

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional sebagai perwujudan tujuan nasional bangsa Indonesia pada intinya bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata baik materiil maupun spirituil berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan nasional yang dilaksanakan pada hakekatnya mencakup semua aspek kehidupan manusia yang dilakukan secara terarah, terpadu dan berkesinambungan serta menyeluruh ke seluruh pelosok tanah air.¹

Agar pembangunan nasional sesuai dengan sasaran, maka pelaksanaannya dapat diarahkan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kegiatan pembangunannya sendiri. Pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional mencakup seluruh segi kehidupan masyarakat, sudah barang tentu memerlukan pengorganisasian pemerintah yang mampu mengikuti perkembangan jaman. Pelaksanaan pembangunan yang ditujukan demi kemakmuran rakyat tersebut, penyelenggaraannya dilakukan menyeluruh sampai ke pelosok daerah sesuai dengan kondisi daerah masing-masing, dengan kata lain bahwa negara memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi.

¹ Diakses pada : <http://nanangchairudin.com/> Pembangunan.nasional, Tanggal 15 Januari 2018, Pukul 13.00 WIB

Dalam gerak pelaksanaannya sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian sekarang undang-undang tersebut telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, maka penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang tersebut dalam substansinya juga mengalami perubahan, namun pada esensinya tetap menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua unsur pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.²

Kebijakan desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah secara *eksplisit* memberikan kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab, kewenangan ini mencakup semua bidang pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam undang-undang.³ Desentralisasi yang kini berkembang di Indonesia, harus dilihat sebagai bagian dari langkah koreksi terhadap model politik lama-sentralisasi. Sebagai sebuah koreksi, sudah tentu politik desentralisasi harus berhadapan dengan masalah-

² Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

³ Diakses pada : <http://nanangchairudin.com/> Pembangunan.nasional, Tanggal 15 Januari 2018, Pukul 13.00 WIB

masalah warisan yang berakar lama. Desentralisasi sebagai sebuah jalan baru, tentulah tidak sebagaimana membalikan telapak tangan, Ada banyak masalah, ada banyak kendala dan ada banyak dinamika yang terjadi. Resistensi kekuatan lama adalah salah satu kendala penting dalam proses realisasi pembaharuan. Patut diakui bahwa kita tidak cukup punya pengalaman dalam menyikapi berbagai kendala yang berkembang dan juga memberikan respon terhadap peluang yang muncul. Berbagai persoalan yang kini mengemuka, seperti konflik antar Kabupaten dan Propinsi, dan juga sikap Pemerintah pusat yang tidak sepenuh hati menyerahkan kewenangan pada daerah, merupakan bagian penting dari dinamika desentralisasi yang harus dipandang seksama, sebab kegagalan pemberian sikap terhadap perkembangan tersebut, bukan tidak mungkin hanya akan menghasilkan arus balik yang merugikan perubahan. Dalam konteks ini dibutuhkan banyak referensi untuk bisa belajar bagaimana mensikapi gerak desentralisasi menuju arah kebaikan dan tidak menimbulkan kegoncangan dan masalah-masalah baru.⁴ Implementasi kebijakan otonomi daerah tersebut mendorong terjadinya perubahan secara struktural, fungsional dan kultural dalam keseluruhan tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah telah membawa perubahan yang sangat mendasar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di era otonomi yaitu dengan dilaksanakannya asas Desentralisasi, dan ini merupakan konsekwensi dari bentuk Pemerintah Daerah Otonom yang secara teoritis

⁴ Abdul Azis, *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-Negara Asis*, Pustaka Amanah, Bantul Yogyakarta, 2003, Hlm 5

memang harus memberikan keleluasaan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri guna memberikan pelayanan kepada masyarakat hal ini dimaksudkan agar Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas pemerintahan dan kewajibannya lebih terfokus pada upaya peningkatan pelayanan, taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat di daerahnya.⁵

Pasca reformasi pengaturan pemerintahan daerah dalam konstitusi yang sebelumnya diatur dalam pasal tunggal, setelah amandemen mengalami perubahan dan penambahan yaitu dalam Pasal 18 ada 7 (tujuh) ayat Pasal 18 A dan Pasal 18 B masing-masing terdiri dari (2) dua ayat. Amandemen kedua konstitusi, telah mengubah wajah Pemerintahan Daerah menjadi lebih demokratis dan lebih bertanggung jawab. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 berbunyi Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemreintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.⁶ Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tidak dapat dibaca secara terpisah dengan Pasal 18 ayat (1) dan (5) UUD 1945.

Menurut M. Laica Marzuki mengatakan, bentuk negara (*de staatsvorm*) RI secara utuh harus dibaca dan dipahami dalam makna Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, yang disusun berdasarkan *desentralisatie*, dijalankan atas dasar otonomi yang seluas-luasnya.⁷

⁵ Djaenuri Aries, *Organisasi Pemerintahan Daerah*, UT, Jakarta, 2008, Hlm 2

⁶ UUD 1945

⁷ Marzuki, M. Laica, 2007. *Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI - Jurnal Konstitusi* Vol. 4 Nomor 1 Maret 2007, Jakarta : Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.⁸

Kebijakan mengenai pemerintah daerah termasuk hal yang utama diperhatikan setelah digulingkan pemerintahan presiden Soeharto yang mengakhiri masa orde baru, dengan semangat reformasi lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai salah satu upaya untuk menata sistem pemerintahan di Indonesia yang sebelumnya masih mengalami kekurangan, kelemahan, dan menghambat demokratisasi di daerah.⁹

Berawal dengan lahirnya Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi, Undang-Undang No 5 tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dibentuk. Undang-Undang ini telah meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip, yaitu :¹⁰

- a. Desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah.

⁸ UUD 1945

⁹ Diakses pada : <http://nanangchairudin.com/> Pembangunan.nasional, Tanggal 15 Januari 2018, Pukul 13.00 WIB

¹⁰ Undang-Undang No 5 tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

- b. Dekonsentrasi, yaitu, pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah.
- c. Tugas perbantuan (*medebewind*), yaitu pengkoordinasian prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah, yang memiliki fungsi ganda sebagai penguasa tunggal di daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah.

