintah, alam semesta, dan dengan makhluk ciptaan Tuhan lainnya. Keadilan harus terwujud di semua lini kehidupan, dan setiap produk manusia haruslah mengandung nilai-nilai keadilan, karena sejatinya perilaku dan produk yang tidak adil akan melahirkan ketidakseimbangan, ketidakserasian yang berakibat kerusakan, baik pada diri manusia sendiri maupun alam semesta.<sup>32</sup>

Keadilan merupakan konsepsi yang abstrak. Namun demikian, di dalam konsep keadilan terkandung makna perlindungan hak, persamaan derajat dan kedudukan di hadapan hukum, serta asas proporsionalitas antara kepentingan individu dan kepentingan sosial. Sifat abstrak dari keadilan adalah karena keadilan tidak selalu dapat dilahirkan dari rasionalitas, tetapi juga ditentukan oleh atmosfer sosial yang dipengaruhi oleh tata nilai dan norma lain dalam masyarakat. Oleh karena itu, keadilan juga memiliki sifat dinamis yang kadang-kadang tidak dapat diwadahi dalam hukum positif.<sup>33</sup>

Untuk menjelaskan perihal keadilan maka harus didalami melalui pembahasan mengenai keadilan dalam ranah filsafat hukum dan teori hukum. Pada berbagai literatur banyak ditemukan berbagai teori tentang keadilan, seperti teori keadilan menurut John Stuart Mill, teori keadilan menurut John Rawls, teori keadilan menurut Robert Nozick, teori keadilan

---

<sup>32</sup> Sukarno Aburaera, Muhadar dan Maskun, 2013, *Filsafat Hukum : Teori dan Praktik*, Kencana, Jakarta., hlm. 177

<sup>33</sup> Anna Triningsih, "Politik Hukum Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Penyelenggaraan Negara", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 1, Maret 2016., hlm. 137-138.

menurut Katholikisme, teori keadilan menurut Reinhold Niebuhr, teori keadilan menurut Jose Poforio Miranda.<sup>34</sup> Oleh sebab itu, pembahasan persoalan keadilan secara filosofis tentunya harus disertai dengan pemilihan terhadap salah satu *mainstream* teori keadilan yang berkembang di dunia. Untuk itulah maka dalam penelitian disertasi ini menggunakan teori keadilan John Rawls.

Di dalam buku *Theory of Justice* (1971), John Rawls mencoba untuk menganalisa kembali permasalahan mendasar dari kajian filsafat politik dengan merekonsiliasikan antara prinsip kebebasan dan prinsip persamaan.<sup>35</sup> Dalam *Theory of Justice*, Rawls membahas keadilan berangkat dari teori kontrak sosial (*social contract*) dimana subjek utama keadilan adalah struktur dasar masyarakat.<sup>36</sup> Rawls mengemukakan bahwa:

*“...the primary subject of justice is the basic structure of society, of more exactly, the way in which the major social institutions distribute fundamental rights and duties and determine the division of advantages from social cooperation”.*<sup>37</sup> (“subjek utama keadilan adalah struktur dasar masyarakat, atau lebih tepatnya, cara institusi sosial utama mendistribusikan hak-hak dan kewajiban fundamental serta menentukan bagi keuntungan dari kerjasama sosial”).

Dengan mendasari teori keadilan kepada kontrak sosial (*social contract*), John Rawls sebenarnya banyak mendapat pengaruh dari ajaran

---

<sup>34</sup> Karen Lebacqz, 1989, *Teori-Teori Keadilan*, Nusa Media, Bandung.

<sup>35</sup> Pan Mohamad Faiz, “Teori Keadilan John Rawls”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 1, April 2009., hlm. 139

<sup>36</sup> John Rawls, 2011, *Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara* (Penerjemah: Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo), Pustaka Pelajar, Yogyakarta., hlm. 7 - 12.

<sup>37</sup> John Rawls, 1999, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press of Cambridge, Massachusetts., hlm. 6.

John Locke, Jean Jacques Rousseau dan Immanuel Kant.<sup>38</sup> Baik ucapannya berupa "*justice as fairness*" maupun ucapannya yang berupa "*justice as the first virtue of social institutions*" jelas merupakan pengembangan dari teori kontrak sosial tersebut.<sup>39</sup> Karena menurut teori

kontrak sosial, ketertiban dalam masyarakat akan tercapai manakala pemerintah yang disepakati bersama oleh rakyat mengaturnya berdasarkan konsep masyarakat tersebut tentang keadilan. Oleh karena itu, salah satu tampilan dari *justice as fairness* adalah wajah sosial dari keadilan. Bahkan sebenarnya teori keadilan John Rawls tersebut sangat berorientasi pada ajaran-ajaran dari Immanuel Kant.<sup>40</sup> Akan tetapi, berbeda dengan Immanuel Kant yang mendasari teori hukum dan keadilannya pada tingkah laku manusia individu (*individual human conduct*), maka John Rawls lebih mendasari teorinya, khususnya teori keadilan sosialnya (*social justice*), kepada struktur dasar (*basic structure*) dari masyarakat yang tidak lain merupakan cara di mana institusi sosial yang berkuasa mendistribusikan hak dan kewajiban kepada masyarakat.<sup>41</sup>

Dalam pemahaman itulah Rawls lantas mempertanyakan bagaimana struktur dasar masyarakat, yang termanifestasi dalam institusi politik, sosial, dan ekonomi, seharusnya diatur dan dikelola. Proyek teori keadilan Rawls dengan kata lain adalah upaya untuk mencari prinsip-

---

<sup>38</sup> Munir Fuady, *Dinamika...Op.Cit.*, hlm. 96

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 97

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 126

prinsip dasar yang menjadi acuan dalam mengelola dan mengatur hubungan sosial dalam suatu masyarakat.<sup>42</sup>

Dengan demikian, gagasan kontrak sosial (*social contract*) yang dibawa oleh Rawls sedikit berbeda dengan pendahulunya, bahkan cenderung untuk merevitalisasi kembali teori-teori kontrak klasik yang bersifat utilitarianistik dan intuisionistik.<sup>43</sup> Dalam hal ini, kaum utilitaris mengusung konsep keadilan sebagai suatu keadaan dimana masyarakat dapat memperoleh kebaikan dan kebahagiaan secara sama-rata. Rawls berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Akan tetapi, menurutnya, kebaikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau mengganggu rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan, khususnya masyarakat lemah.<sup>44</sup>

Keadilan sosial dalam dimensi teoretis sebagaimana dipaparkan oleh John Rawls juga dipahami sebagai keadilan yang berkaitan dengan bagaimana seharusnya hal-hal yang enak untuk didapatkan dan yang menuntut pengorbanan, keuntungan (*benefits*) dan beban (*burdens*) dalam kehidupan sosial dibagi dengan adil kepada semua anggota masyarakat.<sup>45</sup> Dengan pengertian ini, suatu kondisi sosial atau pun kebijakan sosial tertentu dinilai sebagai adil dan tidak adil ketika

---

<sup>42</sup> Andi Tarigan, 2018, *Tumpuan Keadilan Rawls; Hidup Bersama Seperti Apa yang Kita Inginkan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta., hlm. xviii

<sup>43</sup> Pan Mohamad Faiz, ... *Loc.Cit.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> David Miller, 1999, *Principles of Social Justice*, Harvard University Press, London., hlm. 1

seseorang, atau golongan/sekelompok orang tertentu hanya mendapatkan keuntungan yang sedikit dari apa yang seharusnya mereka peroleh, atau beban yang begitu besar dari apa yang seharusnya dipikulnya.<sup>46</sup>

Secara spesifik, Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan (*the principles of justice*) dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaannya yang dikenal dengan “posisi asali” (*original position*) dan “selubung ketidaktahuan” (*veil of ignorance*).<sup>47</sup> Sebagaimana pada umumnya, setiap teori kontrak pastilah memiliki suatu hipotesis dan tidak terkecuali pada konsep Rawls mengenai kontrak keadilan. Dirinya berusaha untuk memposisikan adanya situasi yang sama dan setara antara tiap-tiap orang di dalam masyarakat serta tidak ada pihak yang memiliki posisi yang lebih tinggi antara satu dengan lainnya, seperti misalnya kedudukan, status sosial, tingkat kecerdasan, kemampuan, kekuatan, dan lain sebagainya. Sehingga orang-orang tersebut dapat melakukan kesepakatan dengan pihak lainnya secara seimbang.

Kondisi demikianlah yang dimaksud oleh Rawls sebagai “posisi asali” yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rationality*), kebebasan (*freedom*), dan persamaan (*equality*) guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of society*).<sup>48</sup> Sementara itu, konsep “selubung ketidaktahuan” diterjemahkan oleh Rawls bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Pan Mohamad Faiz, *Op.Cit.*, hlm. 140

<sup>48</sup> *Ibid.*

fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Melalui dua teori tersebut, Rawls mencoba menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip persamaan yang adil. Itulah sebabnya mengapa Rawls menyebut teorinya tersebut sebagai *"justice as fairness"*.<sup>49</sup>

Rawls menegaskan bahwa dalam posisi asali, manusia bebas dan rasional, yang tidak lepas dari kepentingan diri, akan memilih 2 (dua) prinsip utama dalam menyelesaikan permasalahan utama keadilan, yaitu : Prinsip pertama adalah „prinsip kebebasan yang sama“, sementara prinsip kedua adalah „prinsip persamaan sosial dan ekonomi“ yang terdiri atas 2 (dua) hal, yaitu prinsip perbedaan dan prinsip persamaan kesempatan.<sup>50</sup>

Prinsip keadilan pertama (*First Principle*) :

*"... Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all".*<sup>51</sup> (Setiap orang harus memiliki hak yang sama pada sistem kebebasan-kebebasan dasar yang setara dalam bentuknya yang paling luas yang sesuai dengan sistem kebebasan yang sama untuk semua orang).

Prinsip keadilan kedua (*Second Principle*) :

*"...Social and economic inequalities are to be arranged so that they are bith: (a) to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just saving principle, and (b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity".*<sup>52</sup> (Ketidaksetaraan sosial ekonomi diatur sehingga keduanya: (a) diperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi anggota masyarakat yang paling tidak diuntungkan, dan (b) jabatan-jabatan

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Andi Tarigan, *Tumpuan Keadilan Rawls ...Op.Cit.*, hlm. 132

<sup>51</sup> John Rawls, *A Theory of Justice, ...Op.Cit.*, hlm. 266

<sup>52</sup> *Ibid.*

dan posisi-posisi harus dibuka bagi semua orang dalam keadaan dimana adanya persamaan kesempatan yang adil).

Prinsip pertama keadilan tersebut, secara umum dikenal dengan prinsip kebebasan yang sama (*principle of greatest equal liberty*). Prinsip ini mencakup : (1) Kebebasan untuk berperan serta dalam kehidupan politik (*political liberty*) misalnya hak bersuara, hak mencalonkan diri dalam pemilihan; (2) Kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi berbicara (*freedom of speech and expression*), termasuk kebebasan pers; (3) Kebebasan beragama (*freedom of religion*) termasuk berkeyakinan; (4) Kebebasan menjadi diri sendiri (person); (5) Hak untuk mempertahankan milik pribadi.<sup>53</sup>

Sementara itu, prinsip kedua keadilan adalah „prinsip persamaan sosial dan ekonomi“ yang terdiri atas dua hal yaitu : „prinsip perbedaan“ (*the difference principle*), dan „prinsip persamaan yang adil atas kesempatan“ (*the principle of fair equality of opportunity*).<sup>54</sup> Inti prinsip pertama adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang kurang beruntung. Istilah perbedaan sosio-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidak samaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan dan otoritas, sedangkan istilah yang paling kurang beruntung (paling kurang diuntungkan) menunjuk pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 53

<sup>54</sup> *Ibid.*



kesejahteraan, pendapatan dan otoritas.<sup>55</sup> Prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat adalah sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan dan otoritas diperuntukan untuk keuntungan orang-orang yang paling kurang diuntungkan.<sup>56</sup> Dengan demikian prinsip pertama memerlukan persamaan atas hak dan kewajiban dasar, sementara pada prinsip kedua berpijak dari hadirnya kondisi ketimpangan sosial dan ekonomi yang kemudian dalam mencapai nilai-nilai keadilan dapat diperkenankan jika memberikan manfaat bagi setiap orang, khususnya terhadap kelompok masyarakat yang kurang beruntung (*the least advantage*).

Dalam kaitannya dengan prinsip-prinsip tersebut, Rawls meneguhkan adanya aturan prioritas ketika antara prinsip satu dengan yang lainnya saling berhadapan. Jika terdapat konflik di antara prinsip-prinsip tersebut, prinsip pertama “prinsip kebebasan yang sama” (*equal liberty principle*) haruslah ditempatkan di atas prinsip kedua “prinsip perbedaan” (*the difference principle*), sedangkan prinsip kedua (b) “prinsip persamaan kesempatan” (*equal opportunity principle*) harus diutamakan dari prinsip kedua (a) “prinsip perbedaan” (*difference principle*).<sup>57</sup> Dengan demikian, untuk mewujudkan masyarakat adil, Rawls berusaha untuk memposisikan kebebasan akan hak-hak dasar sebagai nilai tertinggi kemudian harus diikuti dengan adanya jaminan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk menduduki jabatan atau posisi

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Pan Mohamad Faiz, *Op.Cit.*, hlm. 141-142

tertentu. Pada akhirnya, Rawls juga menisbatkan bahwa adanya perbedaan tertentu juga dapat diterima sepanjang meningkatkan atau membawa manfaat terbesar bagi orang-orang yang paling tidak beruntung (*the least advantage*).

Dari kedua prinsip keadilan tersebut, dapat ditarik pemahaman bahwa dalam hal terjadi konflik, prinsip kebebasanlah yang pertama-tama diutamakan daripada prinsip kedua. Dengan kata lain, kebebasan yang dijamin oleh prinsip pertama tidak dapat dikorbankan demi keuntungan sosial ekonomi. Dengan demikian, prinsip-prinsip keadilan Rawls harus dijalankan sesuai prosedur berurut, di mana langkah pertama haruslah memenuhi prinsip kebebasan, baru kemudian langkah kedua memenuhi prinsip kesetaraan. Tidak hanya itu, dengan menerapkan prosedur berurutan ini, Rawls menunjukkan bagaimana pemikirannya dapat melampaui perdebatan terkait prioritas kebebasan versus prioritas kesetaraan.<sup>58</sup> Prinsip pertama (keadilan politis) dan prinsip kedua (keadilan sosial) merupakan dua prinsip utama dalam menimbang keadilan.<sup>59</sup>

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka *justice as fairness*<sup>60</sup> yang ditandai dengan adanya prinsip rasionalitas, kebebasan dan

---

<sup>58</sup> Andi Tarigan, *Tumpuan Keadilan Rawls... Op.Cit.*, hlm. 135

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Menurut K. Bertens, *justice as fairness*, dalam makna leksikal (kamus) *just* berarti adil juga *fair*. Tetapi ada perbedaan, *just* berarti adil menurut isinya (substansi) atau disebut keadilan substantial (*substantive justice*), sedangkan *fair* berarti adil menurut prosedurnya atau keadilan prosedural (*procedural justice*). Contohnya: undian yang berjalan *fair* (keadilan prosedural), yang diikuti oleh orang kaya dan orang miskin ternyata dimenangkan orang kaya, maka dari sisi prosedurnya memang telah berjalan *fair*, namun dari sisi hasil dianggap sama sekali tidak adil (*unjust*). *Fairness* berarti keadilan yang

kesamaan<sup>61</sup> menuntut orang untuk pertama-tama menerima prinsip kebebasan yang sama sebagai basis pengaturan kesejahteraan sosial. Setiap keputusan sosial yang berakibat bagi semua orang harus lebih mengacu pada faktor hak, yang sebenarnya justru lebih mendasar bagi konsep keadilan, daripada faktor manfaat (*right-based weight more than good based weight*).<sup>62</sup>

## 2. Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah.

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yang berarti “*de*” adalah lepas dan “*centrum*” adalah pusat, sehingga menurut perkataannya desentralisasi itu dapat diartikan melepaskan dari pusat.<sup>63</sup> Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom).<sup>64</sup> Pengertian ini selaras dengan pendapat A. Pangerang Moenta yang menyatakan bahwa desentralisasi sebagai pembagian atau penyerahan kekuasaan pemerintahan dari tingkat pusat atau tingkat atasnya kepada pemerintah daerah.<sup>65</sup>

---

didasarkan atas prosedur yang wajar (tidak direayasa atau dimanipulasi). Lihat : K.Bertens, 2000. *Pengantar Etika Bisnis*, Kanisius, Yogyakarta., hlm. 103.

