

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

A. Tinjauan Pustaka

1. Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pusat dan Daerah

D. H. M. Meuwisen, seperti yang dikutip Marzuki Lubis (2011: 1) menjelaskan pandangan secara umum bahwa:

hukum tata negara lazimnya mengenal dua pilar, yaitu organisasi negara dan warga negara. Bidang organisasi negara mengatur bentuk negara dan sistem pemerintahan termasuk pembagian kekuasaan negara atau alat kelengkapan negara. Pembagian kekuasaan negara ini terbagi atas dua kategori, yaitu pembagian kekuasaan secara horizontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara vertikal ini bukanlah persoalan *separation of power* atau *division of power* yang dikenal dengan pembagian kekuasaan secara horizontal.

Berbicara dalam konteks negara kesatuan, pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Namun, karena Indonesia menganut prinsip negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka terdapat tugas-tugas tertentu yang diserahkan sekaligus dilaksanakan oleh Daerah, sehingga menimbulkan adanya hubungan antara Pusat dan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil ini merupakan suatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Mengingat begitu tinggi tingkat fragmentasi sosial dalam suatu negara, maka ada hal-hal tertentu yang

lebih efektif dan efisien diselenggarakan secara lokal oleh Pemerintah Daerah daripada dilakukan secara nasional dan sentralik, dan di samping itu Pemerintah Daerah lebih memahami konteks kehidupan sosial, ekonomi, dan politik yang ada di sekitar lingkungannya (Marzuki Lubis, 2011: 5).

Perlu diketahui bahwa pembagian kekuasaan secara vertikal dimaksud tidak mengurangi kedaulatan NKRI, yang penggolongannya menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat, sehingga pembagian kekuasaan tersebut bukan pembagian kedaulatan, melainkan hanya pembagian kekuasaan dalam melaksanakan urusan pemerintahan atau yang biasa disebut pembagian urusan. Dengan demikian, pembagian urusan kepada Pemerintah Daerah pada dasarnya tetap tidak mengurangi prinsip kedaulatan yang menjadi kompetensi negara (HM. Agus Santoso, 2013: 177).

Titik berat segala urusan pemerintahan daerah dijalankan oleh Penyelenggara Pemerintah Daerah terutama Kepala Daerah. Kepala Daerah selaku penyelenggara Pemerintah Daerah hanya bertindak sesuai kewenangan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Namun, di era desentralisasi sekarang ini ruang dan peran DPRD juga semakin besar dan sangat dibutuhkan adanya kemitraan dengan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dilihat dari kedudukannya, DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur lembaga pemerintahan daerah yang memiliki tanggung jawab sama dengan Pemerintah Daerah.

Selanjutnya, Pasal 1 butir 5 UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh Kementerian Negara dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, Pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di Daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah (lihat Pasal 9 ayat (3), (4) UU Nomor 23 Tahun 2014).

Lebih lanjut, Pasal 13 UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan:

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
 - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- (3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau

- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.
- (4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Kedudukan negara Indonesia yang terdiri dari banyak pulau dan daerah mengharuskan untuk diterapkannya kebijakan otonomi daerah. Meskipun dalam UUD 1945 menyebutkan bahwa Indonesia merupakan suatu negara kesatuan (*unitary state*), pluralitas kondisi lokal baik ditinjau dari sudut kultur/adat istiadat, kapasitas pemerintahan daerahnya, suasana demokrasi lokalnya, dan latar belakang pembentukan daerah masing-masing, mengharuskan diterapkannya kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan (W. Riawan Tjandra & Kresno Budi Darsono, 2009: 1).

Philipus M. Hadjon, dkk. (2015: 107) memberikan pandangan dan penjelasan bahwa:

desentralisasi sebagai sendi sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tidak hanya dihadapkan pada kenyataan bahwa wilayah Republik Indonesia yang luas dan beragam (*bhinneka*) dan keinginan untuk memelihara dan mengembangkan pemerintahan asli (*kerajaan-kerajaan* dan *desa* maupun bentuk-bentuk pemerintahan asli lainnya) ke dalam satu kesatuan susunan ketatanegaraan Republik Indonesia, melainkan didorong pula oleh pertimbangan untuk membentuk pemerintahan di Daerah yang didasarkan pada permusyawaratan dan perwakilan dan sistem pemerintahan negara (Pasal 18 UUD 1945).

