

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kebijakan Hukum

1. Pengertian Kebijakan Hukum

Pengertian kebijakan menurut pendapat Jenkins dalam buku Riant Nugroho (2008:127), adalah serangkaian keputusan yang saling berhubungan yang dibuat oleh seorang aktor politik atau sekelompok politik berkenaan dengan pemilihan tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu dalam suatu situasi khusus, yakni situasi dimana keputusan-keputusan itu dibuat dalam kekuasaan aktor atau kelompok tersebut. Keputusan itu dapat berbentuk peraturan perundangan-undangan. Paveri Anziani memberi pendapat bahwa kebijakan adalah prinsip dan strategi dalam kebijakan itu perlu diterjemahkan ke dalam peraturan perundang-undangan (hukum tertulis yang dibuat oleh negara), sehingga menjadi norma yang harus ditaati dan ditegakkan oleh masyarakat secara keseluruhan. (Mustafa Lufti dan Luthfi J. Kurniawan, 2011:16)

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti *government*, dalam arti hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha, ataupun masyarakat madani (*civil society*). Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung

mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat, atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi, atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara. (Mustafa Lufti dan Luthfi J. Kurniawan, 2011:19)

Hukum merupakan bagian terpenting dalam kehidupan masyarakat. Berbagai definisi yang diberikan dan diuraikan tidak lain bertujuan untuk memberikan pemahaman seputar hakikat hukum dan kebijakan publik yang memiliki fokus yang sama yaitu pada nilai, tujuan, dan sarana. Salah satu sarana yang banyak dipilih adalah peraturan perundang-undangan, utamanya undang-undang yang legistimasi melalui pengesahan oleh DPR sehingga mempunyai sifat mengikat bagi seluruh warga masyarakat. Pada hakikatnya hukum mengandung nilai, konsep-konsep, dan tujuan yang mana proses perwujudan ide dan tujuan merupakan hakikat dari penegakkan hukum. (Mustafa Lufti dan Luthfi J. Kurniawan, 2011:27-28)

Hukum tidak lagi hanya berfungsi sebagai alat kontrol sosial, tetapi juga dipakai sebagai saran untuk melakukan perubahan masyarakat hingga digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan politik. (Esmi Warassih, 2005:133) *Constitutions, statutes, administrative order and executive orders are indicators of*

policy dimana alokasi penetapan tujuan merupakan output dari sistem politik yang dapat berupa alokasi nilai otoritatif sehingga dinyatakan sebagai kebijakan publik, selanjutnya akan diimplementasikan pada masyarakat, sehingga terlihat bahwa hukum merupakan indikator adanya kebijakan. (Mustafa Lufti dan Luthfi J. Kurniawan, 2012:28)

Suatu peraturan perundang-undangan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Unsur-unsur yang mana harus diperhatikan agar hukum (dalam hal ini peraturan perundang-undangan) dapat digunakan secara efektif sebagai suatu instrumen (kebijakan publik) dan batas-batas kemungkinan penggunaan demikian itu adalah suatu langkah yang penting baik secara teoritik maupun praktis, oleh karena perkembangan studi-studi kebijakan dalam peraturan perundang-undangan menyangkut permasalahan hukum dan perilaku sosial. (Bambang Sunggono, 1994:154-155)

Suatu kebijakan yang tidak didukung oleh instrument hukum akan sulit diterapkan dan sulit untuk dijadikan panduan dalam pelaksanaannya. Dengan demikian antara kebijakan dan hukum negara memiliki hubungan yang sangat erat. Hukum negara merupakan produk kebijakan, tetapi juga memberi bentuk pada kebijakan itu sendiri, sehingga dapat berjalan dan dilaksanakan di masyarakat. (Mustafa Lufti dan Luthfi J. Kurniawan, 2011:16-17)

Dapat dikaji bahwa kebijakan hukum adalah sebuah instrumen hukum

berupa serangkaian keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang bertujuan memberikan perlindungan dan manfaat kepada masyarakat dan aparatur negara sehingga menjadi sebuah aturan yang harus ditaati dan dijalankan.

2. Pembuat Kebijakan Hukum

Pengertian kata kewenangan berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (1989:1010) adalah hal wewenang, hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Kata wewenang mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak, kewenangan, kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. Dari segi ilmu hukum khususnya hukum administrasi negara, ada usaha untuk membedakan pengertian kewenangan dan wewenang, yang diantaranya adalah sebagai berikut.

Prajudi Atmosudirdjo (1981:73) memberi pendapat kewenangan adalah apa yang dimaksud dengan kekuasaan formal yang berasal dari kekuasaan legislative (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Prajudi (1989:74) juga memberi pendapat tentang pengertian wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenagannya masih berada pada tangan menteri (delegasi wewenang).

Pendapat dari Prajudi Atmosudirdjo bahwa penekanan tentang kekuasaan bersumber pada wewenang formal yang memberikan

wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau suatu pihak dalam satu bidang tertentu. Dalam hal demikian dapat dikatakan bahwa kekuasaan itu bersumber pada hukum, yaitu ketentuan yang mengatur pemberian wewenang (Mochtar Kusuma Atmaja, 1975:4). Sejalan dengan penjelasan tersebut, maka Sjachran Basah (1992:3) mengemukakan sebagai berikut:

Kewenangan administrasi negara dalam menjalankan pemerintahah bisa didapatkan secara atribusi, delagasi, dan mandat. Di dalam praktek ketiga hal tersebut dilakukan secara kombinasi, yang bertalian erat dengan asas-asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan.

Pada hakikatnya, tidak ada perbedaan pengertian kewenangan dan wewenang, oleh karena wewenang formal adalah kekuasaan yang bersumber pada hukum, berarti kekuasaan lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD 1945 tiada lain adalah wewenang formal (H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009:144). Untuk mengetahui apakah pemerintah daerah memperoleh wewenang terhadap pembentukan kebijakan hukum maka dari itu dapat ditelaah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya ditulis uu pemerintahan daerah).