<sup>61</sup> Andre Ata Ujan, 1999, *Keadilan dan Demokrasi (Telaah Filsafat Politik John Rawls)*, Kanisius, Yogyakarta., hlm. 71

<sup>62</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, “Keadilan Sebagai Keadilan (*Justice As Fairness*)”, *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Volume 28, Nomor 2, Oktober 2010., hlm. 236

<sup>63</sup> RDH. Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Penerbit Binacipta, Bandung., hlm. 14

<sup>64</sup> Edie Toet Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta., hlm. 64

<sup>65</sup> A. Pangerang Moenta, 2017, *Permasyarakatan dan DPRD; Analisis Aspek Hukum dan Produk Permasyarakatan*, Inteligensia Media, Malang., hlm. 22

Menurut Amran Muslimin desentralisasi ialah pelimpahan kewenangan pada badan-badan atau golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>66</sup> Pendapat ini kemudian ditambahkan oleh R. Joeniarto bahwa “asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri”.<sup>67</sup>

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Bahkan prinsip desentralisasi sering dianggap sebagai antitesa dari sentralisasi.<sup>68</sup> Terhadap pandangan ini, Eko Prasajo, Irfan Ridwan M., dan Teguh Kurniawan menyatakan bahwa pada hakekatnya sentralisasi dan desentralisasi adalah sebuah kontinum bukan sebuah dikotomis.<sup>69</sup> Sentralisasi dan desentralisasi selalu bergerak dari satu titik pendulum ke pendulum lainnya. Penyelenggaraan pemerintahan merupakan kombinasi kekuatan yang bersifat sentripetal (sentralisasi) dan kekuatan sentrifugal (desentralisasi) secara bersamaan.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> Amran Muslimin, 1960, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Djambatan, Jakarta., hlm. 4

<sup>67</sup> R. Joeniarto, 1982, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung., hlm. 29

<sup>68</sup> *Ibid*, hlm. 16

<sup>69</sup> Eko Prasajo, et.al., 2006, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI, Depok., hlm. 2-3. Lihat pula: Bhenyamin Hoessein, “Penyempurnaan UU Nomor 22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen UUD 1945”, *Makalah*, Disajikan dalam “Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII”, yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional - Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, di Denpasar Bali, pada tanggal 14 - 18 Juli 2003, hlm. 2.

<sup>70</sup> *Ibid*.

Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Sedangkan dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain. Pelimpahan kewenangan kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi.<sup>71</sup>

Philipus M. Hadjon *et.al*, memaknai desentralisasi sebagai wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan territorial maupun fungsional.<sup>72</sup> Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.

Sementara itu, Corolie Bryant dan Louis G. With menyatakan bahwa desentralisasi adalah „transfer kekuasaan yang dapat dibedakan ke dalam desentralisasi administrasi dan desentralisasi politik“.<sup>73</sup> Selanjutnya dijelaskan bahwa desentralisasi administrasi berarti pendelegasian wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat ditingkat lokal. Pejabat Pusat tersebut bekerja dalam kapasitas yang

---

<sup>71</sup> Irawan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta., hlm. 30

<sup>72</sup> Philipus M. Hadjon, *et.al*, 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kedelapan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta., hlm. 112

<sup>73</sup> Martim Jimung, 2005, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Yayasan Pustaka Nusantara, Yogyakarta., hlm. 29-30.

telah ditentukan, baik dalam soal perencanaan maupun dalam hal biaya. Di samping itu, juga memiliki kewenangan dan kekuasaan yang bervariasi untuk peraturan yang lebih substansial. Sebaliknya, desentralisasi politik adalah pemberian kewenangan dalam membuat keputusan dan pengawasan tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah regional dan lokal, dengan tujuan utamanya adalah demi pemberdayaan masyarakat lokal.<sup>74</sup>

Terdapat banyak definisi desentralisasi, yang dalam pengertian luasnya, fokus pada sistem tingkatan pemerintahan dalam strategi pembagian kekuasaan. Diantara berbagai definisi yang ada, terdapat pengertian desentralisasi yang secara umum diterima, yaitu pengertian yang dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada *Un Report, Decentralization for national and local development in 1962*,<sup>75</sup> Menurut *UN's Report pf 1962*, desentralisasi dapat diartikan sebagai :

*“The transfer of authority on a geographic basic whether bt deconcentration (delegation) of administrative authority to fields units of the same departement or level of government or by the political devolution of authority to local government units or special statutory bodies”.*<sup>76</sup>

Sedangkan desentralisasi menurut G. Shabbir Cheema and Dennis

A. Rondinelli adalah :

---

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> United Nations, Decentralization for National and Local Development, ST/TAO/M/19 United Nations, 1962. Dikutip dalam Dhiana Puspitawati, “Desentralisasi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Lautan Dalam Kerangka Prinsip Negara Kepulauan”, *Jurnal Arena Hukum*, Volume 7, Nomor 2, Agustus 2014., hlm. 215

<sup>76</sup> United Nations, 1962, above n 15, hlm. 246. Dikutip dalam Dhiana Puspitawati, ... *Ibid.*

*“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>77</sup> (Desentralisasi didefinisikan sebagai transfer otoritas, tanggung jawab dan sumber daya - melalui dekonsentrasi, delegasi, atau devolusi - dari pusat ke tingkat administrasi yang lebih rendah).

Pada bagian lain tulisannya, Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema merumuskan pengertian desentralisasi *“the tranfer planning, decision-makin, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parasical organizations, local government, or non-government organizations”*.<sup>78</sup> (peralihan kewenangan perencanaan, pengambilan keputusan dan administratif dari pemerintah Pusat ke organisasi lapangan, satuan administrasi daerah, lembaga-lembaga semi otonom dan antar daerah (*parastatal*), pemerintah daerah, atau lembaga-lembaga swadaya masyarakat).

Desentralisasi oleh Rondinelli dan Cheema didefinisikan cukup luas dan tergolong perspektif administrasi. Mengingat definisi desentralisasi tersebut, tidak saja mencakup penyerahan dan pendelegasian wewenang di dalam struktur pemerintahan, tetapi juga telah mengakomodasi pendelegasian wewenang kepada organisasi non pemerintah atau juga organisasi swasta.

---

<sup>77</sup> Dikutip dalam G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (eds), 2005, *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press 2005, hlm. 1

<sup>78</sup> Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema., “Implementing Decentralization Policies : An Introduction”, dalam G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (editors), 1983, *Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, London, New Delhi., hlm. 18

Selanjutnya, G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli mengemukakan empat bentuk desentralisasi yakni:<sup>79</sup> *Pertama, Deconcentration* yaitu distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan; *Kedua. Delegation to semi-autonomous and parastatal organizations or agencies* yaitu 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; *Ketiga. Devolution to local government* yakni penyerahan fungsi dan otoritas dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; dan *Keempat, Privatisation* yakni penyerahan beberapa otoritas perencanaan dan tanggungjawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta (swastanisasi). Hal ini disebut juga *delegation to Non-government institutions* yaitu penyerahan atau transfer fungsi dari pemerintah kepada organisasi/institusi non pemerintah. Keempat bentuk desentralisasi tersebut, kemudian berkembang sesuai dengan kapasitas dan sistem pemerintahan di masing-masing negara. Dalam hal ini sistem politik dan karakteristik suatu rezim pemerintahan sangat mempengaruhi penyelenggaraan desentralisasi.

Amran Muslimin menafsirkan desentralisasi dengan menggunakan pendekatan gramatikal antara “otonomi daerah” dan “daerah otonom”. Penerapan asas desentralisasi akan melahirkan “daerah otonom” sedangkan urusan yang diserahkan kepada daerah otonom yang menjadi

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, hlm. 30-31



hak dan tanggung jawabnya disebut “otonomi daerah”.<sup>80</sup> Oleh sebab itu, dibentuknya daerah-daerah otonom sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, serta daerah otonom yang memiliki otonomi daerah berupa hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan hakikat daripada pelaksanaan sistem desentralisasi.

Selanjutnya, Amran Muslimin membedakan desentralisasi atas 3 (tiga) bagian, yaitu:

- 1) Desentralisasi politik, yakni pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang meliputi hak mengatur dan mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu;
- 2) Desentralisasi fungsional, adalah pemberian hak kepada golongan-golongan tertentu untuk mengurus segolongan kepentingan tertentu dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu. Seperti mengurus irigasi bagi petani. Jadi lebih kepada pertimbangan kemanfaatan (*doelmatigheid*);
- 3) Desentralisasi kebudayaan yakni mengakui adanya hak pada golongan kecil, masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (antara lain pendidikan dan agama).<sup>81</sup>

R. Tresna<sup>82</sup> membedakan unit desentralisasi atas dua bagian, yakni: *pertama*, desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*) yakni

---

<sup>80</sup> Amran Muslimin, 1978, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung., hlm. 4

<sup>81</sup> *Ibid.*, hlm. 15

<sup>82</sup> Koswara, 2001, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Yayasan PARIBA, Yogyakarta., hlm. 57

pemberian kekuasaan dari atas ke bawah dalam rangka kepegawaian guna kelancaran pekerjaan semata-mata dari Pemerintah Pusat di daerah dan; *kedua*, desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundige decentralisatie*) merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya sendiri guna mewujudkan asas demokrasi pemerintahan negara. Desentralisasi demikian, dapat pula diartikan sebagai desentralisasi politik. Pembagian kedua bentuk desentralisasi itu, oleh Tresna disebut juga desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom); dan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus semua atau beberapa kepentingan tertentu. Di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu tadi diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri.<sup>83</sup>

Brian C. Smith mengemukakan bahwa dalam sistem politik negara kesatuan, desentralisasi mencakup devolusi dan dekonsentrasi.<sup>84</sup> Devolusi adalah penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dalam bidang kebijaksanaan publik kepada lembaga perwakilan rakyat di tingkat lokal dengan undang-undang. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi atas

---

<sup>83</sup> Moh. Mahfud MD., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta., hlm. 22-23

<sup>84</sup> Smith, Brian C., 1976. *Field Administration: An Aspect of Decentralization*, Routledge and Kegan Paul, London, hlm. 1

nama Pemerintah Pusat kepada pejabat di daerah yang bertanggung jawab dalam kebijaksanaan publik dalam wilayah yuridiksi tertentu.<sup>85</sup>

Desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi/ lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/fungsionaris bawahannya sehingga yang disertai/dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut.<sup>86</sup>

Pentingnya desentralisasi bagi negara-negara modern merupakan suatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari dalam rangka efisiensi-efektivitas, pendidikan politik, stabilitas politik, kesetaraan politik, dan akuntabilitas politik.<sup>87</sup> B.C. Smith menjelaskan tentang kebutuhan desentralisasi merupakan hal yang universal, *“the need for some form of decentralization appears to be universal. Even the smallest states have some kind of local government with some degree of autonomy”*.<sup>88</sup> (kebutuhan atas bentuk desentralisasi muncul menjadi universal, termasuk negara-negara yang paling kecil memiliki beberapa jenis pemerintahan daerah dengan berbagai tingkat otonomi).

Mengingat betapa pentingnya pemerintahan daerah dalam suatu negara, tidak heran hal itu dianggap menjadi suatu kebutuhan dan

---

<sup>85</sup> *Ibid*, hlm. 2

<sup>86</sup> Andi Mustari Pide, 1999, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta., hlm. 33-34

<sup>87</sup> Syaukani HR, *et.al.*, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta., hlm. 21.

<sup>88</sup> Smith, Brian C., *Decentralization (The Territorial Dimension of The State)*, George Allen & Unwil Ltd 40 museum Street, London WC1A 1LU UK, 1985., hlm. 2

keharusan bagi setiap negara dengan tidak melihat bentuk negara apakah negara federal atau negara kesatuan. Hal ini telah dikemukakan oleh Rod Haque dan Martin Harrop<sup>89</sup> bahwa “ *Local government is universal, vound in federal and unitary states alike. It is the lowest level of elected teritorial organization within the state. Variously called communes, municipalities or parishes, local government is constitutionally subordinate to provincial authority (in federations) or national government (in unitary states)*” (Pemerintahan daerah adalah hal yang universal, karena dapat ditemukan baik pada negara yang berbentuk federal maupun negara kesatuan. Beragam sebutannya Kota Besar, Kotapraja atau Daerah, pemerintahan daerah secara konstitusional dibawah kewenangan Provinsi (dalam negara federal) atau dibawah pemerintahan nasional (dalam negara kesatuan).

#### **a) Pengertian Otonomi Daerah.**

Istilah otonomi berasal dari kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang.<sup>90</sup> Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving*, juga utamanya mencakupi pemerintahan sendiri

---

<sup>89</sup> Rod Hague dan Martin Harrop sebagaimana dikutip dalam Juanda, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah; Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT. Alumni, Bandung., hlm. 123-124

<sup>90</sup> M. Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta., hlm. 161

(*zelfbestuur*).<sup>91</sup> C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>92</sup> Senada dengan Bagir Manan yang memaknai otonomi adalah kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.<sup>93</sup> Namun, pada bagian lain tulisannya, Bagir Manan mendefinisikan otonomi sebagai :

“Kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan selfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakekat isi otonomi”.<sup>94</sup>

Pemaknaan atas pengertian otonomi sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan selfstandigheid*) mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, kemudian dipertegas kembali oleh Bagir Manan bahwa :<sup>95</sup>

“Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekedar sub sistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Apabila ditinjau dari segi hukum tata negara-khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah sub sistem dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*) otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landas batas dari pengertian dan isi otonomi”.

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta., hlm. 21

<sup>94</sup> Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Unsika, Karawang., hlm. 2

<sup>95</sup> *Ibid.*

Demikian juga halnya Ateng Syafrudin memaknai otonomi sebagai kebebasan dan kemandirian (*zelstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.<sup>96</sup>

Selaras dengan pendapat kedua pakar tersebut, Aminuddin Ilmar menyatakan bahwa secara substansi otonomi daerah dapat diartikan sebagai kemandirian daerah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan di daerah.<sup>97</sup> Lebih lanjut Aminuddin Ilmar mengemukakan bahwa :

“Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah untuk selalu menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya”.<sup>98</sup>

Selanjutnya, Logemann mendefinisikan otonomi sebagai kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom berupa kesempatan untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya, untuk mengurus kepentingan umum (penduduk). Kekuasaan bertindak merdeka (*vrij beweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri di daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri. Pemerintahan yang demikian inilah yang dinamakan otonom.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Ateng Syafrudin, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung., hlm. 23

<sup>97</sup> Aminuddin Ilmar, 2014, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinamata Media, Makassar., hlm. 132

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> Ateng Syafrudin,...*Loc.Cit.*

Dari segi peristilahan Otonomi Daerah dan Desentralisasi sebenarnya mempunyai pengertian yang berbeda. Istilah otonomi lebih cenderung berada dalam aspek politik-kekuasaan negara (*political aspect*), sedangkan desentralisasi lebih cenderung berada dalam aspek administrasi negara (*administrative aspect*).<sup>100</sup> Sebaliknya jika dilihat dari pembagian kekuasaan (*sharing of power*) kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat, dan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pula pada pembicaraan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang daerah, demikian pula sebaliknya.<sup>101</sup>

Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditetapkan pemerintah Pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishouding*) otonomi daerah yang diadopsi.<sup>102</sup> Dengan demikian otonomi merupakan tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau

---

<sup>100</sup> Bagir Manan, *Menyongsong ...Op.Cit.*, hlm. 24

<sup>101</sup> Edie Toet Hendratno, *Op.Cit.*, hlm. 63

<sup>102</sup> M. Laica Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 161

pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.<sup>103</sup>

Ditinjau dari mekanisme pemberian otonomi dalam negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian.<sup>104</sup>

Selanjutnya, otonomi dapat diberi arti luas dan sempit.<sup>105</sup> Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan (*medebewind, coadministration*).<sup>106</sup> Baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian.<sup>107</sup> Perbedaan hanya pada tingkat kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya. Sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankannya.<sup>108</sup> Sehingga pada prinsipnya tidak ada perbedaan mendasar antara otonomi dan tugas pembantuan.<sup>109</sup>

---

<sup>103</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara...Op.Cit.*, hlm. 26

<sup>104</sup> S.H. Sarundajang, 2001, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 32

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> *Ibid.*, hlm. 4



Sedangkan mengenai mekanisme penyerahan kewenangan kepada daerah dilakukan dengan cara:<sup>110</sup> *pertama*, penyerahan penuh, artinya baik tentang asas-asasnya, prinsip-prinsipnya, maupun tentang cara menjalankan kewajiban/pekerjaan yang diserahkan itu, semuanya diberikan kepada Daerah (hak otonomi); dan *kedua*, penyerahan tidak penuh, artinya dalam penyerahan urusan hanya mengenai cara menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya/asas-asasnya ditentukan oleh Pusat sendiri (hak *medebewind*).