Pengertian lain desentralisasi adalah bentuk dari susunan organisasi negara yang terdiri dari satuan-satuan Pemerintah Pusat dan satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk baik berdasarkan teritorial atau fungsi pemerintahan tertentu. Kedua bentuk satuan pemerintahan yang lebih rendah itu melaksanakan sebagian dari urusan pemerintahan negara (Bagir Manan, 1994: 22). Desentralisasi menjanjikan tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan pejabat publik atau organ pemerintahan bertanggung jawab langsung kepada rakyat terhadap tindakan mereka dan sebagai warga negara dapat lebih terlibat dalam urusan lokal dalam konsep demokrasi (Merilee S. Grindle, 2007: 2).

Lebih lanjut, desentralisasi diartikan sebagai suatu metode transfer kekuasaan dari Pusat ke Daerah yang menimbulkan adanya otonomi daerah (W. Riawan Tjandra & Kresno Budi Darsono, 2009: 3). Hubungan antara otonomi daerah dengan teori demokrasi, Juanda seperti yang dikutip kedua penulis berpendapat bahwa:

otonomi daerah merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan teori demokrasi yang diaplikasikan melalui teori desentralisasi, sedangkan desentralisasi itu sendiri merupakan salah satu ciri dan implementasi dari esensi demokrasi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa otonomi daerah adalah implementasi dari prinsip demokrasi. Betapa erat keterkaitan antara demokrasi, desentralisasi, dan otonomi daerah.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah, penyelenggara pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya/rumah tangganya yang tetap

berdasarkan pada asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam pelaksanaannya, agar mampu menyelenggarakan pemerintahan, Daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya oleh Pemerintah disertai dengan adanya pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah (H. Akmal Boedianto, 2010: 2).

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan NKRI dibagi atas Daerah-daerah Provinsi, dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten/Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten/Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan UU. Pemerintahan Daerah Provinsi mempunyai Gubernur dan DPRD Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten mempunyai Bupati dan DPRD Kabupaten, dan Pemerintahan Daerah Kota mempunyai Walikota dan DPRD Kota. Dalam konteks Daerah Provinsi, institusi pemerintahan Daerah Provinsi menurut UUD 1945 terdiri atas jabatan Gubernur dan institusi DPRD Provinsi. Kedua institusi/jabatan Gubernur dan DPRD Provinsi itu secara bersama-sama disebut oleh UUD 1945 sebagai Pemerintahan Daerah. Gubernur adalah Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, sedangkan DPRD Provinsi adalah lembaga pemerintahan daerah yang berfungsi sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah.

Sehubungan dengan Gubernur merupakan Kepala Daerah tingkat Provinsi, mengenai tugas dan wewenangnya sebagai Kepala Daerah, ketentuan Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014

sebagaimana ketentuannya telah diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 menyebutkan:

- (1) Kepala daerah mempunyai tugas:
 - a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
 - b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
 - d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
 - e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:
 - a. mengajukan rancangan Perda;
 - b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
 - c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
 - d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
 - e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, untuk tugas dan wewenang DPRD, ketentuan Pasal 101 UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana ketentuan ini telah diubah dalam UU Nomor 9 Tahun 2015 menyebutkan tugas dan wewenang DPRD provinsi adalah sebagai berikut:

- (1) DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur;
 - b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;

- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi;
 - d. memilih gubernur dan wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
 - e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
 - f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi;
 - g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
 - h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;
 - i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi; dan
 - j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

3. Pemerintahan DIY

Sebagai suatu konsep, desentralisasi di Indonesia terus mengalami perkembangan. Pada masa pembaharuan UUD 1945, desentralisasi dianggap sebagai konsep yang paling tepat guna memperkuat penyelenggaraan pemerintahan negara. Namun demikian, dalam pelaksanaannya harus terdapat sinergisitas selain koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap konsep dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan.

Selain desentralisasi biasa (simetris) yang dikenal oleh publik selama ini, Indonesia juga menerapkan desentralisasi yang tidak sama dengan desentralisasi pada umumnya atau yang biasa diterapkan. Desentralisasi yang tidak sama tersebut selanjutnya dikenal dengan istilah desentralisasi asimetris.