Pasal 9 uu pemerintahan daerah bahwa,

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- 2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- 3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

- 4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- 5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pasal 11 uu pemerintahan daerah, bahwa

- 1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- 2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- 3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12 uu pemerintahan daerah, bahwa

- 1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat ; dan sosial.
- 2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan Desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan.
- 3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi: kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi.

Pasal 17 uu pemerintahan daerah, bahwa

- 1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

- 2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- 3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 4) Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Pasal 22 uu pemerintahan daerah, bahwa

- 1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan.
- 2) Kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya terkait dengan pengaturan mengenai pelaksanaan Tugas Pembantuan di Daerahnya.

Berdasarkan penjelasan umum Pasal 17 dan 22 uu pemerintahan daerah, yang maksud dengan “kebijakan Daerah” dalam ketentuan ini adalah peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan keputusan kepala daerah. Dengan demikian, dapat dikaji bahwa pemerintah daerah mempunyai wewenang terhadap pembuatan kebijakan hukum khususnya kebijakan daerah seperti peraturan daerah berdasarkan uu pemerintah daerah. Tujuan wewenang diberikan adalah karena pemerintah daerah lebih mengetahui kondisi daerahnya masing-masing dan mempercepat proses dalam segala bidang sebagaimana yang telah ditentukan oleh uu pemerintah daerah.

3. Wujud Kebijakan Hukum

Menurut Robert Bakdwin dan Jhon Houghton Peraturan kebijakan meliputi bentuk-bentuk sebagai berikut. (Michael Zander, 2004:280-282)

- a. *Procedural Rules*
Misalnya aturan untuk pedoman atau petunjuk bagi pemohon lisensi untuk *The Gaming Board*, aturan penjarah yang menetapkan aturan disiplin bagi nara pidana, aturan atau petunjuk pelaksanaan berdasarkan *The Policy And Criminal Evidence Act 1984*, dan lain-lain.
- b. *Interpretative Guides*
Pernyataan atau pengumuman resmi dari suatu departemen atau badan-badan yang isinya menjelaskan bagaimana suatu aturan akan diinterpretasi atau diterapkan, pernyataan ukuran-ukuran yang harus diikuti, standar yang harus diterapkan atau di pertimbangkan yang harus diambil.
- c. *Instrucatioan to officials*
Misalnya, Berbagai macam surat edaran oleh departemen penjarah (*Prison Departement Cilculars*), *Standing Orders* (atau instruksi atau prosedur yang berlaku tetap atau sampai di ubah atau di batalkan), *Surat Edaran Home Office* (departemen pemerintah yang bertanggung jawab atas urusan imigrasi, pembatasan atas teorisme, kepolisian, kebijakan tentang obat-obat terlarang dan terkait ilmu pengetahuan dan penelitian) kepada *Magistrate Court* (pengadilan tingkat paling rendah di mana perkara pidana dimulai) atau *Home Office Curcuralars To Magistrates Courts*, *Surat Edaran Home Office* kepada *Chief Contabless* (pejabat kepala kepolisian di Inggris Raya, kecuali *The City Of London Policty* dan *The Metropolitan Police*) atau *Home Office Circulars To Chief Constables*.
- d. *Prescriptive/Evidential Rules*
Misalnya, *The Highway Code*, siapa yang dapat langgar dapat di pertimbangkan untuk dihadapkan di pengadilan dan *The Scretary Of States Code* tentang tindakan pencegahan berdasarkan *The Employment Act 1980* dan siapa yang melanggar dapat di pertimbangkan untuk dihadapkan di pengadilan.
- e. *Commendatory Rules*
Terutama berisi rekomendasi untuk melakukan sesuatu tindakan tertentu. Misalnya, panduan yang di terbitkan *The Health and Safety Commission and Executive* yang memberikan

saran-saran tentang bagaimana tujuan keselamatan dapat di capai,

f. *Voluntary Codes*

Misalnya, adalah *The City Code On Takeovers And Margers Or The Press Complaints Commission* (seperangkat aturan yang mengikat yang berlaku untuk perusahaan terdaftar di Inggris, misalnya yang di perdagangan di Bursa Efek London). Biasanya aturan seperti itu dirancang untuk mencegah kevakuman peraturan oleh pemerintah.

g. *Rules Of Pratices, Management Or Operation*

h. *Consultative Devices And Administrative Pronouncement*

Misalnya, pernyataan yang mengundang agar memberikan komentar atas suatu rancangan atau kebijakan badan atau departemen tertentu.

Peraturan kebijakan yang mudah di temui di masyarakat, misalnya surat edaran, instruksi, atau standar operasional prosedur (SOP), dan lain-lain. Jenis-jenis peraturan kebijakan itu memiliki pengertian dan format tata naskah dinas yang berbeda. (A'an Efendi dan Dessy Marliani Listianingsih, 2017:233)

Surat edaran (*circular/curcular letter/government circular*) di terbitkan oleh menteri, kepala lembaga pemerintahan nonkementriaan, para direktur jenderal kementriaan, kepala daerah, dan lain sebagainya. Berdasarkan pedoman tata naskah dinas instansi pemerintahan yang diterbitkan oleh kementriaan pendayagunaan aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang di anggap penting dan mendesak. (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokarsi, 2012:14)

Menurut David Pollard, Neil parpworth, dan David Hughes (2007:191), surat edaran pada dasarnya surat dari pemerintah

kepada badan atau pejabat bawahannya yang berisi panduan tentang pelaksanaan dan fungsi peraturan perundang-undangan, misalnya mengenai perencanaan, perumahan, pendidikan pelayanan sosial, keuangan dan pensiun pemerintah kota. Surat edaran dapat di cetak dan di sediakan untuk umum dengan di berikan nomor berseri, meskipun saat ini telah banyak yang di muat di situs departemen yang menerbitkannya.