**b) Pengertian Tugas Pembantuan (*Medebewind*).**

Istilah “tugas pembantuan” merupakan terjemahan dari *medebewind*.<sup>111</sup> Istilah *medebewind* ini secara terminologis berasal kata *mede* dan kata *bewind* dari kata bahasa Belanda. Kata *mede* berarti “serta/ikut”, sedangkan kata *bewind* berarti “pemerintahan”. Jadi, *medebewind* dapat diartikan sebagai “ikut serta dalam pemerintahan”.<sup>112</sup> R.D.H. Koesoemahatmadja, memaknai *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-

---

<sup>110</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung., hlm. 277.

<sup>111</sup> Istilah *medebewind* sebagai terjemahan dari tugas pembantuan, untuk pertama kali diperkenalkan oleh Cornelis van Vollenhoven. Lihat Bagir Manan, *Perjalanan Historis...Op.Cit.*, hlm. 9.

<sup>112</sup> W. van Hoeve, 1986, *Kamus Belanda-Indonesia*, Ichtar Baru, Jakarta., hlm. 45 dan 284.

kepentingan yang tidak atau belum termasuk dalam urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan tersebut.<sup>113</sup>

Berbeda dengan Bagir Manan yang memahami Tugas Pembantuan sebagai tugas untuk membantu (*medewerken*). Meskipun bersifat “membantu”, dan tidak dalam hubungan atasan-bawahan, namun daerah tidak mempunyai hak menolak. Hubungan dalam tugas pembantuan timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, tugas pembantuan, pada dasarnya merupakan tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan”.<sup>114</sup>

Pada hakekatnya *medebewind* itu merupakan kewajiban daerah-daerah otonom untuk melaksanakan peraturan-peraturan (undang-undang, dan sebagainya) dari instansi atasannya yang mempunyai tiga unsur penting, yaitu:<sup>115</sup>

1. materi yang dilaksanakan tidak masuk rumah tangga daerah otonom yang melaksanakannya.
2. dalam menyelenggarakan pelaksanaan itu, daerah otonom tersebut mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan yang dilaksanakannya membuka kemungkinan untuk itu.
3. yang dapat disertai urusan *medebewind* hanya daerah-daerah otonom saja, tidak mungkin alat-alat pemerintahan lain (jawatan vertikal).

---

<sup>113</sup> R.D.H. Koesoemahatmadja, *Pengantar...Op.Cit.*, hlm. 21.

<sup>114</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat...Op.Cit.*, hlm. 178-179

<sup>115</sup> The Liang Gie, 1994, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta., hlm. 17.  
Bandingkan : Andi Mustari Pide, *Op.Cit.*, hlm. 48

Menurut Bagir Manan, eksistensi tugas pembantuan dalam penyelenggaraan otonomi terkait dengan beberapa hal, yaitu:

*Pertama*, ada berbagai urusan tertentu yang secara substantif merupakan bidang-bidang yang diurus oleh Pemerintah Pusat, tetapi karena pertimbangan efisien dan efektif, urusan tersebut dapat diserahkan kepada aparat-aparat daerah untuk melaksanakannya tanpa membentuk pejabat pusat di daerah. Pelaksanaan sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah daerah. *Kedua*, pertimbangan teknis pelaksanaan suatu bidang urusan tertentu yang tidak mungkin diseragamkan. Oleh sebab itu, daerah diberi kebebasan menentukan cara-cara melaksanakan urusan sesuai dengan kondisi wilayah dan penduduk setempat; *Ketiga*, tugas pembantuan sebagai cara persiapan (prakondisi) sebelum suatu urusan diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah. *Keempat*, tugas membantuan merupakan cara pusat pemerintahan menunjang atau membantu daerah dengan menyediakan dana atau fasilitas yang diperlukan tanpa harus mencampuri pelaksanaannya. Jadi, ada unsur timbal balik. Daerah membantu pusat, dan pusat membantu daerah.<sup>116</sup>

Ditinjau dari sisi konseptual, tugas pembantuan sebagai asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom, dapat ditelaah dari pendapat yang dilontarkan oleh Hans Kelsen tentang desentralisasi statis dan desentralisasi dinamis.<sup>117</sup> Pada tugas pembantuan ini justru memperlihatkan adanya gejala pusat dan daerah secara bersamaan. Sebagaimana diketahui bahwa tugas pembantuan merupakan asas yang mengakomodasi program pemerintah pusat untuk diterjemahkan kepada pemerintah daerah. Oleh sebab itu, pemerintah pusat dengan asas tugas pembantuan dapat meminta pemerintah daerah untuk membantu

---

<sup>116</sup> Bagir Manan, *Menyongsong... Op.Cit.*, hlm. 74-75

<sup>117</sup> Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, 20th Century Legal Philosophy Series: Vol. I, Translated by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, hlm. 303-316.

merealisasikan, sedangkan teknis penyelenggaraannya disesuaikan dengan kondisi geografi dan demografi masyarakat setempat.

Perpaduan antara unsur-unsur pusat dan daerah dalam penyelenggaraan suatu urusan menyangkut kedua instansi pemerintahan yang terwujud dalam tugas pembantuan tersebut memungkinkan konsep penyelenggaraan urusan pemerintahan itu dapat disebut desentralisasi statis-dinamis sebagaimana dirumuskan oleh Kelsen<sup>118</sup>. Oleh karena itu, bentukan norma hukum daerah untuk merealisasikan tugas-tugas yang diperbantukan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dilakukan secara mandiri tanpa mengurangi derajat otonomi.

Terhadap otonomi dan tugas pembantuan terdapat perbedaan yaitu pada otonomi merupakan desentralisasi secara penuh, sedangkan pada tugas pembantuan adalah merupakan desentralisasi secara tidak penuh, artinya terbatas pada cara-cara pelaksanaan tugas yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini, tidak berarti dalam tugas pembantuan tidak ada wewenang. Hanya dalam setiap tugas pembantuan selalu ada unsur penugasan atau persyaratan-persyaratan. Dengan perkataan lain, selalu ditandai dengan adanya sifat imperatif.<sup>119</sup>

Sifat imperatif tersebut tidak terdapat dalam pelaksanaan tugas dan wewenang di bidang otonomi. Otonomi adalah hak, karena itu pelaksanaannya bukanlah bertolak dari tugas dan wewenang (*bevoegdheid*). Tugas pembantuan bertolak dari tugas (*taak*). Berbeda

---

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> Abdul Latief, 2006, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta., hlm. 221

dengan otonomi, luas sempitnya wewenang dalam tugas pembantuan tergantung pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tugas pembantuan tersebut.<sup>120</sup> Luas-sempitnya wewenang ini akan menentukan luas-sempitnya kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan penyelenggaraan tugas pembantuan.

### c) Sistem Rumah Tangga Daerah.

Dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan di setiap negara, terdapat berbagai urusan daerah, dimana suatu urusan tetap menjadi urusan pemerintah pusat dan urusan lain menjadi urusan rumah tangga daerah sendiri, sehingga harus ada pembagian yang jelas. Dalam rangka melaksanakan cara pembagian urusan ini dikenal ajaran sistem rumah tangga yang menentukan besaran kewenangan yang akan diurus oleh daerah.<sup>121</sup> Koesoemahatmadja menyatakan bahwa batasan mengenai luasnya isi rumah tangga suatu daerah dapat dilihat dari dua hal: *pertama*, berdasarkan "*territorium*" luas kekuasaan otonomi suatu daerah dibatasi menurut luas wilayahnya saja. *Kedua*, berdasarkan "*materie*" bahwa isi dan luas rumah tangga daerah itu tergantung dari sistem rumah tangga yang dipergunakan.<sup>122</sup>

Sebagai sebuah sistem<sup>123</sup> termasuk pula sistem rumah tangga daerah adalah suatu kesatuan utuh yang terbagi dalam bagian-bagian,

---

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan...Op.Cit.*, hlm. 37

<sup>122</sup> R.D.H. Koesoemahatmadja, *Op.Cit.*, hlm. 16

<sup>123</sup> Istilah sistem berasal dari bahasa Yunani "*systema*" yang mempunyai pengertian suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian (*whole*)

sehingga bila ditemukan persoalan atau masalah, maka akan menemukan jawaban atau penyelesaiannya di dalam sistem rumah tangga daerah itu sendiri. Oleh karena itu, untuk melihat isi dan luasnya urusan rumah tangga daerah tersebut, akan diuraikan tiga ajaran sistem rumah tangga yaitu: *Pertama*, pengertian rumah tangga secara materil (*materiele huishoudingbegrip*). *Kedua*, pengertian rumah tangga secara formal (*formele huishoudingbegrip*). *Ketiga*, pengertian rumah tangga secara riil (*reele huishoudingbegrip*).<sup>124</sup>

Dalam ajaran rumah tangga daerah secara materiil, antara pusat dan daerah terdapat pembagian tugas yang dirinci secara tegas berdasarkan undang-undang yang mengaturnya. Dalam hal ini, terdapat pembagian tugas secara materil (*materiele taakverdeling*) antara pusat dan daerah. Dengan demikian rumah tangga daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu per satu secara nominatif berdasarkan undang-undang tentang otonomi daerah.<sup>125</sup>

Dalam ajaran rumah tangga daerah secara formal tidak ada perbedaan sifat antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pusat maupun daerah. Apa yang dilakukan oleh pusat pada prinsipnya dapat juga dilakukan oleh daerah. Jika antara keduanya dilakukan pembagian

---

*compound of several parts*). Selain itu, sistem juga dapat diartikan sebagai hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen secara teratur (*an organized, functioning relationship among units or components*). Jadi, dengan kata lain istilah "systema" itu mengandung arti sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan satu keseluruhan (*a whole*). Lihat : Tatang M. Amirin, 2011, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Rajawali Pers, Jakarta., hlm. 1

<sup>124</sup> R.D.H. Koesoemahatmadja. *Loc.Cit.*

<sup>125</sup> *Ibid.*

tugas, maka pembagian tersebut dilakukan atas pertimbangan rasional dan praktis semata. Pembagian tugas tersebut bukan disebabkan karena perbedaan sifat dari materi yang diatur, tetapi semata-mata berdasarkan keyakinan bahwa kepentingan-kepentingan daerah akan dapat lebih baik dan berhasil (efisien) jika diselenggarakan oleh daerah itu sendiri. Penentuan pembagian tugas antara pusat dan daerah itu, bukanlah didasarkan atas perbedaan sifat dari urusan-urusan yang menjadi tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan, melainkan karena pertimbangan efisiensi belaka.<sup>126</sup>

Dalam ajaran rumah tangga daerah secara riil, pembagian tugas antara pusat dan daerah didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Hal ini dimaksudkan untuk mencapai harmoni antara tugas dan kemampuan masing-masing tingkat pemerintahan. Berdasarkan undang-undang telah ditentukan urusan rumah tangga daerah sebagai bekal untuk bekerja bagi daerah, tetapi setiap saat urusan-urusan tersebut dapat ditambah tergantung kesanggupan dan kemampuan masing-masing daerah.<sup>127</sup>

Menurut S.H. Sarundajang bahwa pada hakikatnya otonomi daerah dapat dimaknai dalam beberapa hal : *Pertama*, hak mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut menurut Sarundajang, bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pusat yang diserahkan kepada daerah. *Kedua*, dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan

---

<sup>126</sup> *Ibid.*, hlm. 17

<sup>127</sup> *Ibid.*, hlm. 18

mengatur rumah tangga sendiri tersebut, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya. *Ketiga*, daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya. *Keempat*, otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain dengan pengertian hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Lebih lanjut Sarundajang mengemukakan bahwa suatu daerah otonom merupakan *self government*, *self authority*, dan *self regulation to it's laws and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horisontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.<sup>128</sup>

Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan pada daerah otonom dapat dilihat ajaran rumah tangga yang dianutnya, dari berbagai teori mengidentifikasikan ke dalam tiga macam ajaran yakni ajaran formal, ajaran material dan ajaran riil. Terhadap tiga macam ajaran ini, ternyata di kalangan para sarjana menggunakan istilah yang berbeda-beda. R. Tresna menyebut dengan istilah "kewenangan mengatur rumah tangga"<sup>129</sup> Bagir Manan menyebut dengan istilah "sistem rumah tangga daerah".<sup>130</sup> Josef Riwu Kaho memberi istilah "sistem".<sup>131</sup> R. Joeniarto menggunakan

---

<sup>128</sup> S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan...Op.Cit.*, hlm. 34-35

<sup>129</sup> *Ibid.* 152-154

<sup>130</sup> Bagir Manan, *Hubungan...Op.Cit.*, hlm. 26-32

<sup>131</sup> Josef Riwu Kaho, 1988, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 15



istilah “teori tentang pembagian urusan di daerah”.<sup>132</sup> Moh. Mahfud MD., menggunakan istilah “asas otonomi”.<sup>133</sup> Walaupun istilah yang digunakan berbeda-beda, namun ternyata semua berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, material, dan riil) itu adalah menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara-cara membagi kewenangan, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.<sup>134</sup>

Apabila otonomi dimaksudkan sebagai segala tugas yang ada pada daerah atau dengan kata lain apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah daerah, di dalamnya melekat kewenangan yang meliputi kekuasaan (*macht; bevoegdheiden*), hak (*recht*) atau kewajiban (*plicht*) yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya. Masalahnya adalah kewenangan mana yang diatur Pemerintah Pusat dan kewenangan mana yang diatur Pemerintah Daerah.<sup>135</sup>

Dalam perkembangannya, otonomi meliputi beberapa jenis sesuai dengan kondisi. Menurut S.H. Sarundajang bahwa setidaknya dijumpai lima jenis otonomi atau sistem rumah tangga yaitu :<sup>136</sup>

1. Otonomi organik (rumah tangga organik);

---

<sup>132</sup> R. Joeniarto, *Op.Cit.*, hlm. 30

<sup>133</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ...Op.Cit.*, hlm. 97

<sup>134</sup> Bagir Manan, *Hubungan...Loc.Cit.*

<sup>135</sup> SH. Sarundajang, *Arus Balik...Op.Cit.*, hlm. 37

<sup>136</sup> *Ibid.*, hlm. 38.

2. Otonomi formal (rumah tangga formal);
3. Otonomi Material (rumah tangga materiil/substantif);
4. Otonomi Riil (rumah tangga riil)
5. Otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis.