Konsep desentralisasi seperti ini muncul karena adanya keunikan dan kekhususan Daerah-daerah (meskipun tidak semua Daerah). Adanya keunikan dan kekhususan Daerah-daerah ini dengan segala kompleksitas persoalan yang terdapat di dalamnya, kemudian menyebabkan dikembangkan dan diterapkannya desentralisasi asimetris. UU tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat ini juga menyediakan ruang diterapkannya desentralisasi semacam ini, meskipun tidak melalui rumusan yang lebih rinci atau lebih komprehensif.

Ketentuan Bab VI UUD 1945 (sebelum perubahan), sesungguhnya sudah ditentukan pengaturan daerah secara asimetris. Hal itu terlihat dalam rumusan Pasal 18 yang menyebutkan:

pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Alinea terakhir Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 kemudian menjelaskan:

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala aturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Konsekuensinya ialah segala aturan negara (peraturan perundang-undangan) mengenai Daerah yang bersifat istimewa tidak mengabaikan hak asal-usul Daerah yang bersangkutan.

Dalam kasus-kasus tertentu, khususnya yang berkaitan dengan kekhasan masalah yang dialami oleh kelompok tertentu di dalam suatu negara,

desentralisasi yang dibutuhkan tidak bisa sekedar desentralisasi biasa. Kita tampaknya membutuhkan cara berpikir baru yang menekankan pada adanya kebutuhan untuk memperhatikan perbedaan antar-Daerah dan keunikan masing-masing Daerah, sekaligus kepentingan obyektif Indonesia sebagai sebuah negara bangsa sebagai dasar untuk merancang kebijakan desentralisasi ke depan. Paradigma semacam ini kemudian dikenal sebagai *asymmetrical decentralization* yang secara legal konstitusional sebenarnya memiliki akar yang kuat pada konstitusi dan spirit yang *inherent* dalam praktik desentralisasi Indonesia sejak awal kemerdekaan, tetapi tidak dirumuskan secara tajam dalam regulasi-regulasi nasional mengenai desentralisasi (Ni'Matul Huda, 2014: 55).

Sebagai salah satu Daerah yang merupakan bagian dari wujud desentralisasi asimetris, DIY adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka NKRI. Hal ini kemudian diatur dalam Pasal 1 butir 1 UU Nomor 13 Tahun 2012. Kewenangan Istimewa yang dimiliki DIY adalah wewenang tambahan tertentu selain wewenang yang diatur dalam UU tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 8 UU Nomor 13 Tahun 2012 ini menyebutkan bahwa DIY memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang bersifat istimewa yang mana pemerintahan DIY terdiri atas Pemerintah Daerah dan DPRD. Implikasinya adalah semua peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan

dalam urusan pemerintahan daerah berlaku bagi pemerintahan DIY (lihat Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 13 Tahun 2012).

4. Pembentukan Peraturan Daerah tentang APBD di DIY

Daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri yang memiliki wewenang atributif – lebih-lebih sebagai subyek hukum (*publiek rechtspersoon, public legal entity*) – berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ini ada pada Pemerintah Daerah (pejabat administrasi negara) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislatif di Daerah (Bagir Manan, 2001: 71).

Salah satu ciri dari otonomi daerah adalah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota berhak menyusun, membentuk dan menetapkan Perda dan Perda APBD yang kemudian ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Perda ini dibentuk dalam rangka penyelenggaraan dan pelaksanaan otonomi daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan dalam kerangka tugas pembantuan (Soehino, 2011: 105-106). Pada bidang otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh Pusat. Pada bidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat (Bagir Manan, 2001: 72).

Dalam penjelasan lanjutan, desentralisasi, khususnya otonomi di mana saja, tidak dapat dipisahkan dari masalah keuangan. Hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri menyiratkan pula makna “membelanjai diri sendiri”. Membelanjai diri sendiri atau pendapatan sendiri menunjukkan bahwa daerah (harus) mempunyai sumber-sumber pendapatan sendiri. Sumber pendapatan asli yang utama (pada umumnya) adalah pajak dan retribusi (Bagir Manan, 1994: 204-205).

Fakta perkembangannya, karena alokasi sumber-sumber pendapatan yang dikuasai Daerah sangat terbatas dan antara satu Daerah dengan yang lainnya masing-masing memiliki pendapatan yang berbeda, maka PAD belum sepenuhnya dapat menutupi anggaran belanja yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah tersebut. Oleh karenanya, dapat dipahami jika Daerah membutuhkan sumber pembiayaan di luar PAD untuk menutupi kekurangan tersebut melalui kebijakan perimbangan sumber keuangan antara Pusat dan Daerah untuk membantu Daerah-daerah yang berpendapatan rendah.