Surat edaran pada umumnya memberikan saran-saran yang sifatnya nonyuridis dan pedoman atau panduan tentang persoalan-persoalan tertentu untuk mengembangkan ketentuan-ketentuan sebagaimana di atur dalam peraturan perundang-undangan. Surat edaran di gunakan untuk menjelaskan mengenai kebijakan dan peraturan secara lebih lengkap. Surat edaran memuat petunjuk atau persyaratan untuk mengambil suatu tindakan tertentu. (A'an Efendi dan Dessy Marliani Listianingsih, 2017:234)

Instruksi berarti pernyataan yang berisi perintah atau penjelasan tentang bagaimana cara melakukan suatu tindakan tertentu. Pedoman tata Naskah Dinas instansi pemerintah oleh Kementriaan Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasih Birokrasi mendefinisikan instruksi sebagai naskah dinas yang memuat perintah atau arahan untuk melakukan pekerjaan atau melaksanakan tugas yang bersifat sangat penting. (Kementerian

Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokarsi, 2012:22)
Di Indonesia, peraturan kebijakan yang berwujud instruksi dapat berupa Instruksi Presiden, Intruksi Menteri, Intruksi Gubernur dan Bupati atau Wali Kota, dan lain-lain.

Hanya saja yang menjadi persoalan disini adalah berapa banyak kebijakan yang memerlukan kepastian hukum adan berapa banyak yang tidak. Jawabannya tentulah lebih banyak kebijakan yang memerlukan kepastian hukum di dalamnya. Maka saat itu adalah pemerintah harus melakukan banyak hal dalam proses kebijakan tersebut, mulai dari perhitungan-perhitungan yang bersifat ekonomis sampai pada perhitungan-perhitungan yang bersifat politis. Kemudian, sebagai bagian dari proses kebijakan, pemerintah yang harus mengumpulkan semua pihak yang berkepentingan terhadap masalah-masalah tersebut (*stakeholders*). Hasil-hasil studi yang telah di lakukan pemerintah di bicarakan secara terbuka. Setelah di capai kesepakatan, maka sesungguhnya proses Formulasi kebijakan itu telah selesai dan tinggal di implementasikan saja. Untuk kepentingan tersebut tentu pemerintah harus menetapkannya harus secara hukum, dalam bentuk perda (peraturan daerah) misalnya, Perda adalah sebuah penetapan hukum, sedangkan materi dalam perda tersebut adalah produk kebijakan hukum. (Scott Barclay dan Thomas Birkland, 1998:36)

Penjelasan umum uu pemerintahan daerah bahwa, dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batasbatas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Penjelasan umum uu pemerintahan daerah juga mengemukakan bahwa daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada ditangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi

Daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri.

Penjelasan umum uu pemerintahan daerah juga menjelaskan bahwa dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final. Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Perda Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara nasional.

Dapat dikaji bahwa wujud dari kebijakan hukum berupa peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan lain sebagaimana sebagaimana yang tertuang dalam uu pemerintah daerah. Pemerintah daerah diberi

wewenang dari pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus daerah masing-masing sesuai ketentuan dan ketetapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Setiap wujud kebijakan hukum harus bertujuan mensejahterakan, memberikan perlindungan, keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaat kepada masyarakat.

B. Peranan Negara Dalam Kegiatan Perekonomian

1. Dasar Konstitusional

Pembukaan UUD 1945 alinea keempat bahwa, Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sebagaimana telah di uraikan, UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi segala bentuk kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk didalamnya bagi pengaturan sistem

perekonomian nasional Indonesia. Pasal 33 ayat (1), (2), dan (4) UUD 1945 bahwa, perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Pasal 33 UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi sistem perekonomian nasional Indonesia. Sistem perekonomian nasional Indonesia. Dengan demikian segala bentuk pengaturan hukum ekonomi nasional dan berbagai kebijakan pemerintah yang mengatur kehidupan perekonomian pada umumnya harus di kembalikan pada jiwa dan tujuan dari Pasal 33 UUD 1945. Peraturan atau kebijakan hukum ekonomi yang melanggar Pasal 33 UUD 1945, yang merupakan landasan fundamental bagi sistem perekonomian nasional, sama sekali tidak dibenarkan (Bustanul Arifin, 2012: 16-17).

Penjelasan umum uu pemerintah daerah, hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dilihat dari alinea ketiga dan keempat pembukaan UUD 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama

kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Selanjutnya Pasal 1 UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Penjelasan umum uu pemerintah daerah juga memberikan penjelasan bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu

meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.

Penjelasan umum uu pemerintah daerah, Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.

Dapat dikaji bahwa dasar konstitusional dalam Pasal 33 UUD 1945 telah diatur mengenai peran negara dalam kegiatan ekonomi sehingga dapat menjadi pedoman dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi dengan asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi. Peranan negara dalam penyelenggaraan kegiatan ekonomi mempunyai peran penting karena sebagai subyek yang berperan aktif untuk mensejahterakan rakyatnya dan memberikan perlindungan terhadap setiap kegiatan ekonomi sehingga peraturan perundang-undang dibentuk oleh negara dalam hal ini wewenang pemerintahan.

2. Tujuan Negara Dibidang Perekonomian

Pasal 27 ayat (1) dan (2) UUD 1945 bahwa, segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya dan tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal 33 ayat (1), (2), (3), dan (4) UUD 1945 bahwa, Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.; Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; dan Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan

lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Kedua pasal dalam UUD 1945 telah jelas bahwa peran negara dalam perekonomian adalah memberikan penghidupan layak, perekonomian dibangun dengan asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi sehingga tidak ada perbedaan hak setiap warga negara dan tujuannya mencapai kesejahteraan rakyat.