Untuk lebih jelasnya, ke-lima jenis otonomi (rumah tangga) di atas, dapat diuraikan satu persatu sebagai berikut:<sup>137</sup>

- 1) Otonomi organik atau rumah tangga organik; Otonomi ini mengatakan bahwa rumah tangga adalah keseluruhan urusan-urusan yang menentukan mati hidupnya badan otonomi atau daerah otonom. Dengan kata lain, urusan-urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya manusia, misalnya: jantung, paru-paru, ginjal, dan sebagainya. Tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai urusan vital, akan berakibat tidak berdayanya atau „matinya“ daerah;
- 2) Otonomi formal atau rumah tangga formal; Adapun yang dimaksud otonomi formal adalah apa yang menjadi urusan otonomi itu tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan ialah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya (berdasarkan *Rangorde Regeling*). Dengan demikian, daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki “area” urusan Pemerintah Pusat. Otonomi seperti ini merupakan hasil dari pemberian otonomi berdasarkan teori sisa, dimana pemerintah Pusat lebih dahulu menetapkan urusan-urusan yang dipandanginya lebih layak diurus Pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada Pemerintah Daerah.
- 3) Otonomi material atau rumah tangga materil; Dalam otonomi materil, kewenangan daerah otonom itu dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam otonomi material ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi urusan rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Artinya, apabila suatu urusan pada substansinya dinilai dapat menjadi urusan Pemerintah Pusat, pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut. Sebaliknya, apabila suatu

---

<sup>137</sup> *Ibid.*, hlm. 38 - 43.

urusan secara substansial merupakan urusan rumah tangga sendiri dari suatu daerah, maka Pemerintah Pusat meskipun dilakukan oleh wakil-wakilnya yang berada di daerah (Pemerintah Pusat di Daerah) tidak akan mampu menyelenggarakannya. Kemudian untuk menyelenggarakan rumah tangga itu, obyek tugas yang dikuasakan wewenang disebut satu demi satu atau diperinci secara enumeratif yang perwujudannya dalam suatu Peraturan Pemerintah.

- 4) Otonomi riil atau rumah tangga riil; Otonomi bentuk ini merupakan gabungan antara otonomi formal dengan otonomi material. Dalam undang-undang pembentukan otonomi, kepada pemerintah daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara bertahap dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan kata lain, otonomi riil ini pada prinsipnya menyatakan bahwa penentuan tugas pengalihan atau penyerahan wewenang-wewenang urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya.
- 5) Otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis.
  - a. Nyata, artinya pemberian urusan pemerintahan di bidang tertentu kepada pemerintah daerah memang harus disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara objektif di daerah. Hal tersebut harus senantiasa disesuaikan dalam arti diperhitungkan secara cermat dengan kebijaksanaan dan tindakan-tindakan, sehingga diperoleh suatu jaminan bahwa daerah itu secara nyata mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam praktik bahwa isi otonomi antara daerah yang satu dengan daerah lainnya tidaklah sama. Hal itu wajar karena setiap daerah memiliki perbedaan baik letak geografis, kondisi geologis, maupun budaya, adat-istiadat, serta potensi yang dimilikinya.
  - b. Bertanggung jawab, artinya pemberian otonomi kepada pemerintah daerah senantiasa diupayakan supaya selaras atau sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara. Ini untuk menjamin hubungan antara pusat dan daerah dalam suasana yang harmonis dan lebih dari itu untuk menjamin perkembangan dan pembangunan antar daerah yang serasi sehingga laju pertumbuhan antar daerah dapat seimbang.
  - c. Dinamis, artinya otonomi ini menghendaki agar pelaksanaan otonomi senantiasa menjadi sarana untuk memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala

kegiatan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang semakin meningkat mutunya.

Dari ke lima jenis sistem otonomi itu, umumnya dipraktekkan hanya 3 (tiga) jenis, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga materiil, dan sistem rumah tangga nyata atau riil dengan beberapa varian.<sup>138</sup>

### 3. Teori Desentralisasi Asimetris.

Konseptualisasi desentralisasi mengalami perkembangan yang bervariasi dewasa ini. Salah satu konsep yang mengemuka dan bahkan dipraktikan cukup luas dalam tata kelola organisasi negara-negara adalah desentralisasi asimetris, devolusi asimetris, atau secara umum dikenal sebagai *assymetrical intergovernmental arrangements*.<sup>139</sup> Pada aras konsep desentralisasi secara umum, kehadiran desentralisasi asimetris didasari pertimbangan bahwa suatu negara semestinya memiliki kerangka administrasi yang mampu mengelola segala keragaman lokalnya, baik yang tercermin pada variasi latar sosial-budaya, potensi ekonomi, kebutuhan administrasi hingga yang terekspresikan dalam tuntutan politik tertentu. Meskipun sebagian ilmuan berpendapat bahwa otonomi itu sendiri sudah mengandung makna kekhususan, tetapi tingginya tingkat keragaman kondisi lokal jelas tetap memerlukan format pengaturan

---

<sup>138</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat...Loc.Cit.*

<sup>139</sup> Robert Endi Jaweng, "Keistimewaan Yogyakarta : Babak Baru Yang Menyisahkan Sejumlah Catatan", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 42, tahun 2013., hlm. 108

desentralisasi yang tidak berlandaskan desain kebijakan tunggal (*one size fits all*).<sup>140</sup>

Konsep desentralisasi asimetris diperkenalkan oleh Charles D. Tarlton<sup>141</sup>, seorang ilmuwan dari University of California Berkeley, USA pada tahun 1965. Charles D. Tarlton menjelaskan perbedaan paling dasar antara desentralisasi biasa atau simetris dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat *conformity* (kesesuaian) dan *commonality* (keumuman) pada hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian atau daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian atau daerah. Pola simetris ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relation of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units*”. Disini, hubungan simetris antar setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut, didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.

Sementara dalam pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal yang memiliki “*possessed of varying degree of autonomy and power*”. Berbedanya derajat otonomi kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horizontal (antar daerah) maupun vertikal (dengan pusat). Khusus mengenai pola asimetris, Tarlton menekankan “*In the model asymmetrical federal system*

---

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> Charles D. Tarlton, “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, *The Journal of Politics*, Vol. 27, No. 4 (Nov., 1965), pp. 861-874

*each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole”.*

Model asimetris yang ideal dalam sistem federal akan menjadi suatu unit politik yang sesuai dengan perbedaan kepentingan (*differences of interest*), karakter (*character*), dan kondisi masyarakat atau keberagaman masyarakat (*makeup that exist within the whole society*).

Konsep desentralisasi asimetris yang digagas oleh Tarlton tersebut, diadopsi sekaligus diperbaharui oleh John McGerry dari Queen’s University, Canada. Titik tekannya tidak hanya terkait substansi asimetris tetapi bentuk dasar legal pengaturannya. Menurut McGerry bahwa model asimetris terjadi kalau otonomi semua unit pemerintahan subnasional (negara bagian/daerah) dijamin konstitusi dan didalamnya terdapat sekurangnya satu otonomi lokal yang menikmati level otonomi yang berbeda (umumnya otonomi lebih luas).<sup>142</sup> Di negara federal, ciri ini sekaligus merupakan kebalikan dari negara unitaris, keberadaan model asimetris dijamin pengaturannya dalam konstitusi dan otoritas federal tidak bisa secara sepihak menarik kembali atau membatalkan status asimetris tersebut. Dalam perspektif politik, asimetris yang diatur dalam konstitusi ini sebagai bukti pengakuan negara akan keberagaman sifat nasional satu atau lebih wilayah. Model pengadopsian desentralisasi

---

<sup>142</sup> John McGerry, “Asymmetry in Federation, Federacies, and Unitary State”, *Journal of Ethnopolitics*, Vol. 6, No. 1, March 2007., pp 105-116.

asimetris didasari atas kebutuhan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal.<sup>143</sup>

Walaupun pada awalnya Tarlton menulis tema asimetris dalam kerangka negara federal, namun dalam perkembangannya menunjukkan bahwa konsep dan penerapan kebijakan atas model desentralisasi asimetris mulai diadopsi di negara-negara kesatuan (*unitary*), berupa *special autonomy*, *special territory*, atau yang di Indonesia dikenal sebagai otonomi khusus, daerah khusus atau daerah istimewa.<sup>144</sup> Sehubungan dengan hal tersebut, Ferrazzi mengakui "*asymmetric decentralization is common throughout the world, in both unitary and federal countries*".<sup>145</sup> Demikian halnya, seperti ditegaskan oleh Wats dari Queen's University, dasar pertimbangan mengadopsi model asimetris memang tidak lagi dipengaruhi bentuk-susunan negara, tetapi sejauh mana desentralisasi tersebut bisa efektif berfungsi atau sebaliknya malah disfungsional bagi upaya pengelolaan keragaman dan kekhususan lokal yang ada.<sup>146</sup>

Mencermati beberapa pandangan di atas, semakin kabur batas-batas antara negara kesatuan dan negara federal, terlebih lagi jika harus dikaitkan dengan derajat desentralisasinya. Berdasarkan khazanah literatur, memang tidak ada bentuk negara kesatuan atau

---

<sup>143</sup> Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 4, Desember 2017., hlm. 851

<sup>144</sup> Robert Endi Jaweng, *Loc.Cit.*

<sup>145</sup> Gabriele Ferrazzi, "*Special Autonomy : A Common Form of Asymmetric Decentralization*", paper for Aceh Workshop, November 19, 2008. Dikutip dalam Robert Endi Jaweng, "Keistimewaan Yogyakarta ... *Ibid.*

<sup>146</sup> Ronald L.Wats, "*Asymmetrical Decentralization : Functional or Disfunctional*", Makalah Kongres ISPA, Canada, 2000, yang kemudian diterbitkan *Indian Journal of Federal Studies*, Vol. 1, 2004.

negara federal yang murni.<sup>147</sup> Eko Prasajo menulis bahwa tidak mungkin terdapat suatu negara yang sangat bersifat unitaris (kesatuan) atau sebaliknya sangat bersifat federalis.<sup>148</sup> Elemen hubungan antara pusat dan daerah tidak bersifat monosentris, melainkan polisentris bergerak yang dari satu kontinum ke kontinum lainnya, dari kontinum unitaris ke kontinum federalis dan sebaliknya. Titik temu keseimbangan antara gerakan sentripetal dan sentrifugal dalam hubungan pusat dan daerah, dapat dikaji dalam berbagai aspek, misalnya saja dalam aspek tingkatan dan kedudukan pemerintah daerah, pembagian kewenangan, aspek intervensi pusat terhadap daerah, aspek keterlibatan daerah di tingkat pusat, aspek pembagian (perimbangan) sumberdaya keuangan, dan aspek penyelesaian konflik yang terjadi antar level pemerintahan.

Secara umum dapat dikelompokkan alasan-alasan pilihan penerapan desentralisasi asimetris bagi suatu daerah, ada beberapa pertimbangan yang akan mempengaruhi keputusan pemerintah pusat. Menurut Cornelis Lay dalam Robert Jaweng menyebutkan ada sejumlah alasan atau dasar pertimbangan dalam pemberian desentralisasi asimetris, yaitu : *Pertama*, tantangan yang bersifat politik, terutama terkait tuntutan separatisme di daerah; *Kedua*, keunikan budaya dan perbedaan alur kesejarahan, termasuk perlindungan bagi kaum minoritas; *Ketiga*,

---

<sup>147</sup> Sri Nur Hari Susanto "Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan", *Administrative Law & Governance Journal.*, Volume 2 Issue 4, Nov 2019., hlm. 639-640

<sup>148</sup> Eko Prasajo, "Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia : Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme", *Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: FISIP-UI, 2008.



tantangan teknokratik manajerial, yakni keterlibatan kapasitas suatu daerah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan; *Keempat*, masalah *competitiveness* suatu bangsa dengan basis daya saing suatu daerah khusus ekonomi; *Kelima*, adanya resiko bagi wilayah tertentu, terutama yang terletak di wilayah perbatasan.<sup>149</sup>

#### 4. Teori Kewenangan.

Dalam literatur hukum administrasi dijelaskan bahwa istilah wewenang seringkali disepadankan dengan istilah kekuasaan.<sup>150</sup> Padahal, istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang. Kata “wewenang” berasal dari kata “*authority*” (Inggris) dan “*gezag*” (Belanda). Adapun istilah “kekuasaan” berasal dari kata “*power*” (Inggris) dan “*macht*” (Belanda).<sup>151</sup> Oleh sebab itu, kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>152</sup> Berdasarkan pengertian tersebut, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut

---

<sup>149</sup> Robert Endi Jaweng, 2011. “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia” *Jurnal Analisis CSIS*, Vol. 40 No. 2. hlm. 165

<sup>150</sup> Aminuddin Ilmar, 2018, *Hukum Tata Pemerintahan*, Kencana, Jakarta., hlm. 77

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Menurut Miriam Budiardjo, kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara. Lihat : Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta., hlm. 35 - 36.

sebagai “*blote match*”<sup>153</sup>, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara<sup>154</sup>.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Adapun, wewenang dalam hukum dapat sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>155</sup> Terkait dengan hak dan kewajiban tersebut, Aminuddin Ilmar berpendapat bahwa hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren*), sedangkan kewajiban berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.<sup>156</sup> Lebih lanjut, Aminuddin Ilmar menjelaskan bahwa substansi dari wewenang pemerintahan ialah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan (*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*).<sup>157</sup>

Secara etimologis dan terminologis antara istilah “kewenangan” dengan “wewenang” ternyata mempunyai pengertian yang berbeda. Kalau

---

<sup>153</sup> Suwoto Mulyosudarmo, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya., hlm. 30

<sup>154</sup> A. Gunawan Setiardja, 1990, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta., hlm. 52

<sup>155</sup> Dikutip dalam Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata ... Op.Cit.*, hlm. 78

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> *Ibid.*

istilah “kewenangan” berasal dari kata “wenang” yang mendapat beberapa imbuhan (*affix*), yakni awalan (*prefix*) “ke” dan akhiran (*suffix*) “an”, sehingga melahirkan kata “kewenangan” yang berarti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.<sup>158</sup> Berbeda halnya dengan istilah “wewenang” yang berarti “kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain”.<sup>159</sup> Terlihat bahwa istilah kewenangan lebih luas cakupannya daripada istilah “wewenang”.

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan wewenang tersebut sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan: *“Hei begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip ini het staats en administratief recht.”*<sup>160</sup> Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi.<sup>161</sup>

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda.<sup>162</sup> *Authority* dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai “*Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require*

---

<sup>158</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1995, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dengan Balai Pustaka, Jakarta., hlm. 1128

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, *Inleiding in het Staats-en Administratief Recht*, sebagaimana dikutip dalam Nur Basuki Minarno, 2010, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama., hlm. 65.

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> *Ibid.*

*obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*".<sup>163</sup>  
 ("kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik"). Istilah "*bevoegdheid*" digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan "wewenang" selalu digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>164</sup>

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*).<sup>165</sup> Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan dimana di dalam kewenangan terdapat beberapa wewenang (*rechtsbevoegdheden*).<sup>166</sup>

Senada dengan pendapat Aminuddin Ilmar bahwa dalam hukum administrasi pengertian kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan pemerintah, sedangkan pengertian wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu

---

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab", *Jurnal Pro Justisia Edisi IV*, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000., hlm. 22

<sup>166</sup> *Ibid.*

hal tertentu atau bidang tertentu saja.<sup>167</sup> Dengan demikian, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>168</sup>

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah :

*“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”.* (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).<sup>169</sup>

Dari pengertian kewenangan dan wewenang tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari konstitusi atau undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Menurut Marbun wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku

---

<sup>167</sup> Aminuddin Ilmar, *Membangun Negara ...Op.Cit.*, hlm. 204-205

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung., hlm. 4

untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>170</sup> Selanjutnya menurut Marbun dilihat dari sifatnya, wewenang pemerintahan dapat dibedakan atas *express implied*, fakultatif, dan *vrij bestuur*.<sup>171</sup> Wewenang yang bersifat *express implied* adalah wewenang yang jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu, dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis, isinya dapat bersifat umum dan dapat pula bersifat individual konkrit. Sedangkan wewenang pemerintahan yang bersifat fakultatif adalah wewenang yang peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana suatu wewenang dapat dipergunakan. Adapun wewenang pemerintahan yang bersifat *vrij bestuur* adalah wewenang yang peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup yang longgar kepada pejabat tata usaha negara untuk mempergunakan wewenang yang dimilikinya.<sup>172</sup>

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, yang meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan wewenang dalam memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh

---

<sup>170</sup> S.F. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta., hlm. 154.