Akibat dari prinsip-prinsip tersebut, maka dikenal dengan adanya daerah otonom dan wilayah administratif. Meskipun harus diakui bahwa Undang-Undang No 5 tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah adalah suatu komitmen politik, namun dalam praktek yang terjadi adalah sentralisasi yang dominan dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena yang paling menonjol dari hubungan antara sistem Pemda dengan pembangunan adalah ketergantungan Pemda yang tinggi terhadap pemerintah pusat.

Dilanjutkan dengan 7 Mei 1999, lahir Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur hubungan keuangan pusat dan daerah, menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang sentralistik. Kedua undang-undang ini mengatur wewenang otonomi yang diberikan secara luas kepada pemerintah tingkat kabupaten dan kota. Bupati dan walikota pun dinyatakan bukan lagi sebagai aparat pemerintah yang hierarkis di bawah gubernur. Jabatan tertinggi di kabupaten dan kota itu merupakan satu-satunya kepala daerah di tingkat lokal, tanpa bergantung pada gubernur. Bupati dan walikota memiliki kewenangan penuh untuk mengelola daerah kekuasaannya. Keleluasaan atas kekuasaan yang diberikan kepada bupati/walikota dibarengi dengan mekanisme kontrol (*checks and balances*) antara

eksekutif dan legislatif. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan kerangka yang cukup ideal bagi terwujudnya keadaan politik lokal yang dinamis dan demokratis di setiap daerah. Namun, kemerdekaan Timor Timur (atau Timor Leste) pada tanggal 30 Agustus 1999 melalui referendum, menjadi titik tolak berbagai gelombang tuntutan disintegrasi juga terjadi di beberapa daerah seperti di Aceh, Papua, Riau dan Kalimantan. Gejolak pemberontakan melahirkan otonomi khusus bagi papua dan aceh dengan adanya ditanda tanganinya MOU Helsinki.¹¹

Kurang dari Lima tahun berlangsung, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 dipandang perlu direvisi, hingga lahirlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan.

Sedangkan reformasi di bidang politik dan administrasi pemerintahan kembali digelar dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk mengganti Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Muatan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah.

¹¹ Diakses pada : <http://nanangchairudin.com/> Pembangunan.nasional, Tanggal 15 Januari 2018, Pukul 13.00 WIB

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 merubah wajah hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Secara hukum maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan sudah tidak berlaku lagi dan dalam masa 2 (dua) tahun kedepan seluruh perubahan dan peraturan pelaksanaan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah harus ditetapkan.¹²

Otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah. Sehingga konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang lebih tajam dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan yang mendasar lain yang tidak ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ialah ditetapkannya Urusan Wajib Daerah, dan pola hubungan Urusan Konkuren antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota yang langsung dimasukkan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, tidak dibuat menjadi Peraturan Pemerintah seperti pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Peraturan

¹² Diakses pada : <http://nanangchairudin.com/> Pembangunan.nasional, Tanggal 15 Januari 2018, Pukul 13.00 WIB

Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007) yang mengatur hubungan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Daerah).¹³

Latar belakang perlunya ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, antara lain :¹⁴

- a. Menjamin efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. Menata manajemen pemerintahan daerah yang lebih responsive, akuntabel, transparan, dan efisien;
- c. Menata keseimbangan tanggung jawab antar tingkatan/susunan pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan;
- d. Menata pembentukan daerah agar lebih selektif sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah;
- e. Menata hubungan pusat dan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.¹⁵

Adanya pembagian 3 urusan ini menimbulkan hubungan yang baru antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, apalagi dalam pelaksanaannya ada skala

¹³ Diakses pada : <http://nanangchairudin.com/> Pembangunan.nasional, Tanggal 15 Januari 2018, Pukul 13.00 WIB

¹⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁵ Diakses pada : <http://nanangchairudin.com/> Pembangunan.nasional, Tanggal 15 Januari 2018, Pukul 13.00 WIB

prioritas urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan. Pembagian urusan kewenangan tersebut dikontrol oleh pemerintah pusat dengan menerapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NPSK) dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dan pemerintah pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah merumuskan desentralisasi adalah Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.¹⁶ Sedangkan Pasal 1 angka 1 yaitu Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁷ Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom bermakna peralihan kewenangan secara delegasi, lazim disebut *delegation of authority*. Ketika terjadi penyerahan wewenang secara delegasi, pemberi delegasi kehilangan kewenangan itu, semua beralih kepada penerima delegasi. Dalam hal pelimpahan wewenang secara mandat, pemberi mandat atau mandator tidak kehilangan kewenangan dimaksud. Mandataris bertindak untuk dan atas nama mandator.

¹⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Dengan demikian, dalam hal penyerahan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom secara delegasi, untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan memberikan konsekuensi bahwasanya pemerintah pusat kehilangan kewenangan dimaksud. Semua beralih kepada daerah otonom, artinya menjadi tanggungjawab pemerintahan daerah, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintah pusat. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menetapkan, bahwasanya urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat meliputi :¹⁸

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiscal
- f. Agama

Sedangkan pergeseran kewenangan daerah otonom dalam undang-undang pemerintah daerah pasca reformasi yaitu :

1. Alokasi Dana Desa yang langsung diberikan oleh APBN kepada semua desa, dianggap sebagai otonomi desa, yaitu memberikan kewenangan lebih pada setiap desa untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan anggaran yang ada. Sehingga banyak program yang dahulunya dikelola oleh pusat sampai kabupaten/kota, sekarang sebagian dikelola secara mandiri oleh desa.

¹⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

2. Sebagian kewenangan kabupaten/kota ditarik kembali ke provinsi, seperti bidang kelautan, pertambangan, kehutanan, agraria dan fiskal. Beberapa SKPD pun rencananya akan berganti nama menyesuaikan perubahan yang ada. Termasuk di dalamnya dalam alokasi anggaran yang tersedia.

Mengenai pelaksanaan otonomi daerah seperti mengesampingkan peran dari Gubernur (provinsi) dan Camat. Fungsi mereka hanya dianggap sebagai koordinator belaka. Namun belakangan fungsi ini terkoreksi menjadi semakin diperluas. Jadi saat ini masyarakat bersama-sama dapat mengawasi sekaligus menjadi pelaku pembangunan yang dilaksanakan sampai ke level desa.