Secara ideal, tidak ada suatu negara yang dibentuk untuk menimbulkan kesulitan dan kekacauan bagi rakyatnya. Secara teoritis, tujuan yang baik dari negara itu semuanya dipusatkan pada penciptaan kesejahteraan rakyatnya, dan kesejahteraan itulah yang menjadi hukum yang tertinggi bagi negara dan penguasa negara, *solus populi suprema lex*. (Iswara, 1967:158)

J. Barent dalam bukunya *Der Wetenschap der Politiek* mengemukakan bahwa tujuan negara yang sebenarnya ialah pemeliharaan, yaitu pemeliharaan ketertiban, keamanan, serta penyelenggaraan kesejahteraan umum dalam arti seluas-luasnya (Barent J, 1965:51). Mac Iver dalam buku *The Modern State*, mengemukakan fungsi dan tujuan negara sebagai pemeliharaan ketertiban, perlindungan (*protection*), pemeliharaan (*conservation*), dan *development*. Selain itu juga dalam buku *Web Government* juga diungkapkan fungsi kultural dan penyelenggaraan kultural dan penyelenggaraan kesejahteraan umum (Muktie Fajar, 2004:29). Dengan demikian negara yang hanya bermaksud mempertahankan

kekuasaannya berarti tidak melaksanakan tujuan dari negara sebenarnya. Barent memberi pendapat bahwa, sekarang ini negara-negara modern di dunia selalu berfungsi dan bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum dalam arti seluas-luasnya baik pada aspek politik, ekonomi, sosial, dan kultural (H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009:48). Salah satu tujuan negara yaitu meningkatkan dan membangun perekonomian untuk kesejahteraan rakyat.

Perekonomian dalam negara adalah merupakan suatu tanggung jawab negara dalam pemerintah daerah dalam usaha perdagangan di daerahnya. Bisa mengupayakan dan mengembangkan suatu usaha sendiri dengan membentuk badan usaha swasta lainnya dengan tetap dibawa kendali pemerintah daerah dan negaranya. Di dalam pembangunan di daerahnya mulai adanya kebijakan-kebijakan yang mengusulkan strategi pembangunan ekonomi yang konferensif bagi kemajuan daerahnya. Pemerintah daerah dapat melibatkan lembaga-lembaga pemerintahan lainnya dan masyarakat menyusun rencana-rencana dan strategi pelaksanaannya. (H. Abdul Manan, 2016:272).

Peran negara adalah untuk menetapkan peraturan-peraturan sebagai instrument untuk menciptakan ketertiban dan kedamaian dalam masyarakat. Hukum berperan dalam pembangunan ekonomi melalui negara. hukum sangat diperlukan untuk menghindari konflik

dalam memperebutkan sumber-sumber pemenuhan kebutuhan manusia yang terbatas. Secara umum, peranan negara itu dapat bersifat maksimal atau minimal. Peranan negara yang bersifat maksimal dapat dilihat pada pemerintah yang bersifat dictator atau keadaan di banyak negara sedang berkembang. Peranan negara yang maksimal ini dapat mematikan kreativitas masyarakat, menjadikan masyarakat pasif, dan menggantungkan segala sesuatu kepada negara. Sebaliknya dalam hal peranan negara adalah minimal, maka setiap kegiatan individu atau suatu kegiatan usaha diberikan kebebasan untuk mengurus kepentingannya sendiri dan memperbaiki kehidupan ekonominya. Kegiatan ekonomi yang dilakukan dalam iklim persaingan bebas akan jauh lebih bermanfaat daripada segala sesuatunya diatur oleh negara. Masyarakat akan didorong oleh tangan tidak terlihat untuk bekerja sekeras mungkin untuk mencapai hasil yang paling maksimal. (Hermansyah, 2008:4-5)

Dapat dikaji bahwa tujuan negara dibidang perekonomian adalah membangun dan meningkatkan perekonomian dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur kegiatan ekonomi agar meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat. Perekonomian merupakan penggerak utama dari pembangunan suatu negara, sehingga setiap warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945.

3. Pembagian Kewenangan Terhadap Pemerintah Daerah

Pasal 18 UUD 1945 bahwa, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A UUD 1945 bahwa, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Berdasarkan konsideran dibentuknya uu pemerintah daerah adalah

sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang, penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pasal 1 angka (1) uu pemerintahan daerah, Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan Pasal 1 angka (2) uu pemerintahan daerah, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945, sedangkan Pasal 1 angka (3) uu pemerintahan

daerah, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Penjelasan umum uu pemerintahan daerah bahwa, berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Bagi kalangan Marxian pada umumnya, tidak relevan untuk membedakan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Mereka semua adalah “*monolithic state apparatus*” yang *unity*, yang tidak perlu untuk didefinisikan menurut level geografis. Pemerintahan daerah tidak lebih sekedar institusi yang mereproduksi kehadiran negara di daerah bagi penciptaan kondisi yang memungkinkan proses akumulasi kapital berlangsung. Walaupun pandangan ini kemudian di revisi oleh kalangan Marxian berikutnya, namun tidak terdapat perubahan substansial yang dilakukan. (Syamsudin Haris, 2004:26)

Kalangan liberalis cenderung mempunyai pandangan yang lebih positif dan optimistik. Pemerintahan di daerah yang dijalankan secara demokratis akan memberikan ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk ikut menuangkan kedaulatannya. Hal ini bukan saja akan memperkuat proses demokrasi lokal, tetapi juga memberikan kontribusi bagi demokrasi dan integrasi nasional. (Ni'Matul Huda, 2009:12) Bagi kalangan Marxist, antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah tidak perlu dipisahkan, oleh karena itu tidak ada pembicaraan tentang hubungan. Sementara, bagi kelompok *liberalist*, hubungan antara pusat dan daerah harus dilihat bukan semata-mata sebagai fenomena hubungan internal negara, namun sebagai antar *policy* oleh karena itu, istilah yang tepat

digunakan adalah hubungan antara *national polity* dengan *local polity*. (Syamsudin Haris, 2004:27)

Model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu (Richard Batley dan Gerry Stoker, 1991:5)

a. The Relative Autonomy Model

Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penegakannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan.

b. The Agency Model

Model di mana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai penunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol.

c. The Interaction Model

Suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Upaya menemukan format hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan yang mudah, karena hal itu merupakan proses yang berjalan seiring dengan perjalanan sejarah bangsa Indonesia. Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumahtangga daerah, bersumber pula pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah. (Ni'Matul Huda, 2009:13)