Desentralisasi juga memerlukan adanya *mutual understanding* antara Pusat dan Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah mempergunakan instrumen desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan harus mendorong Daerah untuk semakin meningkatkan fungsi-fungsi pelayanannya tanpa harus mengeksploitasi sumber-sumber PAD di luar batas-batas kewajaran/kemampuan (rakyat) Daerah. Strategi penataan relasi keuangan Pusat dan Daerah, bagi Pemerintah

(Pusat maupun Daerah) menyamakan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik berbasis kearifan lokal merupakan langkah strategis dalam melaksanakan otonomi daerah (W. Riawan Tjandra, 2013: 130).

Selanjutnya, pengelolaan keuangan daerah menjadi instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, utamanya dalam rangka melihat kinerja pengelolaannya dikaitkan dengan peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai elemen penting dari otonomi. Kinerja tersebut dapat dilihat dari proses penyusunan APBD, pelaksanaan dan penerapannya serta bagaimana pertanggungjawaban penggunaannya. Kedudukan APBD dalam penyelenggaraan otonomi sangat penting karena disitulah dapat dilihat keseriusan Daerah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat dan penuntasan krisis ekonomi (H. Bachrul Amiq, 2010: 24).

Adanya kewenangan bagi Daerah untuk membentuk dan menetapkan Perda dan Perda APBD sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan sebelumnya sesungguhnya perlu dijelaskan kembali mengenai batasannya. Perda APBD dan Perda pada umumnya sejatinya memiliki perbedaan. Sehubungan dengan Perda APBD, tidaklah dapat disamakan dengan Perda yang umumnya berlaku di Daerah. Perda APBD memiliki karakteristik tertentu yang menjadikannya berbeda dengan Perda lainnya. Ditinjau dari sisi daya berlakunya, Perda APBD ditetapkan setiap tahun sesuai dengan perhitungan tahun anggaran kinerja. Selain itu, ditinjau dari sisi kekuatan mengikatnya, Perda APBD hanya mengikat Pemerintah.

Pembentukan Perda APBD DIY saat ini tidak terlepas dari koridor yang ditentukan oleh semua urusan yang telah digariskan dalam UU Pemerintahan Daerah. Adanya kewenangan keistimewaan yang dimiliki DIY dengan wewenang tambahan dalam keistimewaannya yang diwujudkan dalam anggaran harus dilaksanakan secara seimbang dan tetap mengacu pada desain pusat mengenai pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro yang dirancang atau disusun oleh Pusat. Penjelasan ini diperkuat dengan adanya ketentuan Pasal 8 PP Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah yang menyebutkan bahwa hasil-hasil program pembangunan harus secara sinergis mendukung pencapaian sasaran pembangunan nasional yang ditetapkan dalam RPJM Nasional. Selain itu, pembentukan Perda di DIY tidak terlepas dari semua ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam UU Nomor 12 Tahun 2011.

B. Landasan Teori

1. Teori Perundang-undangan

Ilmu Perundang-undangan tumbuh di Eropa Kontinental sebagai akibat membanjirnya peraturan-peraturan negara. Hamid S. Attamimi seperti yang dikutip B. Hestu Cipto Handoyo (2008: 13) menjelaskan bahwa:

perkembangan seperti itu ditenggarai sebagai akibat dari tradisi hukum yang dikembangkan di negara-negara Eropa Kontinental yang lebih menitikberatkan pada tradisi hukum tertulis atau tradisi hukum kodifikasi (*codified law system*). Tradisi yang demikian ini sangat dipengaruhi oleh teori positivisme hukum (*legisme*) yang lebih menghargai hukum yang

dibentuk oleh Pemerintah (pejabat) ketimbang hukum yang berkembang melalui kasus-kasus konkrit dan dibentuk oleh peradilan.

Konsep teori positivisme hukum (*legisme*) yang dicetuskan oleh Hans Kelsen dan John Austin memberikan pemahaman mengenai hukum sebagai perintah penguasa yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Konsep teoretis bahwa tiada hukum di luar UU memunculkan paradigma hukum murni yang menghendaki hukum harus dikeluarkan dari anasir-anasir (unsur) yang tidak yuridis, seperti politik, sejarah, ekonomi, budaya dan lain sebagainya. Adanya pemahaman seperti ini, maka peraturan perundang-undangan sebagai bentuk hukum yang tertulis menduduki posisi yang sangat strategis karena dipergunakan sebagai pilar utama dalam membangun sistem hukum suatu negara (B. Hestu Cipto Handoyo, 2008: 14).