Dalam hal ini penulis memfokuskan mengenai fenomena pergeseran kewenangan pemerintahan daerah dibidang kehutanan, agraria dan fiskal Pasca Reformasi yaitu di bidang kehutanan, sebagian besar kewenangan masih berada di tangan Pemerintah Pusat. Di tingkat daerah, kewenangan dalam pelaksanaan perencanaan dan pemanfaatan kawasan hutan serta beberapa perizinan non-kayu diserahkan kepada Provinsi. Pemerintah Kabupaten diberikan porsi kewenangan terbatas dalam mengelola implementasi KPH sebagai penerusan kewenangan provinsi di tingkat Kabupaten/Kota. Pengelolaan Taman Hutan Raya diserahkan ke Pemerintah Kabupaten/Kota namun dalam skala pemanfaatan yang terbatas sesuai dengan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat. Di bidang pertanahan, Provinsi tidak mempunyai banyak kewenangan implementasi. Kabupaten/Kota mendapat porsi kewenangan yang lebih besar dalam hal mengidentifikasi dan mendaftarkan tanah-tanah ulayat dan tanah telantar. Kewenangan

ini didukung oleh ketentuan lain di tingkat nasional yang disebut Peraturan Bersama Empat Menteri (Perber) dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 9/2015 yang memberikan otoritas bagi Kabupaten/Kota untuk mengakui klaim hak-hak atas tanah masyarakat adat dan lokal, termasuk klaim yang lokasinya berada dalam kawasan hutan. Sedangkan di bidang fiskal adalah kebijakan yang dilakukan dengan cara mengubah pengeluaran dan penerimaan negara yang bertujuan untuk menciptakan stabilitas ekonomi, kesempatan kerja, pertumbuhan ekonomi, serta keadilan dalam distribusi pendapatan.

Adapun Implikasi dari pergeseran kewenangan daerah otonom dalam sistem negara kesatuan republik indonesia yaitu dilihat di tingkat propinsi, di tingkat kabupaten/kota dan di tingkat desa. Hal ini tentunya akan memberikan implikasi-implikasi bagi para penyelenggara otonomi daerah, khususnya yang berada pada ketiga tingkatan tersebut. Sebagaimana yang terjadi dalam pembayaran Tunjangan Rari Raya (THR) yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2018 berbeda dari praktik di tahun sebelumnya, dalam Peraturan Pemerintah ini mengatur pemberian THR kepada pensiunan. Yang menjadi kontroversi kemudian ketika pembayaran tersebut tidak hanya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBD) namun juga dibebankan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).¹⁹

¹⁹ <https://focus.tempo.co/pemerintah-harus-waspada-hal-ini> diakses tanggal 28 juni 2018

Meskipun pelaksanaan otonomi daerah ini mempunyai kelemahan di sana-sini, namun hal ini harus dilihat sebagai proses. Tidak ada suatu karya atau produk yang paripurna. Oleh karena itu, dalam melaksanakan otonomi daerah tetap harus dipegang prinsip dan etika yang mendasarinya. Melalui otonomi daerah, bukan disintegrasi yang diinginkan, tetapi sebaliknya justru diharapkan mampu memberikan keleluasaan dan keluwesan dalam mendorong aspirasi masyarakat, menggarap potensi daerah untuk kesejahteraan masyarakat, serta harapan yang lebih besar untuk dapat memperkuat rasa persatuan dan kesatuan dalam bingkai NKRI. Pola penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang terbangun dalam kebijakan otonomi daerah secara adil dan demokratis akan memberikan kewenangan kepada masyarakat dan daerah untuk mengambil bagian secara aktif dalam pengelolaan pembangunan daerah.

Berdasarkan uraian diatas, menarik minat Penulis untuk menuangkan dalam bentuk tulisan ilmiah dengan judul : **“Pergeseran Kewenangan Daerah Otonom Dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi (Kajian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)”**.

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, pokok permasalahan dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah Pergeseran Kewenangan Pemerintahan Daerah Dibidang Kehutanan, Agraria Dan Fiskal Pasca Reformasi ?

2. Apa Sajakah Implikasi Dari Pergeseran Kewenangan Daerah Otonom Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia ?

C. Tujuan dan manfaat penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk Mengetahui Pergeseran Kewenangan Pemerintahan Daerah Dibidang Kehutanan, Agraria Dan Fiskal Pasca Reformasi.
2. Untuk Mengetahui Implikasi Dari Pergeseran Kewenangan Daerah Otonom Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Manfaat penulis dengan adanya penelitian ini, bermanfaat di tinjau dari dua segi yaitu segi teoritis dan praktis untuk :

1. Manfaat Teoritis
 - 1) Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang di dapat di bangku perkuliahan dan membandingkannya dengan praktek di lapangan.
 - 2) Sebagai sarana dalam mengembangkan wacana dan pemikiran sebagai mahasiswa dalam bentuk karya ilmiah bagi Universitas Islam Riau khususnya program Pascasarjana.
2. Manfaat Praktis
 - 1) Memberikan sumbangan pemikiran dan menambah ilmu pengetahuan terutama di bidang hukum dan khususnya dalam Hukum Tata Negara.
 - 2) Hasil penelitian ini sebagai bahan ilmu pengetahuan bagi penulis.

D. Kerangka Teori

Kerangka teoritis adalah dukungan dasar teoritis sebagai dasar pemikiran dalam rangka pemecahan masalah yang dihadapi peneliti. Dalam penelitian ini menggunakan 3 (tiga) teori sebagai pisau analisis. Pertama teori konstitusi sebagai *grand theory* yang didukung *middle theory* yaitu teori negara kesatuan desentralisasi untuk memperkuat teori utama serta teori kewenangan sebagai *applied theory*. Disamping itu, dalam landasan teori ini juga memuat originalitas penelitian yang berisi pemaparan beberapa penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian yang akan dilakukan.

Penggunaan teori konstitusi sebagai *grand theory* berdasarkan pada pemahaman bahwa pembagian lembaga negara yang diatur dalam konstitusi. Sedangkan teori negara kesatuan desentralisasi merupakan cerminan negara Indonesia yang mengakui bentuk negara kesatuan dengan menjalankan otonomi daerah dengan asas desentralisasi. Dan teori kewenangan terkait erat tentang tata cara pemerintahan di daerah otonom.