Dalam organisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) dan dianut paham demokrasi, selain sentralisasi dan dekonsentralisasi. Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar diberbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyerenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat. (Ni'Matul Huda, 2009:13)

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditanggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinuum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan disentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otomom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antara organisasi dan bersifat *resiprokal*. (Setandyo Wignosubroto, 2005:199)

Dalam sistem pemerintahan lokal, disamping dekonsentrasi dan disentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*medebewind; co-administration; co-government*) oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasarkan asas ini, Pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya. Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah dalam jajaran organ pemerintahan. Pada hakikatnya, urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. Pertama, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara, kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintah tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembentukan. (Ni'Matul Huda, 2009:14)

Kedua, meski kedua sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Diluar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah subnasional, Maddick (1966:39) menjelaskan, bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan. Prinsip kedua menunjukkan

salah satu perbedaan yang mendasar antara daerah otonom (*local government*) di negara yang kesatuan atau di negara bagian dalam negara federal dengan negara bagian. Negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan secara eksklusif (sepenuhnya). Oleh karena itu, baik pemerintah federal maupun negara bagian masing-masing berdaulat dalam urusan pemerintahan yang dimiliki menurut konstitusi federal.

Ketiga, perlu disadari bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis. Urusan pemerintahan yang pada suatu saat tidak bisa desentralisasikan, pada saat lain mungkin dapat didesentralisasikan. Banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam desentralisasi dan desentralisasi pemerintahan. (K.C. Wheare, 1953:201) Empat, desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh pemerintah kepada daerah otonom. Oleh karena itu tidak terjadi penyerahan wewenang legislasi dari lembaga legislatif dan lembaga yudikasi dari lembaga yudikatif kepada daerah otonom. Dalam negara Federal Sekalipun, disentralisasi dari negara bagian ke pemerintah lokal tidak pernah mencakup aspek legislasi dan yudikasi. Dalam otonomi hanya mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan daerah (*local ordinance*) dan bukan undang-undang. (Ni'Matul Huda, 2009:15)

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagiaan urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara

menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk ekonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila pertama urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategori dan pengembangan diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. (Ni'Matul Huda, 2009:15)

Dapat dikaji bahwa pembagian wewenang terhadap pemerintah daerah telah diatur dalam UUD 1945 dan uu pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, sehingga wewenang terhadap pemerintah daerah dapat dilaksanakan seperti membuat suatu peraturan daerah atau kebijakan hukum daerah. Pemerintah daerah akan secara mandiri mengurus dan mengatur daerahnya masing-masing akan tetapi tetapi sesuai UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pembagian wewenang ini dilakukan agar mempercepat proses pelaksanaan pembangunan daerah baik bidang ekonomi, politik, dan sebagainya.

C. Landasan Teori

Teori yang digunakan sebagai landasan untuk menganalisis rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Teori Keadilan dan Konsep Campur Tangan Pemerintah. Teori dan konsep tersebut digunakan untuk menganalisis permasalahan terhadap Kebijakan Hukum Daerah Dalam Penentuan Harga Dan Lokasi Pasar Tradisional Sanggeng Terhadap Bisnis Dagang Di Kabupaten Manokwari. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945 dalam hal perekonomian nasional diselenggarakan dengan prinsip yang salah satunya untuk mewujudkan keseimbangan dan kesatuan ekonomi nasional.

1. Teori Keadilan

Keadilan adalah kebijakan utama dalam institusi sosial, sebagai mana kebenaran dalam sistem pemikiran. Setiap orang memiliki kehormatan yang berdasar pada keadilan sehingga seluruh masyarakat sekalipun tidak bisa membatalkannya. Atas dasar ini, keadilan menolak jika lenyapnya kebebasan bagi sejumlah orang dapat dibenarkan oleh hal lebih besar yang didapatkan oleh orang lain. Keadilan tidak membiarkan pengorbanan yang dipaksakan pada segelintir orang diperberat oleh sebagian besar keuntungan yang dinikmati banyak orang oleh karena itu, dalam masyarakat yang adil kebebasan warga negara dianggap mapan hak-hak yang dijamin oleh keadilan tidak tunduk pada tawar-menawar politik atau kalkulasi kepentingan sosial. Sebagai kebijakan utama umat manusia,

kebenaran dan keadilan tidak bisa diganggu gugat. (John Rawls, 2006:3)

Sebuah masyarakat yang memenuhi prinsip-prinsip keadilan sebagai *fairness* menjadi dekat dengan sebuah masyarakat skema sukarela, sebab ini memenuhi prinsip-prinsip dimana orang-orang yang bebas setara bisa setuju di dalam situasi yang *fair*. Dalam pengertian ini, para anggotanya adalah otonom dan kewajibannya mereka anggap sukarela. Salah satu bentuk keadilan sebagai *fairness* adalah memandang sebagai pihak dalam situasi awal sebagai rasional dan sama-sama netral. Ini tidak berarti bahwa pihak-pihak tersebut egois, yakni individu-individu dengan jenis kepentingan tertentu. Sebagaimana dianggap tidak saling tertarik pada kepentingan mereka satu sama lain. Dalam menyusun konsep keadilan sebagai *fairness*, salah satu tugas utamanya adalah menentukan prinsip keadilan mana yang akan dipilih dalam posisi asli. Untuk melakukan hal ini, maka harus menjelaskan situasi ini dengan sejumlah detail dan merumuskan persoalan pilihan yang diungkapkan dengan cermat. (John Rawls, 2006:15)