<sup>171</sup> *Ibid.*, hlm. 123

<sup>172</sup> *Ibid.*

peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum<sup>173</sup>.

Menurut Philipus M. Hadjon<sup>174</sup>, sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas atau sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu: *pertama*, komponen pengaruh, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum; *kedua*, komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya; dan *ketiga*, komponen konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Seiring dengan pilar utama dari konsepsi negara hukum, yakni asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, yang berarti bahwa sumber wewenang bagi pemerintah ada di dalam peraturan perundang-undangan.<sup>175</sup> Secara teoretis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan ini diperoleh melalui tiga cara, yakni: atribusi, delegasi dan mandat.<sup>176</sup>

Untuk lebih jelasnya pengertian apa yang dimaksudkan dengan atribusi, delegasi dan mandat, maka oleh H.D. van Wijk/Willem

---

<sup>173</sup> Paulus Efendie Lotulung, 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung., hlm. 65

<sup>174</sup> Philipus M. Hadjon, dkk., 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta., hlm. 11

<sup>175</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata...Op.Cit.*, hlm. 84-85

<sup>176</sup> *Ibid.*

Konijnenbelt mendefinisikan atribusi sebagai suatu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*attribute is toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*). Adapun, pengertian delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya (*delegatie is overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*), dan pengertian mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (*mandaat is een bestuursorgaan loot zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*).<sup>177</sup>

J.G. Brouwer<sup>178</sup> berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada

---

<sup>177</sup> *Ibid.*, hlm. 85-86

<sup>178</sup> J.G. Brouwer dan Schilder, 1998, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibrum, Nijmegen., hlm. 16 - 17.



organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Suermondt mengemukakan perbedaan pengertian atribusi dan delegasi. Delegasi adalah penyerahan kewenangan-kewenangan oleh organ yang hingga saat (penyerahan) itu ditunjuk untuk menjalankannya, kepada satu organ lain, yang sejak saat itu menjalankan kewenangan yang didelegasikan itu atas namanya dan menurut pendapatnya sendiri. Sedangkan atribusi digambarkannya sebagai pemberian kewenangan kepada suatu organ lain, yang menjalankan kewenangan-kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri tanpa bahwa si pemberi itu sendiri ditunjuk untuk menjalankan kewenangan-kewenangan itu.<sup>179</sup>

Berdasarkan perbedaan pengertian atribusi dan delegasi yang dikemukakan oleh Suermondt tersebut, Mustamin Dg. Matutu menarik kesimpulan sebagai berikut :<sup>180</sup>

- a) Bahwa pada delegasi terjadi penyerahan kewenangan dari pihak yang sendiri memang telah ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu;
- b) Sedang pada atribusi terjadi pemberian kewenangan dari pihak yang sendiri tidak (tanpa) ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu.

Menurut Philipus M. Hadjon bahwa konsep teknis hukum tata negara dan hukum administrasi mengartikan wewenang atribusi<sup>181</sup> adalah

---

<sup>179</sup> Terpetik dalam Mustamin Dg. Matutu, dkk., 1999, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta., hlm. 138

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> Atribusi berasal dari kata "*ad tribuere*" bahasa Latin, artinya memberikan kepada. Lihat: Philipus M. Hadjon, dkk, 2010, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisaksi, Jakarta., hlm. 20

wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu.<sup>182</sup> Dengan demikian, wewenang atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan.<sup>183</sup> Oleh sebab itu, jabatan yang dibentuk oleh UUD memperoleh atribusi wewenang dari UUD. Misalnya, wewenang atribusi Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD adalah melaksanakan kekuasaan pemerintahan.<sup>184</sup>

Sedangkan konsep wewenang delegasi<sup>185</sup> adalah wewenang pelimpahan. Adapun konsep mandat<sup>186</sup> mengandung makna penugasan, bukan pelimpahan wewenang. Oleh karena itu, delegasi harus diartikan pelimpahan wewenang, sedangkan mandat diartikan penugasan.<sup>187</sup>

## **B. Landasan Konseptual.**

### **1. Keadilan Sosial (*Social Justice*) Pancasila.**

John Rawls dalam bukunya “A Theory of Justice”, memulai kalimatnya “*The Role of Justice*”, dengan menyatakan “*Justice is the first virtue of social institution, as truth is systems of thought*”.<sup>188</sup> Menurut John Rawls bahwa masyarakat yang baik sudah seharusnya terstruktur atau terlembagakan menurut prinsip-prinsip keadilan.<sup>189</sup> Nilai-nilai keadilan diidealkan benar-benar membudaya dalam praktik perilaku kehidupan

---

<sup>182</sup> *Ibid.*

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> Delegasi berasal dari kata “*delegare*” bahasa Latin, artinya melimpahkan. Lihat: Philipus M. Hadjon, dkk, ... *Ibid.*, hlm. 21

<sup>186</sup> Mandat berasal dari kata “*mandare*” bahasa Latin, artinya memerintahkan. Lihat: Philipus M. Hadjon, dkk, ... *Ibid.*

<sup>187</sup> *Ibid.*

<sup>188</sup> John Rawls, *Op.Cit.*, hlm. 3

<sup>189</sup> Jimly Asshiddiqie, 2017, *Konstitusi Keadilan Sosial (Serial Gagasan Konstitusi Sosial Negara Kesejahteraan Indonesia)*, JSLG, Universitas Indonesia, Jakarta., hlm. 18

bersama, dan tercermin pula dalam struktur kehidupan sosial yang melembaga.<sup>190</sup> Oleh karena itu, sebagai “*the first virtue of social institution*”, cita-cita keadilan dan keadilan sosial dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, tercermin dalam Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Secara konstitusional, Pancasila terumus dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yakni: “...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Berdasarkan 5 (lima) Sila yang terkandung dalam Pancasila, Sila Kelima yaitu “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, merupakan Sila yang sangat terkait dengan penyelenggaraan sumber daya alam di Indonesia yang merupakan kekayaan alam bangsa Indonesia dan harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia.<sup>191</sup>

Bagi Indonesia, Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 merupakan dasar bagi kosep keadilan yang berusaha ingin dicapai dalam

---

<sup>190</sup> Anna Triningsih dan Oly Viana Agustine, “Putusan Mahkamah Konstitusi yang Memuat Keadilan Sosial dalam Pengujian Undang-Undang” *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 4, Desember 2019., hlm. 836-837

<sup>191</sup> Ahmad Redi, Kontrak Karya PT Freeport Indonesia dalam Perspektif Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016., hlm. 623-625

pembangunan berkelanjutan.<sup>192</sup> Ketentuan hukum tersebut merupakan hukum dasar, berisi tujuan negara untuk mencapai kesejahteraan rakyat.

Salah satu tujuan bernegara adalah mewujudkan keadilan bagi siapapun, hal tersebut tercakup dalam sila kedua dan sila kelima Pancasila. Sebagaimana juga tertuang dalam pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam batang tubuh UUD NRI 1945 bahwa negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut Mubyarto, keadilan sosial suatu keadaan suasana kehidupan masyarakat di mana setiap warganya merasa aman dan tenteram, lahir dan batin, karena prinsip-prinsip keadilan yang dianggap berlaku dan disetujui masyarakat yang bersangkutan, diakui dan disetujui secara tertib oleh seluruh anggota masyarakat.<sup>193</sup>

Konsep keadilan Pancasila sebagaimana tertuang dalam sila kelima Pancasila, bahwa keadilan sosial berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat disegala bidang kehidupan, baik material maupun spiritual. Seluruh rakyat Indonesia, berarti setiap orang yang menjadi rakyat Indonesia, baik yang berdiam di wilayah kekuasaan Republik Indonesia maupun warga negara Indonesia yang berada di luar negeri. Jadi, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia berarti bahwa setiap orang Indonesia mendapat perlakuan yang adil dalam bidang hukum, politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan. Sila keadilan sosial adalah tujuan

---

<sup>192</sup> Moh. Koesnoe, 1997, *Identitas Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta., hlm. 46.

<sup>193</sup> Mubyarto, 1987, *Ekonomi Pancasila Gagasan dan Kemungkinan*, LP3ES, Jakarta., hlm. 62-63.

dari empat sila yang mendahuluinya, dan merupakan tujuan bangsa Indonesia dalam bernegara, yang perwujudannya ialah tata masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.<sup>194</sup>

Menurut C.F.G. Sunaryati Hartono, Sila Kelima menetapkan tujuan dan misi bangsa Indonesia ketika bersatu di tahun 1928 dan ketika bangsa Indonesia merdeka di tahun 1945 dengan membentuk satu Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>195</sup> Keadilan sosial bagi seluruh bangsa secara umum juga merupakan tujuan negara kesejahteraan yang berlandaskan hukum (*Social Rechtstaat*).<sup>196</sup> Oleh karena itu, perlu dipahami arti dan makna “keadilan sosial” itu yang merupakan terjemahan dari istilah dan pengertian “*Social Justice*”.<sup>197</sup>

Keadilan sosial sebagaimana termuat dalam Sila Kelima Pancasila terkait erat dengan konsepsi hak asasi manusia. Konsep keadilan sosial didasarkan atas prinsip hak asasi manusia dan egalitarianism.<sup>198</sup> Konsep ini menyangkut derajat yang lebih besar dari egalitarianism di bidang perekonomian, misalnya melalui kebijakan pajak progresif, redistribusi pendapatan, atau bahkan redistribusi kekayaan. Oleh karena itu, dalam praktik konsep keadilan sosial sering dibahas dalam kaitannya dengan keadilan ekonomi.<sup>199</sup> Kebijakan-kebijakan demikian dimaksudkan untuk

---

<sup>194</sup> Darji Darmodiharjo, 1991, *Santiaji Pancasila: Suatu Tinjauan Filosofis, Historis dan Yuridis Konstitusional*, Usaha Nasional, Jakarta., hlm. 46-47.

<sup>195</sup> Sunaryati Hartono, “Makna Nilai-Nilai Falsafah di Dalam Pancasila Sebagai *Weltanschauung* Bangsa dan Negara Republik Indonesia” *Majalah Hukum Nasional*, hlm. 46, sebagaimana dikutip dalam Ahmad Redi, ... *Op.Cit.*, hlm. 624.

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> *Ibid.*

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> *Ibid.*

menciptakan kesempatan yang lebih merata dari apa yang ada dalam struktur masyarakat dan untuk menciptakan persamaan *outcome* yang dapat menanggulangi ketidakmerataan yang terbentuk sebagai akibat penerapan sistem keadilan prosedural.<sup>200</sup>

Secara filosofis hakikat kedudukan Pancasila sebagai paradigma pembangunan nasional mengandung suatu konsekuensi bahwa dalam segala aspek pembangunan nasional harus didasarkan pada hakikat nilai-nilai Pancasila, karena nilai-nilai Pancasila mendasarkan diri pada dasar ontologis manusia sebagai subyek pendukung Pancasila sekaligus sebagai subyek pendukung negara.<sup>201</sup>

## **2. Negara Kesejahteraan (*welfare state*).**

Perkembangan peradaban telah menyadarkan para pemikir bahwa kebutuhan hidup manusia dalam rangka mewujudkan kesadaran berkelompok masyarakat tidak mungkin hanya diserahkan kepada masyarakat sendiri tanpa campur tangan pemerintah. Dengan perkataan lain, disadari bahwa mau tidak mau pemerintah terpanggil untuk ikut campur tangan terhadap pengurusan kepentingan masyarakat demi tercapainya keadilan dan kesejahteraan.<sup>202</sup> Dengan demikian, ajaran negara kesejahteraan mendorong agar negara tidak hanya berperan sebagai pengatur (*reguleren*) namun juga untuk mengurus kesejahteraan

---

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> Ramlan, 2015, *Konsep Hukum Tata Kelola Perikanan: Perlindungan Hukum Industri Perikanan dari Penanaman Modal Asing di Indonesia*, Setara Press, Malang., hlm. 35

<sup>202</sup> S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 1997, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta., hlm. 41.

umum (*bestuurzorg*). Perluasan tugas negara tersebut ditujukan untuk menciptakan kebutuhan-kebutuhan dasar bagi warga negara.<sup>203</sup>

Dengan dilatarbelakangi oleh kondisi sosial ekonomi masyarakat yang semakin memprihatinkan, khususnya kegagalan sistem ekonomi kapitalis yang mengandalkan pada berlakunya sistem ekonomi pasar yang bebas tanpa campur tangan negara, telah mengakibatkan krisis ekonomi pada masyarakat. Kebebasan dan persamaan (*“vrijheid en gelijkheid”*) yang melandasi perhubungan masyarakat dengan negara dirasakan sudah tidak memadai lagi. Peranan negara yang dahulunya dirasakan terbatas pada penjagaan ketertiban semata, diupayakan untuk diperluas dengan memberikan kewenangan yang lebih besar pada negara untuk mengatur prekonomian masyarakat.<sup>204</sup>

Ketika memasuki era *welfare state*<sup>205</sup>, yang meletakkan pelayanan rakyat adalah merupakan tanggungjawab eksekutif (Pemerintah). Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) mengajarkan tentang peranan negara yang lebih luas ketimbang sekedar sebagai penjaga malam (*nachtwachterstaat, nachwachter*), yang oleh Utrecht dikatakan bahwa lapangan pekerjaan pemerintah suatu negara hukum modern sangat

---

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> Aminuddin Ilmar, 2012, *Hak Menguasai Negara : Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana, Jakarta., hlm. 15

<sup>205</sup> “*Welfare State*” adalah gagasan yang telah lama lahir, dirintis oleh Prussia dan Saxony di bawah pemerintahan Otto von Bismarck (Kanselir Jerman yang pertama) sejak tahun 1840-an. Dalam *Encyclopedia Americana* disebutkan bahwa *welfare state* adalah “*a form of government in which the state assumes responsibility for minimum standards of living for every person*”. Bentuk pemerintahan dimana negara dianggap bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup minimum setiap warga negaranya. Lihat: Nuriyanto, “Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep “*Welfare State*” ?”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 3, September 2014., hlm. 430

luas.<sup>206</sup> Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintahan (*bestuurs functie*) oleh negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara.<sup>207</sup> Konsep negara kesejahteraan inilah yang mengilhami sekaligus menjadi obsesi para aktivis pergerakan kemerdekaan bangsa Indonesia, khususnya “Bung Hatta” selaku pejuang dan salah satu pendiri Negara Republik Indonesia, bahkan menjadi figur sentralnya.

Dilatarbelakangi konsep pemikiran negara kesejahteraan (*welfare state*), para pendiri negara utamanya “Bung Hatta”, maka UUD Tahun 1945 mengandung semangat ke arah pembentukan model negara kesejahteraan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya, yaitu:

1. Mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik;
2. Menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata;
3. Mengurangi kemiskinan;
4. Menyediakan asuransi sosial bagi masyarakat;
5. Menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi *disadvantage people*;
6. Memberi proteksi sosial bagi setiap warga negara.<sup>208</sup>

Dalam mewujudkan tujuan-tujuan pokok tersebut, menurut konsep negara berideologi *welfare state*, diperlukan keterlibatan dan intervensi

---

<sup>206</sup> E. Utrecht, 1985, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Ichtiar Baru, Jakarta., hlm. 3-4

<sup>207</sup> Marilang, *Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9 No. 2, Juni 2012., hlm. 266

<sup>208</sup> *Ibid.*, hlm. 266-267.



negara (pemerintah) dalam bentuk regulasi sehingga tujuan-tujuan tersebut dapat terwujud dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Ajaran negara kesejahteraan (*verzorgingstaat* atau *welfare state*) yang mengandung esensi bahwa negara atau pemerintah memikul tanggung jawab dan kewajiban untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan umum. Oleh sebab itu, negara kesejahteraan disebut juga sebagai negara yang memberikan pelayanan kepada umum (*social service state* atau *social recht-staat*).<sup>209</sup> Hak atas kesejahteraan dan keadilan sosial merupakan hak konstitusional bagi seluruh rakyat Indonesia (*subsistence rights*), yang dalam pemahaman modern, hak atas kesejahteraan telah diakui sebagai hak asasi sosial (*sociaal-mensen-rechten*).<sup>210</sup>

Menurut Spicker, negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberikan peran lebih besar pada negara atau pemerintah (untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya).<sup>211</sup>

Konsep negara kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuurfunctie*) dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum formal, yang dilandasi oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang kuat

---

<sup>209</sup> Bagir Manan, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta., hlm. 12

<sup>210</sup> *Ibid.*, hlm. 13

<sup>211</sup> Ridwan HR., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Radja Grafindo Persada, Jakarta., hlm. 8

terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif.<sup>212</sup> Dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggungjawabnya kepada masalah-masalah sosial yang dihadapi masyarakat. Negara bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial ekonomi, untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat, seperti pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus misalnya “*social security*” kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan, pelatihan, dan perumahan.