1. Teori Konstitusi

Aristoteles dalam bukunya *Politica* mengatakan :²⁰

”Konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksud dengan badan pemerintahan, dan apa akhir dari

²⁰ Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Penerbit Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1995, Hlm 21

setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.”

Banyak tokoh yang telah mendefinisikan konstitusi dengan berbagai sudut pandang mengenai konstitusi namun pada dasarnya istilah konstitusi sudah adasejak zaman Yunani dimana terdapat Konstitusi Athena.²¹ Dalam kebudayaan Yunani istilah konstitusi itu berhubungan erat dengan ucapan *Respublica Constituere*.

Menurut Rukmana Amanwinata istilah “konstitusi” dalam bahasa Indonesia berpadanan dengan kata “*constitutio*” (bahasa Inggris), “*constitutie*” (bahasa Belanda), “*constitutionel*” (bahasa Perancis), “*verfassung*” (bahasa Jerman), “*constitutio*” (bahasa Latin), “*fundamental laws*” (Amerika Serikat).²² Kata “Konstitusi” berarti “pembentukan” berasal dari kata kerja “*constituer*” (bahasa Perancis) yang berarti “membentuk”.²³ Sementara itu, istilah UUD merupakan terjemahan dari perkataan Belanda *grondwet*. Dalam kepustakaan Belanda, selain *grondwet* juga digunakan istilah *constitutie*. Kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama.

Dalam perkembangannya, konstitusi memiliki 2 (dua) makna, makna dalam arti luas dan makna dalam arti sempit. K.C. Wheare mendefenisikan

²¹ Rudy, *Konstitusionalisme Indonesia*, Bandar Lampung: Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan (PKKPUU) Fakultas Hukum Universitas Lampung, Hlm 17

²² Rukmana Amanwinata, *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam pasal 28 UUD 1945*, yang dalam Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, ToTal Media, Yogyakarta, januari, 2007, Hlm 21

²³ Wirjono Prodjokoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1983, Hlm 21

konstitusi dalam arti luas digambarkan sebagai seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan peraturan yang membentuk dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan, ada yang tertulis dan ada yang tidak tertulis. Sedangkan dalam arti sempit konstitusi merupakan hasil seleksi dari peraturan-peraturan hukum yang mengatur pemerintahan negara tersebut, dan telah dihimpun dalam suatu dokumen.²⁴

F. Lassale dalam bukunya “*Über Verfaassungs Wesen*”. Membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu :²⁵

1. Pengertian sosiologis atau politis (*Sosiologische atau Politische Begrip*), konstitusi adalah sintesa faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereclemachts factoren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tersebut diantaranya Raja, Parlemen, Kabinet, Pressure Group, Partai Politik dan lain-lain. Itulah yang sesungguhnya dimuat konstitusi.
2. Pengertian yuridis (*juridische begrip*). Konstitusi adalah suatu naskah memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Menurut penganut paham modern yakni C.F. Strong dan James Bryce menyamakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, mengemukakan bahwa yang terpenting adalah mengenai isi atau materi muatan dari konstitusi. Dan James Bryce menyatakan konstitusi adalah :

1. Pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen.
2. Fungsi dari alat-alat kelengkapan.

²⁴ K. C. Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern*, terj. Imam Baehaqie, Bandung : Nusamedia, cet. V, 2011, Hlm 1

²⁵ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, yang dikutip oleh H. Dahlan Thaib et.al, *Teori dan Hukum Konsituti*, Cetakan Keempat, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, Hlm 10

3. Hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.

Kemudian C. F. Strong melengkapi pendapat tersebut dengan pendapatnya sendiri sebagai berikut :

“ *Constitution is a collection of principle according to which the power of the goverment, the right of the governed, and the relations between the two are adjusted.*”²⁶

Artinya konstitusi juga dapat dikatakan sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan :

1. Kekuasaan pemerintah (dalam arti luas).
2. Hak-hak dari yang diperintah.
3. Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak asasi manusia).

Sementara itu menurut Jimly Asshiddiqie, konstitusi memiliki fungsisebagai dokumen ‘*civil religion*’, sebagai sarana pengendalian atau sarana perekayasaan dan pembaruan. Dalam praktek, memang dapat dikemukakan adanya dua aliran pemikiran mengenai konstitusi, yaitu aliran pertama memfungsikan konstitusi hanya sebagai dokumen yang memuat norma-norma hidup dalam kenyataan.²⁷

²⁶ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Forms*, Edited with a New Introduction by M.G. CLARKE, M.A., Sidgwick & Jackson, London, 1972, Hlm 10

²⁷ *Ibid.*, Hlm 13

Kebanyakan konstitusi dimaksudkan untuk sekedar mendeskripsikan kenyataan-kenyataan normatif yang ada ketika konstitusi itu dirumuskan (*to describe present reality*). Di samping itu, banyak juga konstitusi yang bersifat ‘*prospective*’ dengan mengartikulasikan cita-cita atau keinginan-keinginan ideal masyarakat yang dijalaninya.

Banyak konstitusi negara-negara modern yang juga merumuskan tujuan-tujuan sosial ekonomi, belum dapat diwujudkan atau dicapai dalam masyarakat menjadi materi muatan konstitusi. Konstitusi di lingkungan negara-negara yang menganut paham sosialis atau dipengaruhi oleh aliran sosialisme, biasa memuat ketentuan mengenai hal ini dalam rumusan konstitusi. Hal ini lah yang Jimly Asshiddiqie sebut sebagai ‘*economic constitution*’ dan ‘*social constitution*’ dalam bukunya Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia.²⁸

Indonesia menempatkan UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara/*fundamental law* sehingga menjadi hukum dasar atau sumber pembuatan hukum lainnya sehingga kedudukannya menjadi hukum tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sejalan dengan hal tersebut Hans Kelsen menyebutnya *determination of law creating function*” yaitu bahwa norma yang lebih tinggi dapat menentukan badan atau norma yang lebih rendah yang demikian itu disebut juga dengan *stufentheorie*.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusionalisme, Cita Negara Hukum dan Keniscayaan NKRI*, Orasi Ilmiah dalam Rangka Dies Natalies Universitas Nasional dan Wisuda Pasca Sarjana, Sarjana, dan Diploma III, Jakarta, 11 Oktober, 2004, Hlm 10