Sekilas tidak tampak bahwa orang-orang yang melihat dari mereka setara, yang bebas menekankan klaim-klaim mereka satu sama lain, akan setuju dengan prinsip yang membutuhkan prospek hidup yang lebih rendah bagi sejumlah orang hanya karena jumlah keuntungan yang di nikmati orang lain. Setiap hasrat untuk

melindungi kepentingannya, kepastiannya untuk meningkatkan konsepsinya tentang manfaat, tidak ada yang punya alasan untuk menerima begitu saja kerugian terus-menerus bagi dirinya sendiri dalam rangka menciptakan jaring keseimbangan kepuasan yang lebih besar. Dengan tidak adanya hasrat yang teguh dan kuat, seorang manusia rasional tidak akan menerima struktur dasar hanya karena ia memaksimalkan sejumlah keuntungan tanpa mengindahkan efek-efek permanennya pada kepentingan dan hak dasarnya. Maka terlihat bahwa prinsip utilitas tidak sesuai dengan konsepsi kerjasam sosial bagi keuntungan bersama. Ia terlihat tidak konsisten dengan gagasan timbal balik yang secara implisit terdapat gagasan dalam gagasan tentang masyarakat yang tertata dengan baik. (John Rawls, 2006:15)

Orang-orang dalam situasi awal akan memilih dua prinsip yang akan berbeda: yang pertama membutuhkan kesetaraan dalam penerapan hak dan kewajiban dasar, sedangkan yang kedua menyatakan bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi, misalnya ketimpangan kekayaan dan kekuasaan, hanya saja jika mereka menghasilkan kompensasi keuntungan bagi semua orang, khususnya bagi anggota masyarakat yang paling tidak beruntung. Prinsip-prinsip ini menyingkirkan pembenaran institusi-institusi dengan alasan bahwa kebutuhan sebagian orang diseimbangkan dengan manfaat yang lebih besar secara keseluruhan. Ini mungkin bisa saja dilakukan, namun tidak adil jika sebagian orang karena harus kekurangan agar orang lain

bisa menikmati kemakmuran, akan tetapi tidak ada ketidakadilan dalam keuntungan yang lebih besar yang diperoleh oleh segelintir orang yang menyatakan bahwa situasi orang-orang lemah pantas membaik. Gagasan intuitifnya adalah bahwa karena kesejahteraan semua orang tergantung pada skema kerja sama yang tanpanya, tidak akan ada orang yang bisa mencapai kepuasan hidup, pembagian keuntungan menggambarkan kehendak kerja sama orang yang ada didalamnya, termasuk mereka yang kurang beruntung. Dua prinsip yang disebutkan tanpanya menjadi kesepakatan yang *fair* atas dasar dimana mereka yang lebih kaya, atau lebih beruntung dalam posisi sosial mereka, yang tidak bisa disebut pantas mendapatkannya, mengharapkan kehendak kerja sama dari orang lain ketika sejumlah skema merupakan kondisi yang dibutuhkan. Manakala diputuskan untuk mencari konsep keadilan yang menganulir peristiwa-pristiwa warisan alamiah dan kontingensi-kontingensi situasi sosial sebagai jawaban dalam mencari keuntungan politik dan sosial, akan mengarah pada prinsip-prinsip tersebut. (John Rawls, 2006:16-17)

Filsuf Skolastik maupun Smith mengajukan pertanyaan yang secara manakah harga terendah yang mampu mempertahankan penyediaan suatu komoditas? jawaban atas pertanyaan ini sesungguhnya juga sama harga yang setara dengan biaya yang dikeluarkan untuk memproduksi dan membawa barang itu ke pasar. Bagi filsuf-filsuf skolastik, harga terendah tersebut adalah harga yang

adil, sedangkan bagi Smith harga terendah adalah harga alamiah yang dalam kerangka ekuilibrium jangka panjang dapat dianggap juga sebagai harga yang *fair*. (A. Sonny Keraf, 1996:234-235)

Thomas Aquinas menjelaskan bahwa harga yang adil adalah perwujudan kaidha emas (*Golden Rule*) dalam pertukaran ekonomi. Aturan ini dalam pertukaran menggariskan bahwa apa saja yang diinginkan agar orang lain berbuat maka, lakukanlah juga bagi orang lain. Dalam kaitannya dengan aturan ini, harga yang adil menyingkapkan prinsip keuntungan timbal balik, yaitu bahwa dalam pertukaran ekonomi harus ada keuntungan timbal balik bagi semua pihak, suatu transaksi dilakukan bagi keuntungan bersama kedua belah pihak. Atas dasar prinsip ini, Thomas berpendapat, tidak seorangpun ingin satu barang dijual kepadanya melampaui nilainya yang pantas oleh karena itu tidak seorangpun menjual suatu barang kepada orang lain dengan harga yang melampaui nilainya yang pantas. (A. Sonny Keraf, 1996: 235)

Harga yang adil jadinya adalah harga yang seharusnya tidak mengenakan nilai yang lebih tinggi pada suatu barang melampaui nilai barang lainnya yang saling tukarkan. Kontrak (dagang) antara dua pihak seharusnya didasarkan pada kesamaan nilai barang yang dipertukarkan. Ini berarti keadilan akan terganggu kalau harga barang melampaui nilainya. Bagi Thomas, dan juga bagi para filsuf Skolastik lainnya, harga-harga yang adil yang didasarkan pada nilai yang setara

dari barang-barang yang dipertukarkan adalah pranata ekonomi untuk mempertahankan kesamaan dan kesetaraan nilai diantara semua orang.

(A. Sonny Keraf, 1996:235)

Walaupun dalam arti tertentu Smith mengikuti teori para Skolastik, menurutnya, teori para Skolastik mengenai harga yang adil tidak bisa dipakai untuk ekonomi modern. Teori harga yang adil hanya bisa di gunakan untuk ekonomi para modern dimana kerja sebagai daya tukar sama dengan kerja *real*. Dalam situasi seperti itu, adil kalau ditukarkan barang yang satu dengan barang yang lain sesuai dengan nilai *real*-nya. Jika ini digunakan juga untuk ekonomi modern, keuntungan mendapat tempat. Sebagai gantinya, Smith mengajukan teori harga alamiah. Harga alamiah adalah harga pasar dalam kerangka ekuilibrium jangka panjang sebagai hasil kekuatan-kekuatan alamiah dalam suatu masyarakat. Harga alamiah adalah tingkat upah, keuntungan dan sewa tanah rata-rata yang ditentukan sebagai oleh situasi umum masyarakat tersebut, kemakmuran dan kemiskinannya kemajuan, keadaan statis atau kemundurannya; dan sebagian ditentukan oleh keadan khusus dari tenaga kerja, modal, dan tanah.