Pemikiran Hans Kelsen dan John Austin dalam memberikan pemahaman hukum sebagai perintah penguasa merupakan karakteristik hukum yang diasumsikan oleh keduanya. Adanya pendapat Austin yang mengatakan bahwa setiap hukum atau peraturan merupakan suatu perintah telah menunjukkan bahwa perintah yang dimaksud adalah suatu pernyataan kehendak (atau harapan) dari seorang individu yang obyeknya adalah perbuatan dari seorang individu lainnya. Perintah adalah suatu pernyataan kehendak seseorang dalam bentuk keharusan (*imperatif*) bahwa seseorang yang lain harus berbuat menurut suatu cara tertentu. Namun tidak setiap perintah merupakan suatu norma yang valid. Perintah baru dapat disebut

norma jika ia mengikat individu yang dituju oleh perintah ini dan jika individu itu harus melakukan apa yang diharuskan oleh perintah tersebut. Mengikat atau tidaknya suatu perintah bergantung pada apakah individu yang memerintah itu diberi “kekuasaan” untuk mengeluarkan perintah tersebut atau tidak (Hans Kelsen, 2014: 40-41).

Burkhardt Krens sebagaimana yang dikutip oleh Maria Farida Indrati Soepranto (2007: 8) mengemukakan bahwa Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*gesetzgebungswissenschaft*) adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan negara, yang merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner (*interdisziplinare Wissenschaft von der staatlichen Rechtssetzung*). Berdasarkan pendapat Burkhardt Krens ini, Hamid S. Attamimi seperti yang dikutip B. Hestu Cipto Handoyo (2008: 14) mengemukakan bahwa pada prinsipnya sifat inter-disipliner Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan di dalam perkembangannya memerlukan bantuan dari ilmu pengetahuan lain, misalnya:

- a. Untuk isi peraturan: Sosiologi Hukum, Politik Hukum, dan Dogmatika Hukum;
- b. Untuk bentuk dan format peraturan: Dogmatika Hukum;
- c. Untuk metode pembentukan peraturan: Sosiologi Hukum dan Ilmu-ilmu Perencanaan; dan
- d. Untuk proses pembentukan peraturan: Dogmatika Hukum Tata Negara, Ilmu Negara, Ilmu Politik dan Ilmu-ilmu Perencanaan.

2. Teori Otonomi Daerah

Otonomi daerah mendapat perhatian yang tidak kalah penting dalam pembaharuan UUD 1945. Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia sudah

sejak semula meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara. Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan pula sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum (Bagir Manan, 2001: 3). Kemudian dikembangkannya desentralisasi pemerintahan yang mencakup transfer kewenangan urusan pemerintahan dan tanggung jawab fungsi-fungsi publik.

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat di dalam UUD. Demikian pula selanjutnya, dalam pergantian UUD – seperti dalam Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 – otonomi tetap tercantum bahkan lebih dijelaskan. Pada masa Republik Indonesia Serikat (RIS), prinsip-prinsip otonomi tetap dijalankan pada negara-negara bagian atau daerah bagian. Bahkan Undang-Undang pertama yang dibentuk pada masa Indonesia merdeka yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 mengatur mengenai otonomi (Bagir Manan, 2001: 21).

Mengenai desentralisasi sendiri, Tresna sebagaimana dikutip Bagir

Manan (1994: 23) mengemukakan bahwa:

desentralisasi dibagi menjadi *ambtelijke decentralisatie* atau *deconsentratie* dan *staatkundige decentralisatie*, yang dibedakan menjadi *territoriale decentralisatie* dan *functionele decentralisatie*. *Ambtelijke decentralisatie* (dekonsentrasi) diartikan sebagai pemberian (pemasrahan) kekuasaan dari atas ke bawah dalam rangka kepegawaian, guna kelancaran pekerjaan semata. *Staatkundige decentralisatie* diartikan sebagai pemberian (pemasrahan) kekuasaan mengatur kepada Daerah-daerah di dalam lingkungannya, guna mewujudkan asas demokrasi di dalam pemerintahan negara. Mengenai pengertian *territoriale decentralisatie* dimaksudkan sebagai penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*), batas pengaturannya daerah. Sedangkan *functionele decentralisatie* adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturannya pada jenis fungsi.