2. Teori Negara Kesatuan Desentralisasi

Teori negara moderen membagi negara dalam 2 (dua) bentuk yaitu bentuk negara kesatuan dan negara federasi atau serikat. Negara kesatuan merupakan bentuk suatu Negara yang merdeka dan berdaulat, dengan satu pemerintah pusat yang berkuasa dan mengatur seluruh daerah. Sistem penyelenggaraan pemerintahan di negara kesatuan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bentuk :

- 1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, artinya segala sesuatu dalam negara itu langsung dan diurus oleh pemerintah pusat. Sedangkan daerah-daerah hanya melaksanakannya.
- 2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yaitu daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.

Sedangkan negara federasi atau serikat merupakan bentuk Negara gabungan yang terdiri dari berbagai Negara bagian dari sebuah Negara serikat. Setiap negara bagian memiliki otorisan penuh dikarenakan pembagian kewenangan negara bagian dengan negara serikat diatur secara jelas dalam konstitusinya.

Indonesia sebagai negara kesatuan mengakui keragaman daerah dengan memberikan otonomi daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah dan DPRD. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah menggunakan tiga

asas yaitu, asas Desentralisasi, Tugas Pembantuan dan Dekonsentrasi.²⁹ Berikut pengertian ketiga asas tersebut :

1) Asas Desentralisasi.

Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin “*de*” berarti lepas dan “*centrum*” artinya pusat. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan pengertian desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan secara teoritis, desentralisasi sendiri bisa didefinisikan sebagai penciptaan badan yang terpisah (*bodies separated*) oleh aturan hukum (undang-undang) dari pemerintah pusat, dimana pemerintah (perwakilan) lokal diberi kekuasaan formal untuk memutuskan ruang lingkup persoalan publik. Jadi di sini basis politiknya ada di tingkat lokal, bukan nasional.

Pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia mensyaratkan ciri-ciri sebagai berikut :³⁰

- a) Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya negara federal.
- b) Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan.
- c) Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat.

²⁹ Inu Kencana Syafi', *Sistem pemerintahan Indonesia*, Rineke Cipta , Jakarta: 1999, Hlm 7

³⁰ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT Raja Grafindo, Jakarta: 2005, Hlm 50

Namun ada beberapa hal yang dapat memengaruhi pelaksanaan desentralisasi tersebut :³¹

- a) Sejumlah pejabat pusat dan birokrasi pusat mendukung desentralisasi dan organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab.
 - b) Sejauh mana perilaku sikap dan budaya yang dominan yang mendukung atau kondusif terhadap desentralisasi pembuatan keputusan.
 - c) Sejauh mana kebijaksanaan dan program-program dirancang dan dilaksanakan secara tepat untuk meningkatkan desentralisasi pembuatan keputusan dan manajemen.
 - d) Sejauh mana sumber daya keuangan, manusia dan fisik yang tersedia bagi organisasi.
- 2) Asas Dekonsentrasi

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah mengartikan asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil dari pemerintah di wilayah tertentu. Menurut Amran Muslimin, dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat yang ada di daerah. Irawan Soejitno mengartikan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat kepada alat-alat perlengkapan dibawahnya untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang terdapat di daerah.³²

Asas dekonsentrasi dapat ditinjau dalam tiga segi, yaitu :³³

³¹ Ni'matul Huda, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, Hlm 308

³² *Ibid.*, Hlm 310

³³ *Ibid.*, Hlm 311

- a) Segi wewenang, asas ini memberikan/melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah pusat yang ada di daerah, termasuk juga pelimpahan wewenang pejabat-pejabat atasan kepada tingkat dibawahnya.
 - b) Dari segi pembentuk pemerintah lokal administrasi di daerah, untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat yang ada di daerah.
 - c) Dari segi pembagian wilayah, asas ini membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintah lokal administrasi atau akan membagi wilayah negara menjadi wilayah-wilayah administratif.
- 3) Tugas Pembantuan

Menurut Joeniarto, di samping pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya juga diberikan tugas-tugas pembantuan. Tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Beda tugas pembantuan dengan tugas mengurus rumah tangga sendiri, disini urusannya bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan tugas pemerintahan pusat atas pemerintahan atasannya. Kepada pemerintahan lokal yang bersangkutan diminta untuk ikut membantu penyelenggaraannya saja. Oleh karena itu, dalam tugas pembantuan tersebut pemerintah lokal yang bersangkutan, wewenang mengatur dan mengurus, terbatas kepada penyelenggaraan saja.³⁴

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 11, dinyatakan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat

³⁴ *Ibid*, Hlm 312

kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten atau kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Namun demikian, terkait pelaksanaan otonomi ada beberapa hal yang masih menjadi urusan dari pemerintahan pusat (urusan pemerintahan absolut), hal ini tercantum dalam Pasal 10 ayat (1) beserta penjelasannya, yaitu :³⁵

- a) Urusan politik luar negeri; dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya.
- b) Pertahanan; yang dimaksud dengan urusan pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan system pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya.
- c) Keamanan; misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya.
- d) Yustisi; urusan yustisi ini misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesty, abolisi, membentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional.
- e) Moneter dan fiskal nasional; berupa kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya.

³⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- f) Agama; urusan agama misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya. Dibidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh pemerintah kepada daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuh kembangkan kehidupan beragama.

Konsekuensi logis dari otonomi daerah beserta tugas yang diembankan kepada pemerintah daerah perlu dilengkapi dengan alat perlengkapan daerah yang dapat mengeluarkan peraturan-peraturannya yakni Peraturan Daerah (Perda).

Keberadaan otonomi juga membawa Kepala Daerah kepada suatu kebutuhan akan adanya *power discretionnaire* agar dapat bertindak untuk membuat suatu kebijakan. Kebijakan yang dibuat pemerintah disebut perbuatan pemerintah atau kebijakan publik.