Dalam paradigma *welfare state*, negara harus bertindak sebagai pelayan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum warga negara. Untuk itu, negara akan selalu terlibat dalam persoalan-persoalan kemasyarakatan bahkan kalau perlu “memasuki” persoalan-persoalan dalam ranah privat. Paradigma semacam inilah yang oleh Anthony Giddens dinamakan sifat negara intervensionis.<sup>213</sup> Negara dituntut dapat bertindak untuk menyelesaikan berbagai aspek yang menyangkut kehidupan warganegaranya. Gagasan yang mengafirmasi peran pemerintah harus proaktif untuk mewujudkan kesejahteraan warganya (*bestuurzorg*). Dalam rangka *bestuurzorg*, pemerintah dibekali dengan *freies ermessen* atau *pouvoir discretionnaire*, yaitu kewenangan

---

<sup>212</sup> Ni“matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta., hlm. 5

<sup>213</sup> Anthony Giddens, 1999, *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta., hlm. 91.

yang dimiliki pemerintah untuk turut serta dalam kehidupan sosial dan keleluasaan untuk tidak selalu terikat pada produk legislatif parlemen.<sup>214</sup>

Ajaran pelayanan umum (*civil service* atau *public service*) yang berkembang dalam hukum administrasi sejalan dengan perkembangan negara kesejahteraan, yang melihat fungsi eksekutif atau pemerintah (*bestuur*) sebagai penyelenggara pelayanan umum demi kesejahteraan rakyat. Peranan pemerintah (eksekutif) menjadi dominan dalam negara-negara modern karena fungsi-fungsi lain menurut C.F.Strong cenderung *overshadowed by the executive*.<sup>215</sup> Hal ini disebabkan urusan eksekutif tidak lagi terbatas hanya menjalankan undang-undang, melainkan menetapkan berbagai kebijakan karena undang-undang menyisahkan ruang yang luas bagi eksekutif untuk melakukan *discretionary of power*.<sup>216</sup> Dalam hubungan antara negara dan warga negara, eksekutif (pemerintah) sebagai penyelenggara pemerintahan negara dianggap sebagai personifikasi negara.

Fungsi pemerintah (*bestuur*) menurut van Vallenhoven sebagai “*een vrij overheidsbedrijf*”, yaitu penguasa karena panggilan tugasnya mempunyai kebebasan bertindak menjalankan berbagai aktivitas berdasarkan hukum.<sup>217</sup> Salah satu bentuk tindakan pemerintah tersebut adalah keputusan (*decision*) yaitu menentukan pilihan berdasarkan

---

<sup>214</sup> Moh. Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta., hlm. 30.

<sup>215</sup> C.F.Strong, 1973, *Modern Political Constitution*, Sidgwick & Jacson, London, hlm. 233.

<sup>216</sup> *Ibid.*

<sup>217</sup> Miriam Budiardjo, 1977, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia, Jakarta., hlm. 12-13.

berbagai alternatif dalam usaha mencapai tujuan-tujuan dan cara-cara mencapai tujuan tersebut. Kumpulan dari keputusan-keputusan tersebut disebut sebagai kebijakan (*policy*).<sup>218</sup>

Intervensi tersebut, bisa dikaitkan dengan tujuan pokok negara kesejahteraan antara lain: 1) mengontrol dan menggunakan sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan publik; 2) menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata; 3) mengurangi kemiskinan; 4) menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi *disadvantage people*; 5) menyediakan asuransi sosial bagi masyarakat miskin; 6) memberi proteksi sosial bagi tiap warga negara.<sup>219</sup>

Pada konsep negara kesejahteraan, negara berkewajiban memberikan kesejahteraan kepada masyarakatnya, dengan memberikan pelayanan, sarana maupun prasarana bagi masyarakat. Semua kebutuhan dasar masyarakat menjadi tanggungan negara, seperti kebutuhan dasar yang meliputi: pendidikan, pelayanan kesehatan, dan kebutuhan administrasi dasar yang berhubungan dengan identitas diri, dan infrastruktur (misalnya: jalan, irigasi, dan penyediaan sarana transportasi, dll).

Pelayanan publik diselenggarakan oleh pemerintah secara umum dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu: *pertama*, pelayanan primer; Pelayanan primer adalah pelayanan yang paling mendasar, disebut juga dengan pelayanan minimum, contoh pelayanan minimum

---

<sup>218</sup> *Ibid.*

<sup>219</sup> W. Riawan Tjandra, 2008, *Hukum Tata Negara*, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta., hlm. 6

diantaranya pelayanan kewarganegaraan, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, dan pelayanan ekonomi. *Kedua*, pelayanan sekunder; pelayanan pendukung dan bersifat spesifik. Dan *ketiga*, pelayanan tersier, yaitu pelayanan yang berhubungan secara tidak langsung kepada publik.<sup>220</sup>

### **3. Negara Kesatuan.**

#### **1) Pengertian Negara Kesatuan.**

Negara Kesatuan adalah suatu bentuk negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat. Dengan kata lain, Negara Kesatuan merupakan negara yang susunan negaranya hanya terdiri dari satu negara, dimana tidak dikenal adanya negara di dalam negara seperti halnya pada suatu negara federal.<sup>221</sup> Dalam pandangan Utrecht, negara kesatuan ialah negara yang tidak terdiri atas beberapa daerah yang berstatus negara bagian (*deelstaat*), serta merdeka dan berdaulat.<sup>222</sup>

Ditinjau dari segi susunannya, Negara Kesatuan itu bersifat tunggal. Dengan kata lain, negara kesatuan itu bukan negara yang tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara,

---

<sup>220</sup> Green Mind Community, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 298

<sup>221</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, hlm. 249

<sup>222</sup> E. Utrecht, 1996, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, hlm.

sehingga dalam negara kesatuan tidak ada negara di dalam negara.<sup>223</sup>

Abu Daud Busroh mengemukakan bahwa:

“...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.”<sup>224</sup>

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih mendefinisikan Negara

Kesatuan sebagai berikut:

“Disebut Negara Kesatuan apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang, kekuasaan pemerintah yang ada di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas, dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya.”<sup>225</sup>

Dari pengertian di atas, dapat dipahami bahwa dalam negara kesatuan kekuasaan Pemerintah Pusat tidak sederajat dengan Pemerintah Daerah. Negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*) merupakan negara yang bersusun tunggal yang diorganisasikan di bawah sebuah pemerintahan pusat. Sebab, kekuasaan negara dalam konsep negara kesatuan berada pada pemerintahan negara.

---

<sup>223</sup> Edie Toet Hendratno, *Op.Cit.*, hlm. 45

<sup>224</sup> Abu Daud Busroh, 1974, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Bandung., hlm. 64-65

<sup>225</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1994. *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm. 207-208.

Menurut Fred Isjwara negara kesatuan (*unitary state*) ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional pusat.<sup>226</sup> Fred Isjwara selanjutnya menegaskan bahwa negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi, sebab dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).<sup>227</sup> Pendapat serupa dikemukakan Miriam Budiardjo yang menyebutkan bahwa Negara Kesatuan itu merupakan bentuk negara dimana ikatan serta integrasi paling kokoh dibandingkan dengan negara federal atau konfederasi.<sup>228</sup>

Meskipun Negara Kesatuan dipandang sebagai bentuk kenegaraan yang paling kokoh, namun antara negara kesatuan dan negara federal bukan merupakan sesuatu yang harus dikomfrontasikan secara langsung. Sebab menurut Ni"matul Huda hal itu lebih sebagai pilihan yang sangat berbeda mengenai pengaturan kekuasaan nasional.<sup>229</sup> Model negara kesatuan, asumsi dasarnya berbeda secara diametrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah, apalagi negara-negara karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk

---

<sup>226</sup> Fred Isjwara, 1974, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan kelima, Binacipta, Bandung, hlm. 187-188.

<sup>227</sup> *Ibid*, hlm 188.

<sup>228</sup> Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit Gramedia, Jakarta, hlm. 141.

<sup>229</sup> Ni"matul Huda, 2010, *Problematikan Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta., hlm. 24

di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen.<sup>230</sup> Dengan dasar itulah, maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, sehingga diasumsikan bahwa negara yang menjadi sumber kekuasaannya.

Negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten V. Kalijarvi sebagaimana dikutip dalam Fred Isjwara mengatakan bahwa:

“negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat”.<sup>231</sup>

Prinsip pada negara kesatuan ialah pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan pemerintahan negara adalah pemerintah pusat (*central government*), meskipun adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah menurut Sri Soemantri Martosoewignjo, bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakekat daripada negara kesatuan.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> *Ibid*, hlm. 27

<sup>231</sup> Fred Isjwara, *Op.Cit*, hlm. 179

<sup>232</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, 1981, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, hlm. 53



Dalam bukunya *Modern Political Constitutions*, C.F. Strong mengatakan bahwa:

*“the essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of unitary state does not admit of any other law-making body than the central one”.*<sup>233</sup>

(Hakikat Negara Kesatuan adalah negara yang mempunyai kedaulatan tidak terbagi, atau dengan kata lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, dalam konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain, selain badan legislatif pusat).

Pendapat C.F. Strong di atas, menegaskan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan yaitu: (1) *“the supremacy of the central parliament”* (adanya supremasi dari parlemen pusat); dan (2). *“the absence of subsidiary sovereign bodies”* (tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat).<sup>234</sup> Oleh karena itu, dalam negara kesatuan hanya mengenal satu pusat kekuasaan pemerintahan dengan wewenang legislatif tertinggi terletak pada satu badan legislatif Pusat. Di samping itu, dalam negara kesatuan tidak ada badan legislatif lain selain di Pusat atau hanya ada satu badan legislatif yang kedudukannya berada dalam pemerintah Pusat, dengan kata lain tidak ada badan legislatif di tingkat pemerintahan lebih rendah atau pada pemerintahan daerah. Kedaulatan terletak pada pemerintah pusat, tidak dikenal adanya suatu organ atau badan ataupun daerah yang berdaulat.

---

<sup>233</sup> C.F.Strong, 1963, *Modern Political Constitutions: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, hlm. 84

<sup>234</sup> *Ibid.*

Kedaulatan sepenuhnya dari Pemerintah Pusat disebabkan karena di dalam negara kesatuan itu tidak terdapat negara-negara yang berdaulat. Meskipun di dalam negara-negara kesatuan wilayah-wilayah negara di bagi dalam bagian-bagian negara, tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli seperti halnya dengan negara-negara bagian di dalam bentuk Negara Federasi.<sup>235</sup>

Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk, yaitu: (1) Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi; dan (2) Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan dalam Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah).<sup>236</sup>

Untuk lebih jelasnya mengenai kekuasaan pemerintah dalam negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*), I Gde Pantja Astawa mengemukakan bahwa :

“Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Negara kesatuan yang disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi mengandung arti bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh Pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang

---

<sup>235</sup> Edie Toet Hendratno, *Op.Cit.*, hlm. 46

<sup>236</sup> *Ibid.*, hlm. 46-47

disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*). Sedangkan negara kesatuan dikatakan menganut asas dan sistem desentralisasi apabila wewenang untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*) melainkan juga dilakukan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstandig*) ataupun yang bersifat otonom (teritorial maupun fungsional).<sup>237</sup>

Berangkat dari pemahaman di atas, maka desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegheid*) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah. Lebih lanjut menurut I Gde Pantja Astawa desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom. Setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi. Dengan perkataan lain, desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi dalam satu mata uang (*both sides of one coin*). Otonomi menjadi salah satu asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>238</sup>

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai

---

<sup>237</sup> I Gde Pantja Astawa, 2008, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, Alumni, Bandung., hlm, 26

<sup>238</sup> *Ibid.*, hlm. 26-27

tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.<sup>239</sup>

## 2) Bentuk Susunan Negara Kesatuan.

Berkenaan dengan bentuk susunan negara (*staatsvorm*), Sri Soematri Martosoewignjo memahami bentuk negara meliputi negara serikat dan negara kesatuan.<sup>240</sup> John A.R. Marriot menyamakan istilah bentuk negara dan susunan negara dengan memberikan klasifikasi negara berdasarkan susunan pemerintahannya, yang bisa melahirkan bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federasi.<sup>241</sup> Sedangkan menurut Soehino, negara ditinjau dari segi susunannya akan menghasilkan dua kemungkinan bentuk susunan negara, yaitu negara yang bersusun tunggal (negara kesatuan); dan negara yang bersusun jamak (negara federasi).<sup>242</sup>

Mengenai penentuan susunan negara, Jellinek memberikan istilah "*staattenverbindungen*" untuk istilah negara kesatuan, federal dan konfederal.<sup>243</sup> Untuk membedakan ketiga istilah tersebut, dapat dilihat pada letak kedaulatan, wewenang kepada rakyat dan wewenang membuat undang-undang.<sup>244</sup> Oleh karena itu, bentuk negara atau

---

<sup>239</sup> Bagir Manan, *Menyongsong... Op.Cit.*, hlm. 24

<sup>240</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, "Bentuk Negara dan Implementasinya Berdasarkan UUD 1945", dalam Padmo Wahjono (Ed.), 1984, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 40

<sup>241</sup> Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Ciawi-Bogor., hlm. 64

<sup>242</sup> Soehino, 2004, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 224

<sup>243</sup> *Ibid.*

<sup>244</sup> *Ibid.*

susunan negara bertalian erat dengan kekuasaan tertinggi yang ada pada suatu negara. Thorsten V. Kalijarvi mengatakan :

“berdasarkan letak kekuasaan tertinggi, pemerintahan-pemerintahan dapat digolongkan ke dalam pemerintahan negara kesatuan atau negara-negara yang sentralisasi kekuasaan dan pemerintahan negara-negara yang bersistem federal atau desentralisasi kekuasaan”.<sup>245</sup>

Ditinjau dari pendapat para pakar di atas, terdapat perbedaan peristilahan yang sudah umum untuk maksud yang sama, ada yang menyebut bentuk negara<sup>246</sup>, namun ada juga yang mengistilahkan susunan negara.<sup>247</sup> Demikian pula ada yang menyebut negara serikat, namun ada pula yang mengistilalkannya sebagai negara federasi. Oleh sebab itu, bentuk susunan negara meliputi negara kesatuan dan negara

---

<sup>245</sup> Fred Isjwara, *Op.Cit*, hlm. 179

<sup>246</sup> Sri Soemantri Martosoewignyo menyatakan bahwa dalam kepustakaan Indonesia dikenal adanya istilah yang berbeda maknanya. Dalam kepustakaan Belanda dikenal istilah *staatsvormen*. Hal ini antara lain termuat dalam tulisan R. Krannenburg yang berjudul *Algemene Staatsler*. Apabila diteliti istilah yang dikemukakan sarjana Belanda tersebut, maka yang dimaksud dengan *staatsvormen* adalah *monarchiem* (monarki) dan *republieken* (republik). Akan tetapi dengan mengikuti jalan pikiran Duguit (sarjana Prancis), sebenarnya membicarakan *forme de gouvernement* atau *regeringsvorm* dalam bahasa Indonesia, perkataan *staat* diterjemahkan negara, *government* atau *regering* diterjemahkan pemerintah, sedangkan *forme* atau *vorm* berarti bentuk. Dengan demikian, *forme de gouvernement* atau *regisvorm* harus diterjemahkan bentuk pemerintahan, sedangkan *staatsvorm* harus diartikan bentuk negara. Bentuk pemerintahan meliputi republik dan nonarki. Bentuk negara meliputi negara kesatuan dan negara serikat. Lihat, Sri Soemantri Martosoewignyo, *Op.Cit.*, hlm. 39-40