Masih berkaitan dengan pemaknaan desentralisasi, Jimly Asshiddiqe menjelaskan varian-varian dari desentralisasi berdasarkan karakteristiknya, antara lain (W. Riawan Tjandra & Kresno Budi Darsono, 2009: 22-23):

- a. Desentralisasi Teritorial (*territorial decentralization*), yaitu penyerahan urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari Pemerintah yang lebih tinggi kepada unit organisasi Pemerintah yang lebih rendah berdasarkan aspek kewilayahan;
- b. Desentralisasi Fungsional (*functional decentralization*), yaitu penyerahan urusan-urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari Pemerintah yang lebih tinggi kepada unit-unit Pemerintah yang lebih rendah berdasarkan aspek tujuannya (seperti Subak di Bali);
- c. Desentralisasi Politik (*political decentralization*), yaitu pelimpahan wewenang yang menimbulkan hak untuk mengurus diri kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di Daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat. Ini terkait juga dengan desentralisasi teritorial;
- d. Desentralisasi Budaya (*cultural decentralization*), yaitu pemberian hak kepada golongan-golongan tertentu untuk menyelenggarakan kegiatan kebudayaannya sendiri. Misalnya, kegiatan pendidikan oleh kedutaan besar negara asing, otonomi nagari dalam menyelenggarakan kegiatan

kebudayaannya sendiri, dan sebagainya. Dalam hal ini sebenarnya tidak termasuk urusan pemerintahan daerah;

- e. Desentralisasi Ekonomi (*economic decentralization*), yaitu pelimpahan kewenangan dalam penyelenggaraan kegiatan ekonomi;
- f. Desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), yaitu pelimpahan sebagian kewenangan kepada alat-alat atau unit pemerintahan sendiri di Daerah. Pengertiannya identik dengan dekonsentrasi.

Sementara itu, mengenai pentingnya desentralisasi, The Liang Gie (1968: 35-41) menjelaskan bahwa pelaksanaan asas desentralisasi dapat dilihat dalam beberapa segi, meliputi:

- a. Dari segi politik, desentralisasi merupakan permainan kekuasaan. Desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
- b. Dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi. Ikut sertanya rakyat dengan aktif dalam pemerintahan daerah dapat membawa pengaruh baik terhadap kesusilaan dalam pemerintahan;
- c. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi ditujukan untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien;
- d. Dari segi kultural, merupakan pula sebab diselenggarakannya desentralisasi. Kekhususan-kekhususan yang ada pada suatu daerah seperti corak geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarah, mengharuskan diadakannya penguasa setempat guna memperhatikan semua itu;
- e. Dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena Pemerintah Daerah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan itu.

Selama Indonesia merdeka, kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah mengalami perubahan dan perkembangan yang sangat dinamis. Selama kurun waktu setengah abad lebih, sistem pemerintahan daerah sarat dengan pengalaman yang panjang seiring dengan konfigurasi politik yang terjadi pada tataran pemerintahan negara. Pola hubungan kekuasaan,

pembagian kewenangan, dan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak dapat dipungkiri sangat bergantung pada konfigurasi politik pemerintahan pada saat itu. Realitas demikian tentu mempengaruhi formalitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemberian otonomi daerah di Indonesia. Tetapi, terlepas dari semua pengaruh yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, semua kebijakan selalu dijiwai oleh kesatuan pandang yang sama, yaitu seluruh daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari NKRI (Hari Sabarno, 2007: 1).

3. Teori Partisipasi Masyarakat

Negara demokrasi adalah negara yang memungkinkan partisipasi rakyat berlangsung secara penuh dalam urusan-urusan negara. Jimly Asshiddiqie seperti dikutip B. Hestu Cipto Handoyo (2008: 151) menjelaskan bahwa:

demokrasi adalah pemerintahan oleh semua orang, kebalikan dari konsep pemerintahan oleh satu orang (*autocracy*). Kedua konsep pemerintahan tersebut pada zaman Yunani Kuno dianggap sama-sama buruk. Yang diidealkan adalah *plutocracy*, yakni konsep pemerintahan oleh banyak orang, bukan hanya dikendalikan oleh satu orang. Tetapi banyaknya orang itu tidak berarti semua orang ikut berbondong-bondong (pen) memerintah, sehingga keadaan menjadi kacau dan tidak terkendali.