Kebijakan publik (Perbuatan Pemerintah) mesti memenuhi tiga unsur:³⁶

- a. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah berupa tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan publik.
- c. Kebijakan publik merupakan tindakan alternatif untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik.

Perbuatan pemerintah secara garis besar dibagi ke dalam 2 golongan, yaitu:³⁷

³⁶ Harbani Pasalong, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung: 2008, Hlm 39

³⁷ S. T Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (lihat lagi Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia yang ditulis E. Utrecht), Liberty, Yogyakarta: 2004, Hlm 68

- a. Perbuatan Hukum.
- b. Perbuatan yang bukan Perbuatan Hukum.

Dari kedua golongan tersebut, yang menjadi kajian administrasi negara adalah perbuatan pemerintah yang merupakan perbuatan hukum. Perbuatan pemerintah yang termasuk perbuatan hukum dapat berupa perbuatan hukum menurut hukum privat dan perbuatan hukum menurut hukum publik.

- a. Perbuatan Hukum menurut Hukum Privat

Administrasi negara sering juga mengadakan hubungan-hubungan hukum dengan subjek hukum lain berdasarkan hukum privat. Namun golongan perbuatan hukum menurut hukum privat ini menimbulkan pertentangan pendapat.³⁸

1. Pendapat pertama dikemukakan oleh Scholten yang menyatakan bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugas pemerintahan tidak dapat menggunakan hukum privat. Dikarenakan sifat hukum privat itu mengatur hubungan hukum yang merupakan kehendak dari dua pihak dan bersifat perorangan, sedangkan administrasi negara merupakan bagian dari hukum publik.
2. Pendapat kedua dikemukakan oleh Prof. Krabbe, Kranenburg-Vegting, Donner dan Huart, bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugasnya dalam beberapa hal dapat juga menggunakan hukum privat, tetapi untuk menyelesaikan suatu soal khusus dalam lapangan administrasi negara telah tersedia peraturan-peraturan hukum publik, maka administrasi negara harus menggunakan hukum publik.

- b. Perbuatan Hukum menurut Hukum Publik, ada dua macam yaitu :³⁹
 - a) Perbuatan Hukum Publik yang Bersegi Satu.

S. Sybenga hanya mengakui adanya perbuatan hukum publik yang bersegi satu, artinya hukum publik merupakan kehendak satu

³⁸ *Ibid.*, Hlm 69

³⁹ *Ibid.*, Hlm 71

pihak saja yaitu pemerintah dengan cara menentukan kehendaknya sendiri.

b) Perbuatan Hukum Publik yang Bersegi Dua.

Artinya perbuatan tersebut dilakukan karena adanya kehendak kedua belah pihak. Van der Pot, Kranenberg, Donner dan Wiarda mengakui adanya perbuatan hukum bersegi dua. Contohnya terdapat dalam perjanjian jangka pendek (*kortverband contract*), dalam perjanjian jenis ini ada persesuaian kehendak antara pekerja dengan pemberi pekerjaan, dan diatur dalam hukum istimewa berupa hukum publik sehingga tidak akan ditemukan pengaturannya dalam hukum privat.

3. Teori Kewenangan

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi, kewenangan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).⁴⁰

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wet matigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini bersifat tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.⁴¹

⁴⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.2006, Hlm 101

⁴¹ *Ibid.*, Hlm 103

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Mengenai hal ini H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefenisikan sebagai berikut :⁴²

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Berbeda dengan van wijk, F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek menyebutkan bahwa kewenangan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu atribusi dan delegasi. Mengenai atribusi dan delegasi disebutkan bahwa, atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Apabila penguasa atau pemerintah ingin meletakkan kewajiban-kewajiban kepada warga (masyarakat), maka kewenangan itu harus ditemukan dalam suatu undang-undang. Di dalamnya juga terdapat pengertian suatu legitimasi yang demokratis, masyarakat hanya dapat diberikan kewajiban-kewajiban dari pemerintah melalui kerjasama dari para wakil rakyat yang dipilih mereka. Sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang baru dan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain jadi dalam hal delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi).

⁴² *Ibid.*, Hlm 105

Dalam hal mandat tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal, antara penguasa atau atasan dengan bawahan atau pegawainya. Bawahan memperoleh kewenangan atas nama atasannya untuk mengambil keputusan tertentu atas nama atasan, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ pemerintah. Pegawai memutuskan secara faktual dan atasan secara yuridis.⁴³

Mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban yuridis dan penggunaan wewenang tersebut. Berdasarkan keterangan tersebut diatas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan.⁴⁴

Ada kalanya dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang telah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang. Jika dalam melaksanakan tugasnya badan/pejabat TUN tersebut menerbitkan keputusan TUN, dan keputusan TUN

⁴³ Philipus, M. Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi*, UGM Press, Yogyakarta, cetakan ke sepuluh, 2008, Hlm 130

⁴⁴ *Ibid.*, Hlm 141

itu digugat, maka yang dapat dimintakan pertanggungjawaban (digugat) adalah badan/pejabat TUN yang telah menerimawewenang tadi.

Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lainnya. Jika dalam melaksanakan tugasnya badan/pejabat TUN yang telah menerima pendelegasian wewenang tersebut menerbitkan keputusan TUN, dan keputusan TUN itu digugat, maka yang dapat dimintakan pertanggungjawaban (digugat) adalah badan/pejabat TUN yang telah menerima pendelegasian wewenang tadi.

Sementara pada mandat, penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada pemberi mandat. Keputusan TUN yang diterbitkan oleh badan/pejabat TUN penerima mandat adalah atas nama dan tanggung jawab dari badan/pejabat TUN yang memberikan mandat.

Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat.⁴⁵ Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas, namun dalam suatu negara hukum pada dasarnya tidak terdapat kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas, sebab dalam suatu negara hukum, baik penyerahan wewenang, sifat dan isi wewenang, maupun pelaksanaan wewenang tunduk pada batasan-batasan yuridis. Mengenai penyerahan wewenang dan sebaliknya, terdapat aturan-aturan hukum tertulis

⁴⁵ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2008, Hlm 74

dan tidak tertulis. Terlepas dari bagaimana wewenang itu diperoleh dan apa isi dan sifat wewenang tersebut, yang pasti bahwa wewenang merupakan faktor penting dalam hubungannya dengan masalah pemerintahan dalam melakukan berbagai tindakan hukum (*rechthansdelingen*).⁴⁶

4. Originalitas Penelitian

Originalitas atau keaslian penelitian merupakan suatu kegiatan yang mengemukakan penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti, sehingga terlihat titik pembeda antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilakukan.