<sup>247</sup> Menurut Padmo Wahjono, istilah “susunan negara”, dibahas berkaitan dengan adanya semacam “pembagian kedaulatan” diantara beberapa “bagian” dari negara. Kedaulatan tidak lagi dipersepsi sebagai sesuatu yang bulat, melainkan *plural* dan fungsional berdasarkan fungsi yang diembannya). Dengan demikian, susunan negara dapat terdiri negara-negara bagian yang memiliki pemerintahan pusat (negara serikat), bisa juga susunan negara dalam bentuk kesatuan, dimana tidak ada “negara bagian” yang bersifat “negara”, melainkan merupakan perpanjangan dari kekuasaan pusat yang disebut provinsi atau distrik-distrik. Lihat: Padmo Wahjono, 1984, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 63.

federasi, sedangkan bentuk pemerintahan negara meliputi pemerintahan republik dan monarki.<sup>248</sup>

Untuk mencegah terjadinya salah pengertian, kiranya perlu dibedakan secara tegas penggunaan istilah mengenai “bentuk”, yang ditunjukkan kepada pengertian republik, sedangkan istilah “susunan” ditunjukkan kepada pengertian kesatuan atau federasi. Sementara pengertian mengenai bentuk negaranya sebagai republik dan susunan negaranya sebagai negara kesatuan atau federasi.<sup>249</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, perbincangan mengenai bentuk negara (*staats-vormen*) terkait dengan pilihan-pilihan antara: (a) bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*), (b) bentuk negara serikat (*federal, bonds-staat*), atau (c) bentuk konfederasi (*confederation, staten-bond*). Sedangkan perbincangan mengenai bentuk pemerintahan (*regerings-vormen*) berkaitan dengan pilihan antara: (a) bentuk kerajaan (monarki), atau (b) bentuk republik.<sup>250</sup>

Dalam berbagai literatur hukum serta penggunaannya sehari-hari, konsep Bentuk Negara (*staatsvorm*) seringkali dicampuradukkan dengan konsep Bentuk Pemerintahan (*regeringsvorm*). Sebagaimana juga tercermin dalam perumusan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Dari kalimat ini tergambar bahwa *the founding fathers*

---

<sup>248</sup> Edie Toet Hendratno, *Op.Cit.*, hlm. 44

<sup>249</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 166

<sup>250</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta., hlm. 259.

Indonesia sangat menekankan pentingnya konsepsi Negara Kesatuan<sup>251</sup> sebagai definisi hakiki negara Indonesia (hakikat negara Indonesia).<sup>252</sup> *Unitarisme* menurut Muhamad Yamin menghendaki satu negara yang bersatu atas dasar kesatuan.<sup>253</sup> Demikianlah *The founding fathers* Indonesia telah mengidealkan bentuk negara kesatuan dan bukan negara federalisme bernegara-bagian, persekutuan atau bentuk negara *bondsstaat*. Negara Indonesia mempunyai dua corak yang istimewa yaitu berbentuk republik dan mewujudkan *unitarisme-berautonomi*, dari pusat hingga ke daerah.<sup>254</sup>

Negara kesatuan yang berlandaskan pada paham *unitarisme*, menurut A.V. Dicey sebagaimana dikutip C.F. Strong mengatakan sebagai *the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power* (kebiasaan penyelenggaraan wewenang legislatif tertinggi oleh satu pusat kekuasaan).<sup>255</sup> Selanjutnya C.F. Strong mengemukakan bahwa esensi negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya (*the sovereignty*) tidak di bagi-bagi. Dengan kata lain, kekuasaan Pemerintah Pusat-nya tak terbatas (*unrestricted*) karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya pembentuk undang-undang selain badan pembentuk undang-

---

<sup>251</sup> Dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), pada tanggal 16 Agustus 1945, ketika diadakan pemungutan suara terakhir, di antara pilihan republik atau kerajaan, maka yang memilih kerajaan hanya ada satu orang saja. Lihat : Sekretariat Negara, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945 - 22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara, Jakarta.

<sup>252</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...Op.Cit*, hlm. 257

<sup>253</sup> Muhammad Yamin, 1954, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Kelima, Djambatan, Jakarta., hlm. 81

<sup>254</sup> *Ibid.*

<sup>255</sup> C.F. Strong, *Op.Cit*, hlm. 61

undang Pusat. Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap pada Pemerintah Pusat, mengingat otoritas pusat memiliki kekuasaan penuh. Kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun ke luar, merupakan satu kesatuan yang sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat.<sup>256</sup>

Lebih lanjut C.F. Strong mengatakan bahwa *“the essential qualities of a unitary state may therefore be said to be”* (dalam negara kesatuan melekat ciri yang mutlak) yaitu : (1) *“the supremacy of the central parliament* (adanya supremasi dari parlemen pusat) dan (2) *“the absence of subsidiary sovereign bodies”* (tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat).<sup>257</sup> Sebagaimana diuraikan berikut ini:

- 1) Di mana ada negara kesatuan, di situ pula terdapat supremasi parlemen pusat. Seringkali pada suatu negara kesatuan, ada beberapa jenis undang-undang (peraturan perundang-undangan) yang tidak diizinkan konstitusi untuk disahkan kecuali dengan kondisi-kondisi khusus. Berbeda halnya dengan parlemen pusat negara federal diawasi dengan pengertian yang lebih lengkap dari pada pengertian ini, karena konstitusi federal tidak hanya menetapkan cara-cara perubahan konstitusi, tetapi juga menentukan kekuasaan apa yang menjadi milik unit federasi. Oleh karena itu, di negara federal ada dua lembaga legislatif, yaitu lembaga legislatif federal dan lembaga legislatif negara bagian, satu lembaga untuk setiap bidang wewenangnya sendiri dan tidak berkuasa secara universal, sedangkan di negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif yang selalu memegang kekuasaan tertinggi secara absolut.

---

<sup>256</sup> *Ibid*, hlm. 84

<sup>257</sup> *Ibid*.



- 2) Sifat penting kedua dari negara kesatuan adalah tidak adanya badan berdaulat tambahan. Perbedaan yang digariskan di sini adalah perbedaan di antara otoritas daerah pada negara kesatuan dengan otoritas negara bagian pada negara federal. Otoritas negara bagian memiliki hak-hak yang tak dapat ditambah atau dikurangi oleh otoritas federal. Satu-satunya kekuasaan yang sanggup menambah atau mengurangi hak-hak negara bagian adalah konstitusi itu sendiri jika dilaksanakan amandemen sesuai dengan ketetapan-ketetapan yang ada dalam konstitusi itu. Tentunya hal itu merupakan sebuah proses yang hanya dapat dicapai dengan merundingkan kehendak di antara berbagai negara bagian yang membentuk federasi. Maka dalam contoh federasi seperti di Amerika Serikat, Negara Bagian Virginia, misalnya memiliki kekuasaan absolut dalam beberapa hal yang dijamin oleh konstitusi. Kekuasaan absolut Virginia ini tidak dapat dicabut oleh undang-undang lembaga legislatif federal (Kongres) sampai konstitusi mengadakan perubahan untuk itu (sedangkan Kongres sendiri tidak punya kekuasaan untuk itu). Bandingkan kondisi ini dengan hubungan antara otoritas daerah dengan lembaga legislatif pusat dalam negara kesatuan. Pada negara kesatuan seperti Kerajaan Inggris, misalnya, London Country Council (Dewan Daerah London) memiliki kekuasaan yang diserahkan kepadanya, bukan oleh konstitusi, melainkan oleh undang-undang yang dikeluarkan Parlemen Westminster (Parlemen Kerajaan Inggris). Beberapa kekuasaan itu atau seluruhnya dapat dihapuskan oleh Parlemen Westminster kapan saja dengan undang-undang. Perbedaannya ialah, jika Kongres Amerika Serikat sendiri dalam keadaan apapun tidak mungkin menghapuskan negara bagian Virginia, sedangkan Parlemen Kerajaan Inggris bisa menghapuskan London Country Council tanpa mengacu kepada kekuasaan yang lebih tinggi.<sup>258</sup>

Dengan demikian, apabila otoritas pusat membawahi otoritas-otoritas lain yang menjadikannya tidak berdaya (tidak mempunyai kekuasaan) untuk turut campur dengan proses perundang-undangan biasa (selain yang ditetapkan di dalam konstitusi), maka otoritas pusat itu adalah otoritas federal dan negara yang memiliki otoritas dengan yuridiksi terbatas ini disebut Negara Federal, sedangkan apabila otoritas pusat

---

<sup>258</sup> Edie Toet Hendratno, *Op.Cit.*, hlm. 48-50.

membawahi otoritas-otoritas lain yang dapat dibuat atau dihapuskan menurut kehendaknya, maka otoritas itu adalah otoritas tertinggi, dan negara dengan batas-batas otoritas tak terbatas ini disebut Negara Kesatuan.<sup>259</sup>

#### **4. Struktur dan Pola Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan.**

Susunan Pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang disertai sistem desentralisasi, terdiri dari dua susunan utama, yaitu: Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Untuk susunan pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya menurut ketentuan Pasal 18 ayat (1) Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945, terdapat dua susunan pemerintahan daerah yakni Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Kedua susunan pemerintahan daerah dimaksud dalam melaksanakan urusan rumah tangganya dalam sistem negara kesatuan akan ditentukan berdasarkan ajaran rumah tangga yang dianut, serta adanya pembagian kewenangan atau urusan rumah tangga antara masing-masing susunan pemerintahan daerah.

Pengaturan mengenai hubungan Pusat dan Daerah dalam konteks negara kesatuan menarik untuk dikaji, karena kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah Pemerintah Pusat atau dengan kata lain kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan.

---

<sup>259</sup> *Ibid.*, hlm. 50

Kewenangan yang diberikan oleh Pusat kepada Daerah biasanya sangat terbatas. Seringkali disebut karakter negara kesatuan itu sentralistis. Hal itu berbeda secara diametrik dengan negara yang berbentuk federal. Dalam negara federal, negara-negara bagian relatif lebih memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengelola kekuasaan yang ada pada dirinya, karena kekuasaan negara terdesentralisir ke dalam negara bagian. Karakter yang melekat pada bentuk negara federal adalah desentralistis dan lebih demokratis.<sup>260</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di suatu negara tergantung dari bentuk negara yang dianut negara bersangkutan. Bentuk negara menggambarkan atau menjelaskan pembagian kekuasaan dalam suatu negara secara vertikal atau secara horizontal. Pembagian kekuasaan secara vertikal yaitu pembagian kekuasaan antara pemerintah yang di pusat dan pemerintah yang di daerah, sedangkan pembagian kekuasaan secara horizontal menggambarkan pembagian kekuasaan antara (umumnya) legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sehubungan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal ini, maka dikenal 2 (dua) bentuk negara dalam arti negara tersebut diakui sebagai suatu negara berdaulat yaitu negara kesatuan (*unitaris*) dan negara serikat (*negara federal*). Disebutkan demikian, karena ada lagi bentuk negara yang lain yang

---

<sup>260</sup> Ni"matul Huda, *Problematika ...Op.Cit*, hlm. 19

disebut konfederasi, tetapi umumnya masing-masing negara yang berkonfederasi masih tetap memegang kedaulatannya.<sup>261</sup>

Prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal antara negara kesatuan dengan negara federal, dapat dibedakan sebagai berikut:<sup>262</sup>

1. Pada negara federal, negara-negara bagian mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang dasarnya sendiri (*pouvoir constituant*) dan dapat menentukan bentuk organisasinya masing-masing dalam batas-batas yang tidak bertentangan dengan konstitusi dari negara federal seluruhnya. Dalam hal ini organisasi dari bagian-bagian pada negara kesatuan pada garis besarnya telah ditentukan oleh pembuat undang-undang di pusat. Organisasi itu merupakan pelaksanaan dari sistem desentralisasi dalam negara kesatuan. Bagian-bagian dari negara kesatuan yang lazimnya disebut provinsi tidak mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang dasar sendiri.
2. Dalam negara federal, wewenang pembuat undang-undang pemerintahan pusat federal ditentukan secara terperinci, sedangkan wewenang lainnya ada pada negara-negara bagiannya (*residu-power* atau *reserved power*). Sebaliknya dalam negara kesatuan, wewenang secara terperinci terdapat pada daerah (propinsi, kabupaten dan kota), dan residu powernya ada pada pemerintah pusat negara kesatuan.

Pembagian kekuasaan antara negara federasi dengan negara kesatuan, mempunyai perbedaan yang prinsipil, sebagaimana dikemukakan oleh Kuntana Magnar bahwa:

“...salah satu perbedaan yang prinsipil dengan Negara Serikat (Federal) adalah dimana kewenangan Pemerintah Pusat disebutkan satu per satu dalam Undang-Undang Dasar, adapun susunan Pemerintahan Daerah dalam Negara Kesatuan diatur dari Pusat, sedangkan susunan Pemerintahan Daerah yang disebut Negara Bagian dalam Negara Serikat, diatur sendiri dalam Undang-Undang Dasar Negara Bagian. Sehingga berbeda dari Negara Kesatuan, di mana campur tangan Pemerintah Pusat

---

<sup>261</sup> Andi Mustari Pide, *Op.Cit.*, hlm. 23-24

<sup>262</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 169

dalam Negara Serikat (Federal) lebih terbatas terhadap Pemerintah Daerah”.<sup>263</sup>

Dalam konteks negara kesatuan dengan sistem otonomi, persoalan hubungan pusat dengan daerah pada dasarnya hanya menyangkut hubungan di bidang penyelenggaraan administrasi negara. Meskipun kepada daerah (otonom) diberi wewenang mengatur sehingga perlu diadakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai kekuasaan legislatif daerah, tidak akan menghapus dasar hubungan pusat dengan daerah yang terbatas di bidang administrasi negara.<sup>264</sup> Peraturan daerah sebagai bentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah hanya terbatas mengatur hal-hal di bidang administrasi negara, tidak di bidang ketatanegaraan. Peraturan daerah bersifat *administratiefrechtelijk* tidak bersifat *staatsrechtelijk*, karena hanya berfungsi mengatur kekuasaan daerah otonom di bidang administrasi negara.<sup>265</sup> Di sinilah antara lain letak perbedaan dasar hubungan antara pusat dengan negara bagian dalam bentuk negara federal. Hubungan ini lebih bersifat ketatanegaraan. Hubungan yang bersifat administrasi walaupun ada sangat terbatas.<sup>266</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut, maka prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada negara kesatuan, yaitu :

*Pertama*, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberikan hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan yang dilimpahkan atau diserahkan. Atau dengan kata lain terjadi proses penyerahan

---

<sup>263</sup> Kuntana Magnar, 1984, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Armico, Bandung., hlm. 19

<sup>264</sup> Bagir Manan, *Menyongsong...Op.Cit.*, hlm. 104

<sup>265</sup> *Ibid.* hlm 105

<sup>266</sup> *Ibid.*

atau pelimpahan kewenangan. *Kedua*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkhis. Pemerintah sebagai sub ordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, di mana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>267</sup>

Hubungan antara Pusat dan Daerah terjadi akibat adanya pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan atau pemencaran kekuasaan (*spreading van macht*) ke dalam satuan-satuan yang lebih kecil yang dalam praktiknya dapat diwujudkan dalam berbagai macam bentuk, seperti dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal.<sup>268</sup>

Dari bentuk-bentuk utama pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan di atas, maka terdapat tiga bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah, yakni: *Pertama*, hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial. *Kedua*, hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar otonomi teritorial. *Ketiga*, hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar federal.<sup>269</sup>

Pemencaran kewenangan yang paling penting dalam negara yang berbentuk kesatuan (*eenheidstaat*) lebih bertumpu pada otonomi teritorial, karena dengan otonomi teritorial akan menghasilkan desentralisasi kewenangan. Dalam arti, daerah otonom diberikan kemandirian untuk

---

<sup>267</sup> Agus Salim Andi Gadjong, *Op.Cit.*, hlm. 71-72

<sup>268</sup> Bagir Manan, *Menyongsong...Op.Cit.*, hlm. 32

<sup>269</sup> *Ibid*, hlm. 32-33

mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri (*zelfstandigheid*).

Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam ketiga bentuk tersebut di atas, terdapat perbedaan dan persamaan terutama hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial dan hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal. Dalam kaitan ini, Bagir Manan mengemukakan bahwa:

“...dari segi perbedaannya, dasar hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial, bukan merupakan hubungan antara dua subjek hukum (*publiek rechtsperson*) yang masing-masing mandiri. Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi tidak mempunyai wewenang mandiri. Satuan teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan. Sifat wewenang satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandat. Tidak ada wewenang yang berdasarkan atribusi. Urusan pemerintahan yang dilakukan satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah urusan pusat di daerah. Sedangkan persamaannya, baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-sama hanya menyelenggarakan pemerintahan di bidang administrasi negara. Baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-sama bersifat *administratiefrechtelijk* bukan *staatsrechtelijk*”.<sup>270</sup>

Hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subjek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya.<sup>271</sup> Jadi, hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan Pusat dan Daerah

---

<sup>270</sup> *Ibid*, hlm. 33

<sup>271</sup> *Ibid*, hlm. 34.

atas dasar federal yaitu hubungan antara dua subjek hukum yang masing-masing berdiri sendiri. Perbedaannya, dalam otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam lingkungan Pemerintahan Pusat yang kemudian dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi.<sup>272</sup>

Adapun model pemencarannya menurut Bagir Manan, dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:<sup>273</sup>

*Pertama*, undang-undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. Cara-cara ini mirip dengan cara-cara dalam sistem federal yang merinci kekuasaan negara bagian. *Kedua*, Pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi. *Ketiga*, Pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang “diciptakan” atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi, baik karena tidak diatur dan diurus Pusat maupun atas dasar semacam *concurrent power*. *Keempat*, membiarkan suatu urusan yang secara tradisional atau sejak semula dikenali sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi.

Model pemencaran tersebut, dimaksudkan juga sebagai cara dan mekanisme penentuan urusan rumah tangga satuan otonomi serta akan menentukan sifat otonomi, apakah suatu otonomi bersifat luas atau terbatas.

Di samping itu, dalam hubungan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dapat pula dibuat kombinasi:<sup>274</sup>

- 1) konsentrasi dan sentralisasi;
- 2) dekonsentrasi dan sentralisasi;

---

<sup>272</sup> *Ibid.*

<sup>273</sup> *Ibid.*, hlm. 35.

<sup>274</sup> Soehino, *Ilmu Negara, Op.Cit.*, hlm. 225. Bandingkan : Edie Toet Hendratno, *Op.Cit.*, hlm. 47



- 3) dekonsentrasi dan desentralisasi; dan
- 4) dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan.

Terdapat kombinasi lain dalam tatanan hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah, yaitu kombinasi cara desentralisasi dan cara sentralisasi. Oentarto S.M. (dkk) memberikan contoh kombinasi ini: negara Cina dengan pragmatismenya berusaha mengkombinasikan cara desentralisasi di bidang ekonomi dan cara sentralisasi dalam bidang politik.<sup>275</sup> Filosofi yang dianut bukan warna kucing yang ditekankan, tapi yang lebih diperhatikan adalah apakah kucing tersebut mampu untuk menangkap tikus. Dengan kata lain, apakah sistem yang dianut mampu menciptakan kemakmuran atau tidak.<sup>276</sup>

Menurut Clarke dan Stewars model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis dapat dibedakan menjadi tiga, yakni:<sup>277</sup>

*Pertama, The Relative Autonomy Model.* Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggungjawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. *Kedua, The Agency Model.* Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karena pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada

---

<sup>275</sup> Oentarto SM., et.al, 2004, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta , hlm. 6

<sup>276</sup> *Ibid.*

<sup>277</sup> Richard Batley dan Gerry Stoker, *Local Government in Europe*, 1991, hlm. 5-6. Dikutip dalam Ni"Matul Huda, *Problematika...Op.Cit*, hlm. 24

model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat. *Ketiga, The Interaction Model.* Merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sedangkan sistem Hubungan Pusat dan Daerah berdasarkan penyerahan urusan, menurut Nimrod Raphaeli adalah sebagai berikut:

- a. *Comprehensive Local Government System*; pemerintah pusat banyak sekali menyerahkan urusan dan wewenangnya kepada pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah memiliki kekuasaan yang besar.
- b. *Partnership System*; beberapa urusan yang jumlahnya cukup memadai diserahkan oleh pusat kepada daerah, wewenang lain tetap di pusat.
- c. *Dual System*; imbalanced kekuasaan pusat dan daerah.
- d. *Integrated Administrative System*; Pusat mengatur secara langsung daerah bersangkutan mengenai segala pelayanan teknis melalui koordinatornya yang berada di daerah/wilayah.

Hubungan Pusat dan Daerah dalam bingkai negara kesatuan merupakan hubungan dalam satu organisasi pemerintahan, berbeda dengan negara federal yang lebih berwujud sebagai hubungan antar negara bukan antar kesatuan organisasi pemerintahan.<sup>278</sup> Persoalan hubungan antara Pusat dan Daerah pada negara dengan susunan desentralistik timbul karena pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggung

---

<sup>278</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat...Op.Cit.*, hlm. 16

jawab pemerintahan negara yang tidak hanya dilakukan oleh (dari) satu pusat pemerintahan. Selain Pusat, terdapat satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah yang juga melakukan wewenang, tugas dan tanggung jawab melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau dibiarkan dan/atau diakui sebagai urusan daerah yang bersangkutan.<sup>279</sup> Dengan demikian, hubungan Pusat dan Daerah yang paling mendasar adalah pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab menyelenggarakan urusan pemerintahan.

---

<sup>279</sup> *Ibid.*

### **C. Kerangka Pemikiran.**

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 konsep dan pemahaman tentang prinsip keadilan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Jika didasarkan pada Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (5), dan Pasal 18A, Pasal 18B serta Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka penelitian ini menitikberatkan kepada hubungan antar variabel dengan masing-masing indikatornya seperti dijelaskan berikut ini:

## 1. Hubungan Antarvariabel dan Indikator

Kerangka pemikiran yang dijadikan pedoman dalam penelitian ini bertujuan menunjukkan hubungan antarvariabel, baik itu variabel mengikat (*independent variabel*) maupun variabel terikat (*dependent variable*) yang dilengkapi dengan masing-masing indikatornya yang terdapat disetiap variabel bebasnya. Penentuan variabel bebas mengacu pada perumusan masalah yang menjadi fokus permasalahan pada penelitian ini. Terdapat 3 (tiga) fokus permasalahan yang menjadi variabel mengikat pada tema penelitian ini yang dapat diuraikan sebagai berikut:

*Pertama*, bagaimana penerapan prinsip keadilan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Fokus permasalahan pertama ini menjadi variabel mengikat pertama (X1) yang dapat terjawab dengan penguraikan beberapa indikator yang terdiri atas: (1) Prinsip Kebebasan yang sama (*Equal Liberty of Principle*); (2) Prinsip Perbedaan (*Differences Principle*); dan (3) Prinsip Persamaan Kesempatan (*Equal Opportunity*).

*Kedua*, bagaimana sistem pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral menurut undang-undang pemerintahan daerah. Hal ini dapat menjelaskan mengenai sistem pembagian urusan pemerintahan, terutama pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang diterapkan dalam berbagai Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku di Indonesia, hingga berlakunya Undang-Undang Nomor 23

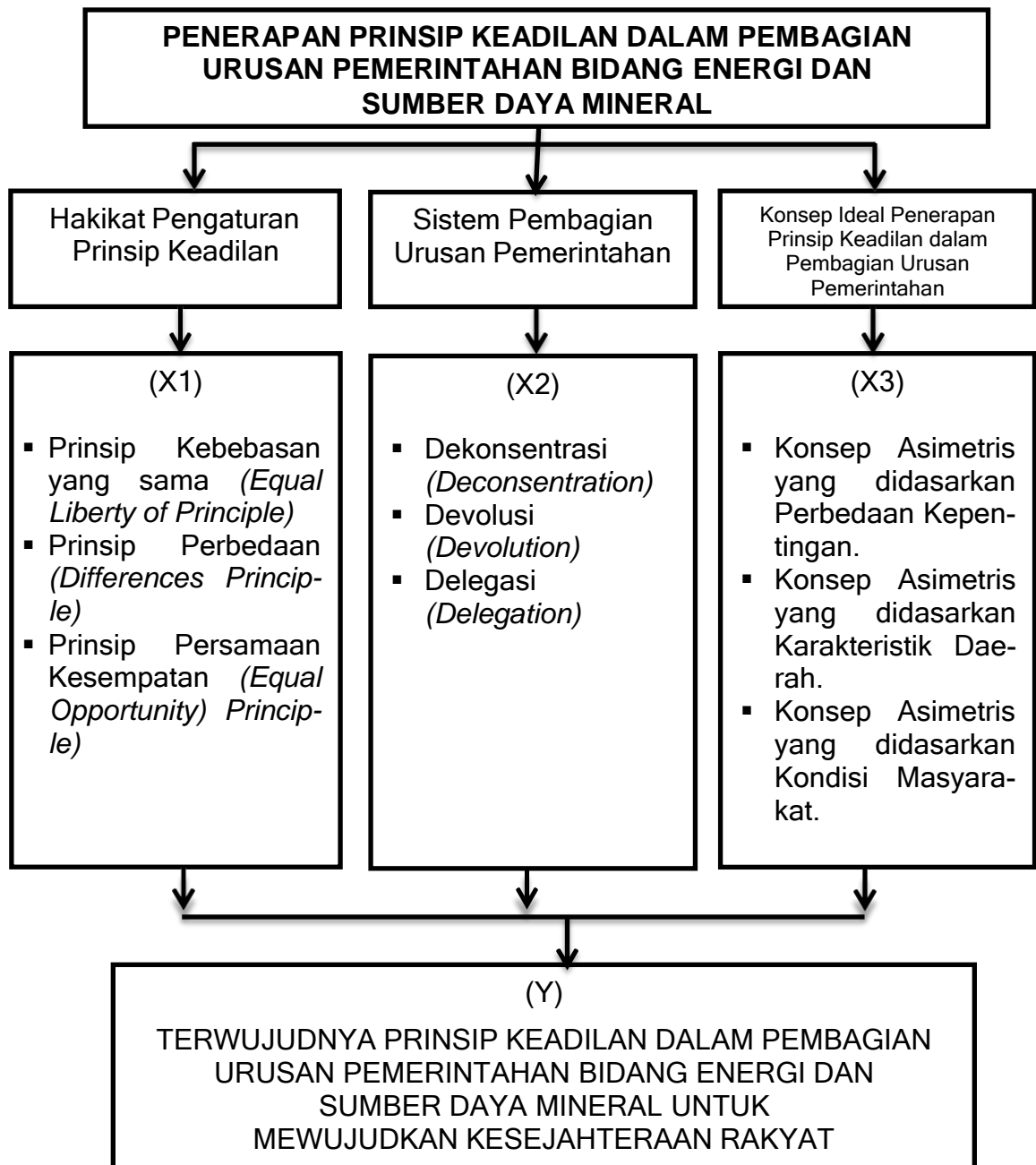
Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Fokus permasalahan kedua ini menjadi variabel mengikat kedua (X2) yang dapat terjawab dengan menguraikan indikator yang terdiri atas : (1) Dekonsentrasi (*Deconsentration*); (2) Devolusi (*Devolution*); dan (3) Delegasi (*Delegation*).

*Ketiga*, bagaimana konsep ideal penerapan prinsip keadilan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Fokus permasalahan ketiga ini menjadi variabel mengikat ketiga (X3) yang dapat terjawab dengan menguraikan beberapa indikator yang terdiri atas : (1). Konsep Asimetris yang didasarkan Perbedaan Kepentingan; (2) Konsep Asimetris yang didasarkan Karakteristik Daerah; dan (2). Konsep Asimetris yang didasarkan Kondisi Masyarakat.

Setelah menguraikan kesemua variabel mengikat di atas, maka akan menghasilkan satu-satunya variabel terikat (Y) yaitu “terwujudnya prinsip keadilan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat” sebagai bentuk *outcome* dari hasil penelitian ini. Secara sederhananya untuk menunjukkan hubungan antarvariabel dan indikator yang menjadi fokus penelitian, maka akan ditunjukkan bagan kerangka pikir pada bagian selanjutnya.

## 2. Bagan Kerangka Pemikiran.

Untuk mengkaji permasalahan dalam rumusan masalah, maka alur pikir penelitian dapat digambarkan sebagai berikut :



#### D. Definisi Operasional

Untuk menghindari perbedaan penafsiran dari beberapa istilah dalam penelitian disertasi ini, maka perlu diberikan pengertian-pengertian terhadap beberapa istilah yang digunakan berdasarkan kerangka pikir penelitian yaitu sebagai berikut :

1. Hakikat pengaturan prinsip keadilan adalah dasar penilaian penerapan prinsip kebebasan, prinsip perbedaan dan prinsip persamaan kesempatan sebagai kriteria yang menjadi ukuran dasar penilaian prinsip keadilan terjelma dalam pembagian (*distributive*) urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
2. Pembagian Urusan Pemerintahan konkuren bidang energi dan sumber daya mineral adalah pembagian urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yang didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
3. Urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* adalah urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.



4. Pentingnya penerapan prinsip keadilan adalah sebagai wujud pengejawantahan prinsip kebebasan, prinsip perbedaan dan prinsip persamaan kesempatan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
5. Prinsip Kebebasan yang sama (*Equal Liberty of Principle*) adalah esensi demokrasi yang diaktualisasikan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral.
6. Prinsip Perbedaan (*Differences Principle*) adalah kebijakan afirmasi bagi masyarakat lokal, masyarakat lingkaran tambang dan masyarakat adat untuk mendapatkan manfaat yang optimal dari penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral di daerahnya.
7. Prinsip Persamaan Kesempatan (*Equal Opportunity*) adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah tanpa diskriminasi bagi masyarakat lokal, masyarakat adat dan masyarakat lingkaran tambang, para pelaku usaha (BUMN/BUMN, Koperasi dan Swasta), serta intragenerasi dan antargenerasi.
8. Sistem pembagian urusan pemerintahan adalah merupakan tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral antara Pemerintah Pusat,

Pemerintahan Daerah Provinsi, dan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.

9. Dekonsentrasi (*Deconsentration*) adalah 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/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
10. Devolusi (*Devolution*) adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
11. Delegasi (*Delegation*) adalah pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada suatu lembaga atau unit pemerintahan yang khusus dibentuk untuk keperluan tertentu untuk melaksanakan suatu tugas-tugas khusus.
12. Konsep ideal penerapan prinsip keadilan dalam pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral adalah desentralisasi model asimetris yaitu penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang didasarkan pada perbedaan kepentingan, karakteristik daerah dan kondisi masyarakat.
13. Konsep Asimetris yang didasarkan Perbedaan Kepentingan adalah penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang didasarkan pada kekhasan daerah karena faktor politik sebagai solusi untuk meredam

potensi konflik separatisme, kesenjangan sosial, dan masalah pemerataan pembangunan.

14. Konsep Asimetris yang didasarkan Karakteristik Daerah adalah penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang didasarkan pada kekhasan daerah karena kondisi geologi sebagai potensi sumber daya alam bidang energi dan sumber daya mineral yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.
15. Konsep Asimetris yang didasarkan Kondisi Masyarakat adalah penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang didasarkan pada kekhasan daerah karena faktor keragaman budaya masyarakat yang majemuk (beragam).