Perkembangan saat ini, ruang publik yang utuh dan otonom dari imperatif-imperatif pasar dan negara dianggap sebagai syarat terpenting bagi demokrasi. Demokrasi memang mengandaikan kebebasan untuk berpikir, berbicara dan berkomunikasi tanpa diskriminasi, manipulasi dan represi (F. Budi Hardiman, 2010: 185). Pendapat Jurgen Habermas sebagaimana

dikembangkan oleh Budi Hardiman tentang Demokrasi Deliberatif menjelaskan tindakan komunikatif menghasilkan solidaritas sosial dengan cara mengkoordinasikan tindakan-tindakan sosial secara efektif. Dalam hal tindakan strategis, para aktor hanya tertarik pada suksesnya sendiri. Para aktor tersebut sebenarnya terisolasi satu sama lain sebagai individu-individu yang hanya meminati preferensi-preferensinya sendiri (F. Budi Hardiman, 2009: 58-59).

Dalam masyarakat modern, komunikasi sehari-hari di dalam *lebenswelt* (dunia-kehidupan) semakin reflektif, namun juga semakin kurangnya kepedulian terhadap kepentingan bersama. Profanisasi dan pluralisasi semakin meningkat dan pada taraf tertentu jumlah interaksi-interaksi strategis yang dilepaskan dari konteks-konteks *lebenswelt* juga meningkat. Orang lebih berinteraksi berdasarkan *self-interests* dan kerap mengabaikan *public interests* sehingga orang berada dalam hubungan strategis untuk meraih suksesnya sendiri (F. Budi Hardiman, 2009: 59).

Berkaitan dengan argumentasi tersebut Thomas Hobbes dalam *leviathan* menjelaskan pula bahwa tatanan sosial merupakan konvergensi tindakan-tindakan strategis. Akan tetapi, pendapat Jurgen Habermas justru hendak mengatasi tesis Thomas Hobbes itu dengan landasan bahwa pemikiran Hobbes menekankan intersubjektivitas bahkan intersubjektivitas dalam interaksi strategis. Perlunya pemahaman timbal balik dari para aktor yang bertindak strategis itu merupakan dimensi baru yang tidak dikenal oleh

Hobbes. Para aktor tersebut menurut Jurgen Habermas berupaya untuk mencapai konsensus tentang aturan-aturan yang membatasi tindakan-tindakan strategis mereka (F. Budi Hardiman, 2009: 59). Aturan-aturan itulah norma-norma hukum. Hukum di sini berfungsi sebagai jembatan antara tindakan komunikatif dan tindakan strategis. Dengan begitu, di satu pihak, sebuah ruang tetap terbuka untuk tindakan-tindakan strategis, namun di lain pihak interaksi-interaksi strategis tersebut harus diikat oleh tindakan komunikatif. Hukum adalah ruang operasi dari interaksi strategis itu, tetapi hukum yang sama juga hasil konsensus yang hanya dapat dicapai jika para aktor strategis itu meninggalkan orientasi suksesnya sendiri dan saling berkomunikasi untuk mencapai pemahaman timbal balik. Dari penjelasan Habermas ini kemudian dimengerti bahwa hukum itu pada akhirnya berakar dalam konsensus rasional (F. Budi Hardiman, 2009: 60).

Demokrasi yang dilaksanakan sekarang ini juga mensyaratkan adanya pengakuan kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam bentuk pengakuan *civil society* sebagai kekuatan penekan dan pengimbang *vis a vis* negara. Rakyat sebagai elemen utama *civil society* secara mutlak mendapatkan kedudukan strategis yang dijamin konstitusi untuk menjalankan peran-perannya sebagai bentuk partisipasi aktif. *Civil society* yang kuat akan mendorong negara (*state*) untuk memperkuat dirinya agar terjadi *balance of power*, sehingga terjadi keseimbangan kekuasaan yang bermuara pada terjadinya *check and balances* dalam proses penyelenggaraan negara. Partisipasi publik dalam proses

pengambilan kebijakan yang mengikat seluruh warga adalah cara efektif untuk mencapai pola hubungan setara antara Pemerintah dan Rakyat. Tanpa adanya partisipasi dan hanya mengandalkan mobilisasi niscaya yang namanya demokrasi dalam sistem pemerintahan negara tidak akan terwujud sampai kapanpun (B. Hestu Cipto Handoyo, 2008: 152-153).