1) M. Lukman Hakim, Skripsi, 2013, *Otonomi Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Komparasi Otonomi Daerah Sebelum Dan Sesudah Perubahan UUD 1945)*, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Hasil penelitian :

1. Otonomi daerah yang diterapkan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah bahwa pemerintahan di Indonesia berjalan dengan tetap mengakomodir dua kutub, yakni antara kutub sentralisasi dan desentralisasi. Disatu sisi bahwa daerah diberi otonomi dalam mengembangkan rumah tangganya sendiri, disisi lain keberadaan otonomi daerah tetap merupakan subordinat dan dependent terhadap pemerintah pusat. Daerah tidak dapat terlepas dari pusat atau Negara. Ini adalah sebuah konsekuensi ketika Indonesia menganut bentuk

⁴⁶ Ridwan HR, *Op.Cit*, Hlm 112

Negara Kesatuan yang bentuk pemerintahannya Republik dan berasas demokrasi.

2. Dinamika otonomi daerah di Indonesia adalah sebagai berikut :

a) Otonomi daerah sebelum amandemen UUD 1945 Sejak diberlakukanya kembali UUD 1945 yang sebelumnya digantikan oleh UUDS 1950, otonomi daerah di Indonesia mulai dibangun dengan semangat yang baru dengan dikeluarkanya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah berasaskan desentralisasi dengan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya, akan tetapi seiring berjalanya waktu muncul anggapan dengan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya tersebut dapat mengganggu kestabilan negara sebagai bentuk Negara Kesatuan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah seperti undang-undang yang sebelumnya undang-undang tentang pemerintahan daerah ini berasaskan desentralisasi dengan berprinsipkan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Akan tetapi dalam pelaksanaannya otonomi daerah dalam kurun waktu Era Orde Baru otonomi daerah ini cenderung sentralistik di bawah sistem pemerintahan yang otoriter, sehingga prinsip demokrasi dalam kelangsunganya tidak berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan. Era Reformasi terbentuklah Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, namun dalam undang-undang ini cenderung menerapkan sebuah konsep pemerintahan yang bersifat federalis, sehingga banyak kalangan yang menolak dibelakukanya undang-undang tersebut karena bertentangan dengan bentuk Negara Kesatuan (*Unitary*) dan berharap adanya undang undang yang baru, dengan seiring pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang penuh dengan pergolakan dikarenakan dibuat dalam kurun waktu yang relatif singkat dimana dalam masa transisi pemerintahan, UUD 1945 juga mengalami beberapa perubahan atau amandemen.

- b) Otonomi daerah sesudah amandemen UUD 1945 UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan yakni pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 dalam amandemen UUD 1945 tersebut banyak mengalami perubahan terkait pasal yang mengatur tentang pemerintah daerah. Berkaitan dengan setelah dilakukanya amandemen UUD 1945, ada dua undang undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah sebagai penguat dan pemerjelas aturan mengenai pemerintahan daerah yang ada dalam UUD 1945. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, dari kedua undang undang tersebut tidak jauh berbeda terkait aturan tentang otonomi daerah. Dalam undang-undang tersebut ada tiga asas

otonomi daerah dalam pemerintahan daerah, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, sehingga dalam pelaksanaannya otonomi daerah dilaksanakan sebagai bentuk pemerintahan daerah yang sifatnya mengurus rumah tangga sendiri oleh daerah, akan tetapi urusan atau wewenang itu merupakan sebuah wewenang yang dilimpahkan dari pusat kepada daerah sebagai wujud tugas pembantuan daerah atas pemerintah pusat sehingga harus ada pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat yang harus adanya integrasi antara pusat dan daerah. Perbandingan antara otonomi daerah sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945 adalah dari pelaksanaannya yaitu ketika sebelum UUD 1945 di amandemen cenderung sentralistik sedangkan setelah amandemen lebih ke arah desentralistik dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya sehingga daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam hal urusan rumah tangganya, sejalan dengan itu ada kekhawatiran dalam otonomi daerah yang seperti itu akan mengganggu keutuhan dari bentuk negara yang merupakan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dikarenakan otonomi daerah tersebut sedikit banyak mengadopsi sebuah konsep Federalisme atau bisa dikatakan konsep dalam sebuah negara Federal/Serikat.

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

- 2) Achmad, Thesis, 2010, *Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Pasal 18 UUD 195 Pasca Amandemen Ditinjau Dari Politik Hukum Indonesia*, Universitas Sebelas Maret : Surakarta. Hasil penelitian :

Alasan yang melatarbelakangi kebijakan adanya Otonomi Daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 pasca amandemen dalam bentuk otonomi yang seluas-luasnya, otonomi daerah istimewa dan otonomi daerah khusus, ditinjau dari politik hukum merupakan evaluasi kebijakan otonomi daerah pada waktu yang lalu (Orde Baru) dan merupakan tuntutan pelaksanaan otonomi daerah pada waktu sekarang dan akan datang (Orde Reformasi).

Pertama, Kebijakan otonomi daerah pada waktu yang lalu lebih cenderung sentralistis dan tidak demokratis, hal ini ditandai dengan :

- a. Adanya penyeragaman kedudukan daerah (status daerah istimewa nyaris dihilangkan),
- b. Pemilihan dan pengangkatan Kepala Daerah ditentukan oleh pusat,
- c. Kepala Daerah hanya bertanggung jawab pada pusat,
- d. Adanya pengawasan sangat ketat yang dilakukan pemerintah pusat,
- e. pemerintah pusat sangat mendominasi dalam pengelolaan potensi ekonomi di daerah sehingga menimbulkan kesenjangan dan konflik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Kedua, Tuntutan untuk pelaksanaan otonomi seluas-luasnya, otonomi daerah istimewa dan otonomi daerah khusus waktu sekarang dan akan datang, dikarenakan :

- a. Untuk mewujudkan demokrasi secara menyeluruh untuk di setiap daerah dalam rangka memperkuat demokrasi nasional di Indonesia,
- b. Untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di daerah demi memperkuat integrasi bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia,
- c. Untuk menciptakan keadilan politik, ekonomi sosial dan budaya pada setiap daerah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat,
- d. Untuk menjaga kebhinneka tunggal Ika-an bangsa Indonesia yang terdiri dari beranekaragaman budaya, suku, adat istiadat dan agama sebagai khasanah kekayaan bangsa Indonesia.