(A. Sonny Keraf, 1996:236)

Dalam teorinya, Smith menyikapkan bahwa dalam jangka panjang harga alamiah dapat dianggap sebagai harga yang adil atau *fair* karena merupakan kompensasi atas biaya produksi, dalam kaitan dengan keuntungan misalnya, tingkat keuntungan yang biasa pasti

selalu sedikit lebih dari apa yang cukup untuk mengantikan kerugian yang kebetulan terjadi untuk setiap penggunaan modal. Smith lebih lanjut menjelaskan bahwa karena harga alamiah dipengaruhi dan ditentukan oleh banyak situasi, harga alamiah ini hanya berfungsi sebagai kecenderungan jangka panjang kearah mana harga berbagai komoditas berfluktuasi. Tidak otomatis bahwa suatu komoditas di jual pada tingkat harga alamiahnya, karena mekanisme pasar dan faktor-faktor di luar pasar, dalam kenyataanya berbagai peristiwa kadang-kadang membuat harga barang bergerak jauh di atas tingkat harga alamiah, dan kadang-kadang memaksanya turun bahkan di bawah harga alamiahnya oleh karena itu, harga *real*, yang pada tingkat itu pada umumnya komoditas tertentu dijual, bisa saja di atas, atau di bawah, atau persis sama dengan harga alamiah. (A. Sonny Keraf, 1996:236-237)

Harga Pasar ditentukan oleh tiga situasi: Pertama, permintaan atas kebutuhan akan komoditas itu, kedua berlimpahnya komoditas tersebut dalam pasar dalam perbandingan dengan permintaan, dan ketiga, kemampuan permintaan, atau orang yang membutuhkan secara umum berarti, harga pasar ditentukan oleh penawaran dan permintaan dari faktor-faktor produksi: tenaga kerja, modal dan sewa tanah. Jika satu atau semua faktor produksi ini ditawarkan berlebihan, maka harga akan menurun, dan sebaliknya. Smith yakin bahwa sejauh mana mekanisme pasar berjalan baik, harga dengan sendirinya akan

bergerak ke tingkat alamiahnya kalau harga terlalu rendah, hanya sedikit saja pengusaha tertarik untuk masuk dalam bisnis komoditas tersebut, dan dengan demikian terjadi kelangkaan penawaran yang berakibat naiknya harga ke tingkat alamiah. Dengan demikian harga pasar akan bergerak ke harga alamiah, sehingga dalam jangka panjang akan terwujud suatu pertukaran yang *fair* atas dasar harga alamiah tadi, sebagai perwujudan prinsip kesalahan nilai tukar dari komoditas yang setalah nilainya. Dengan komoditif yang berlaku disini adalah prinsip retribusi yang sepadan antara biaya dan keuntungan dalam pertukaran berbagai komoditas yang setara nilainya. (A. Sonny Keraf, 1996:238)

2. Konsep Campur Tangan Pemerintah

Beberapa kegagalan mekanisme pasar maka dibutuhkan campur tangan pemerintah dalam memperbaiki pengaturan kegiatan ekonomi. Campur tangan pemerintah mempunyai beberapa tujuan yaitu mengawasi agar eksternaliti kegiatan ekonomi yang merugikan dapat dihindari atau akibat buruknya dapat dikurangi; menyediakan barang publik yang cukup sehingga masyarakat dapat memperoleh barang tersebut dengan mudah dan dengan biaya yang murah; mengawasi kegiatan-kegiatan perusahaan, terutama perusahaan-perusahaan yang besar yang dapat mempengaruhi pasar, agar mereka tidak mempunyai kekuasaan monopoli yang merugikan khalayak ramai; menjamin agar kegiatan ekonomi yang dilakukan tidak menimbulkan penindasan dan

ketidaksetaraan didalam masyarakat; dan memastikan agar pertumbuhan ekonomi dapat diwujudkan dengan efisien. Campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi dapat dibedakan dalam tiga bentuk yaitu membuat dan melaksanakan peraturan dan undang-undang; secara langsung melakukan beberapa kegiatan ekonomi (pembuat perusahaan); dan melakukan kebijakan fiskal dan moniter. (Sadono Sukirno, 2016:412)

Di dalam mengatur kegiatan-kegiatan dalam perekonomian, fungsi utama dari pada pemerintah adalah untuk menciptakan suatu perekonomian yang tepat dapat mencapai kesempatan kerja penuh tanpa inflasi, dan dari waktu ke waktu dapat terus menerus mengalami pertumbuhan yang memuaskan. Ini merupakan tujuan-tujuan pokok dari kegiatan pemerintah dalam setiap perekonomian. (Sadono Sukirno, 2016:417)

Dalam jangka pendek setiap perekonomian selalu diancam oleh masalah pengangguran atau kenaikan harga-harga, sedangkan dalam jangka panjang setiap perekonomian seringkali menghadapi masalah perkembangan ekonomi yang lambat, yaitu pertumbuhan ekonomi yang dicapai tidak mampu menggunakan seluruh pertambahan faktor-faktor produksi yang berlaku dari tahun ke tahun. Pertumbuhan ekonomi hanya sanggup menggunakan sebagian dari tambahan faktor-faktor produksi yang berlaku. Oleh karenanya pengangguran faktor-faktor produksi merupakan masalah yang terus menerus dihadapi

didalam jangka panjang. Masalah-masalah pokok yang di jelaskan ini terutama di atasi oleh pemerintah dengan menjalankan kebijakan moneter dan kebijakan fiskal. (Sadono Sukirno, 2016:417-419)

a. Fungsi Kebijakan Moniter

Pada mulanya kebijakan moniter terutama digunakan untuk mengendalikan tingkat harga-harga, yaitu menjaga agar harga-harga dapat dijamin supaya tetap stabil, tetapi semenjak beberapa puluh tahun yang lalu kebijakan moniter juga digunakan sebagai kebijakan ekonomi untuk mengatasi masalah penggangguran dan sebagai alat untuk menggalakkan pertumbuhan ekonomi. Timbulnya perubahan dalam peranan kebijakan moniter ini disebabkan oleh perubahan-perubahan pandangan yang telah berlaku dikarangan ahli-ahli ekonomi mengenai peran uang dalam kegiatan ekonomi. Semenjak kurang lebih dua abad lalu ahli-ahli ekonomi yang tergolong dalam masa klasik telah menunjukkan bahwa penawaran uang yang berlebihan akan menimbulkan akibat yang sangat buruk kepada tingkat harga-harga. Menurut mereka terdapat hubungan yang sangat erat di antara jumlah uang dan tingkat harga, jumlah uang yang menjadi dua kali lipat, akan menaikkan harga menjadi dua kali lipat pula.