Dari 2 (dua) penelitian terdahulu belum terlihat secara spesifik kewenangan otonomi daerah sebelum dan setelah reformasi dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memfokuskan kajian terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Penelitian ini untuk mengetahui kewenangan otonomi daerah yang telah diterapkan di Negara Kesatuan Republik Indonesia beserta implikasinya.

E. Konsep Operasional

Konsep Operasional berisikan batasan-batasan tentang terminologi yang terdapat dalam judul dan ruang lingkup penelitian. **“Pergeseran Kewenangan Daerah Otonom Dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi**

(Kajian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)”.

1. Pergeseran adalah peralihan, perpindahan, pergantian.⁴⁷
2. Kewenangan adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.⁴⁸
3. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia.⁴⁹
4. Undang-undang tentang pemerintahan daerah yaitu undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi.⁵⁰
5. Pasca reformasi yaitu, *The Post-Suharto era in Indonesia began with the fall of Suharto in 1998 during which Indonesia has been in a period of transition, an era known in Indonesia as **Reformasi**,*⁵¹ berkenaan dengan keadaan sesudah reformasi.⁵²
6. Kajian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata “kaji” yang berarti 1. Pelajaran 2. Penyelidikan (tentang sesuatu). Sedangkan kajian

⁴⁷ Diakses pada : <http://kbbi.kata.web.id>, Tanggal 1 Februari 2018, Pukul 14.20 Wib

⁴⁸ Diakses pada : <http://kbbi.kata.web.id>, Tanggal 1 Februari 2018, Pukul 14.23 Wib

⁴⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

⁵⁰ Diakses pada : <http://kbbi.kata.web.id>, Tanggal 1 Februari 2018, Pukul 14.25 Wib

⁵¹ *US Indonesia Diplomatic and Political Cooperation Handbook*, Int'l Business Publications, 2007, ISBN 1433053306, page CRS-5

⁵² Diakses pada : <http://kbbi.kata.web.id>, Tanggal 1 Februari 2018, Pukul 14.28 Wib

merupakan hasil mengkaji; fokus kajian tersebut terhadap Undang-Undang Pemerintah Daerah pasca reformasi yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Tahun 32 Tahun 2004 Dalam kerangka negara kesatuan, negara kesatuan adalah negara berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal, di mana pemerintah pusat adalah yang tertinggi dan satuan-satuan subnasionalnya hanya menjalankan kekuasaan-kekuasaan yang dipilih oleh pemerintah pusat untuk didelegasikan, pemilihan bentuk negara kesatuan diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUDNRI 1945.⁵³

F. Metode Penelitian

Untuk mendapatkan data yang akurat dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Jenis Dan Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum kepustakaan (*library research*), yaitu metode pengumpulan data dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, serta tulisan-tulisan yang terkait dengan penelitian ini.⁵⁴

Sedangkan sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian *deskriptif analitis*, yaitu memberikan gambaran suatu kejadian yang terjadi secara jelas dan terperinci tentang Pergeseran Kewenangan Daerah Otonom Dalam Undang-

⁵³ Undang-Undang Dasar 1945

⁵⁴ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Jakarta: 2003, Hlm 23

Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam konsep normatif, hukum adalah norma, baik yang diidentikkan dengan keadilan yang harus diwujudkan (*ius constituendum*) ataupun norma yang telah terwujud sebagai perintah yang eksplisit dan yang secara positif telah terumus jelas (*ius constitutum*) untuk menjamin kepastiannya, dan juga berupa norma-norma yang merupakan produk dari seorang hakim (*judgements*) pada waktu hakim memutuskan suatu perkara dengan memperhatikan terwujudnya kemanfaatan dan kemaslahatan bagi para pihak yang berperkara.⁵⁵

2. **Objek Penelitian**

Objek penelitian ini adalah Pergeseran Kewenangan Daerah Otonom Dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

3. **Data dan Sumber Data**

Data dan Sumber Data dalam penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder. Data sekunder dibedakan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu :

a. **Bahan Hukum Primer**

Yaitu data yang penulis peroleh dari hasil penelusuran perpustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, meliputi :

⁵⁵ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta: 1996, Hlm 33

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah
 3. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
 4. Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah
 5. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
 6. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah Perpu No. 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
 7. Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
 8. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- b. Bahan Hukum Sekunder

yakni bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih hal-hal yang telah diteliti pada bahan-bahan hukum primer yaitu :

- 1) Buku terkait dengan pemerintah daerah, pendapat-pendapat yang relevan dengan masalah yang diteliti serta data tertulis yang terkait dengan penelitian.

- 2) Berbagai makalah, jurnal, surat kabar, majalah, dokumen dan data-data dari internet yang berkaitan dengan penelitian.
 - 3) Berbagai sumber lain yang mendukung penelitian ini seperti data yang diperoleh dari informan berdasarkan wawancara yang berkaitan dengan penelitian.
- c. Bahan Hukum Tersier
yakni bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum Primer dan Sekunder, yakni Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

4. Analisis Data dan Metode Penarikan Kesimpulan

Setelah data diperoleh dan dikumpulkan, data tersebut dipelajari dan diklarifikasikan sesuai dengan pokok masalah. Kemudian dibahas dengan cara *analisis kualitatif* yaitu dengan cara mendiskripsikan atau menggambarkan selanjutnya membandingkan antara data dengan peraturan perundang-undangan atau pendapat para ahli dan hasil analisis selanjutnya penulis diuraikan dalam bentuk kalimat yang sederhana dan sistematis.

Metode penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara *deduktif* yaitu, metode penarikan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum dari data yang diteliti kepada ketentuan hukum yang bersifat khusus.