Menstabilkan harga-harga perlulah jumlah uang dibatasi. Pandangan ahli-ahli ekonomi klasik tidak mendapat sokongan yang meluas dikalangan ahli-ahli ekonomi pada masa ini. Namun

demikian ahli-ahli ekonomi pada masa kini tetap yakin bahwa jumlah uang yang terlalu banyak jika dibandingkan dengan barang-barang yang tersedia dalam masyarakat, dapat menimbulkan kenaikan harga-harga. Tetapi hubungan di antara perubahan jumlah uang dengan perubahan harga-harga tidaklah sederhana seperti yang diyakini pada masa lalu, yaitu di dalam mazahab klasik. Kebanyakan ahli ekonomi sekarang ini berkeyakinan bahwa di dalam jangka pendek, apabila masih terdapat banyak pengangguran. Pertambahan jumlah uang yang wajar dapat mendorong kepada peningkatan kegiatan ekonomi.

Di dalam jangka panjang pertambahan jumlah uang dapat pula digunakan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan penawaran uang akan menggalakkan pertumbuhan perbelanjaan, dan ini seterusnya akan menambah kegiatan ekonomi. Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa fungsi dari kebijakan moniter adalah untuk mengawasi agar pada setiap masa jumlah dan urusan uang dalam perekonomian akan membantu menciptakan tingkat kegiatan ekonomi yang tinggi dan stabil, dan mempercepat pertumbuhan ekonomi.

b. Fungsi Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal mulai digunakan secara aktif untuk mempengaruhi kegiatan ekonomi sejak setengah abad yang lalu. Sebelum itu banyak orang berpendapat bahwa pemerintah haruslah

menjadi contoh kepada masyarakat, yaitu pemerintah haruslah berbelanja sama dengan pendapatannya. Anggaran belanja pemerintah yang demikian dinamakan anggaran belanja seimbang. Perbedaan perbelanjaan pemerintah yang melebihi penerimaannya sehingga mengharuskan pemerintah meminjam dari masyarakat atau mencocok uang baru dipandang sebagai tindakan yang buruk dan kurang kebijaksanaan.

Sekarang ini pemerintah di kebanyakan negara tidak selalu haruslah agar anggaran belanjanya selalu dalam keadaan seimbang, anggaran belanja pemerintah selalu disesuaikan dengan keadaan ekonomi pada sesuatu masa tertentu. Apabila tingkat kegiatan ekonomi rendah dan terdapat banyak pengangguran pemerintah akan melakukan perbelanjaan yang melebihi daripada pendapatannya. Budget yang demikian dinamakan belanja devisit. Akan tetapi apabila yang dihadapi pemerintah adalah keadaan dimana tingkat kegiatan ekonomi adalah tinggi, kesempatan tinggi, kesempatan kerja penuh tercapai dan kenaikan harga-harga berlaku, pemerintah akan berusaha agar perbelanjaannya dihemat sehingga pemerintah dapat membuat hubungan dari pendapatannya. Budget yang demikian dinamakan anggaran belanja surplus. Dengan demikian kebijakan fiskal pada hakikatnya adalah tindakan pemerintah di dalam menentukan bentuk perbelanjaan yang perlu atau sebaiknya dilaksanakan pada suatu masa tertentu. Kebijakan

yang akan dilaksanakan sudah tentu akan dilandaskan kepada keadaan ekonomi yang berlaku di dalam masa tersebut.

D. Batasan Konsep

1. Kebijakan Hukum

Pengertian kebijakan hukum (Mustafa Lufti dan Luthfi J. Kurniawan, 2012: 16-17, 28) adalah hukum negara merupakan produk kebijakan, tetapi juga memberi bentuk pada kebijakan itu sendiri, sehingga dapat berjalan dan dilaksanakan di masyarakat sehingga hukum merupakan indikator adanya kebijakan.

2. Harga

Pengertian harga berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (<https://kbbi.web.id/harga>, diunduh pada tanggal 13 Januari 2018 pukul 18:00 WIB) adalah nilai barang yang ditentukan atau dirupakan dengan uang; jumlah uang atau alat tukar lain yang senilai, yang harus dibayarkan untuk produk atau jasa, pada waktu tertentu dan di pasar tertentu.

3. Lokasi

Pengertian lokasi berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (<https://kbbi.web.id/lokasi>, diunduh pada tanggal 13 Januari 2018 pukul 18:00 WIB) adalah letak; tempat.

4. Pasar

Pengertian pasar berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (<https://kbbi.web.id/pasar>, diunduh pada tanggal 13 Januari 2018 pukul

18:00 WIB) adalah tempat orang berjual beli; kekuatan penawaran dan permintaan, tempat penjual yang ingin menukar barang atau jasa dengan uang, dan pembeli yang ingin menukar uang dengan barang atau jasa.

5. Tradisional

Pengertian tradisional berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (<https://kbbi.web.id/tradisional>, diunduh pada tanggal 13 Januari 2018 pukul 18:00 WIB) adalah sikap dan cara berpikir serta bertindak yang selalu berpegang teguh pada norma dan adat kebiasaan yang ada secara turun-temurun; menurut tradisi (adat).