

DEKONSTRUKSI URUSAN PEMERINTAHAN KONKUREN DALAM UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH

DECONSTRUCTION OF CONCURRENT GOVERNMENT AFFAIRS BASED ON LAW NUMBER 23 OF 2014 ON LOCAL GOVERNANCE

Oleh: Budiyono, Muhtadi, Ade Arif Firmansyah^{*)}

ABSTRAK

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa konsekuensi baru terkait pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren antar tingkat pemerintahan di daerah. Kajian ini bertujuan untuk mendekonstruksi urusan pemerintahan konkuren pemerintah daerah sehingga akan terlihat titik berat otonominya. Penelitian yang dilakukan dengan koridor doctrinal research dan menggunakan statute dan conceptual approach ini menghasilkan temuan sebagai berikut: Perubahan kewenangan konkuren pemerintah daerah yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 membawa konsekuensi terjadinya polemik antar pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota serta infleksibilitas, inefektifitas dan inefisiensi dalam pelaksanaan urusan pemerintahan tertentu, seperti pelaksanaan kewenangan di bidang perizinan pertambangan yang akan lebih baik jika dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota karena sesuai dengan aspek perpajakan daerahnya. Hal ini menjadikan pembagian urusan pemerintahan konkuren daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 bernuansa the thinnest version rule of law.

Kata Kunci: Dekonstruksi, Urusan Pemerintahan, Kewenangan, Otonomi, Daerah.

ABSTRACT

The enactment of Law No. 23 of 2014 on Local Governance brings new consequences related to the implementation of concurrent government affairs between levels of local government. This study aims to deconstructing the administration of local government concurrent affairs so that it looks the emphasis autonomy. Research conducted by doctrinal research corridors and using the statute and conceptual approach, resulted in the following findings: The changes of local government concurrent authority as stipulated in Law No. 23 of 2014 brought consequences of a polemic between the provincial government and district/city governments as well as inflexibility, ineffectiveness and inefficiency in the implementation of government affairs, such as the exercise of authority in the field of licensing mining would be better if implemented by the district/city governments because in accordance with aspects of taxation area. This makes the distribution of concurrent local government affairs in Law No. 23 of 2014 shades of the thinnest version rule of law.

Keywords: Deconstruction, Government Affairs, Authority, Autonomy, Region..

^{*)} Budiyono, Muhtadi, Ade Arif Firmansyah adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung.

PENDAHULUAN

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) Tahun 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.¹

Pasal 1 UUDNRI Tahun 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.²

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dibagi kedalam beberapa tingkatan pemerintahan, yaitu pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang meliputi pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pada tingkat pusat, penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh presiden dibantu satu orang wakil presiden dan oleh menteri negara, pada tingkatan pemerintahan daerah dilakukan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD).³

¹ Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

² *Ibid.*

³ *Ibid.* Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

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 UUDNRI Tahun 1945.

Sesuai dengan amanat UUDNRI Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah diikuti dengan kewajiban untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dan mengembangkan sumber daya produktif di daerah. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat melalui penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, kebijakan otonomi yang luas diberikan untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah.⁴

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, membawa konsekuensi baru terkait pemetaan urusan pemerintahan konkuren antar tingkat pemerintahan. Terjadi beberapa perubahan mendasar terkait pembagian urusan pemerintahan konkuren tersebut. Ada beberapa urusan pemerintahan konkuren yang sebelumnya merupakan kewenangan kabupaten/kota kemudian menjadi kewenangan provinsi.⁵

Perubahan dasar pelaksanaan otonomi daerah tersebut membawa pengaruh yang sangat besar dalam pelaksanaan tugas pemerintahan bagi pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Melalui perubahan tersebut akan berimplikasi pada aspek kepegawaian dan aset daerah karena jika kewenangannya dialihkan tentu saja unsur pelaksana dan asetnya juga harus beralih.

⁴ Pemberian kewenangan yang lebih luas kepada daerah sebagai bentuk otonomi sebagaimana telah diuraikan sebelumnya merupakan konsekuensi dari penyelenggaraan pemerintahan yang dibagi kedalam tingkatan pemerintahan, selain akan berdampak positif terhadap kemandirian daerah dalam mengurus teritorinya.

⁵ Seperti kewenangan penerbitan izin pertambangan mineral bukan logam dan batuan, izin pemanfaatan panas bumi, penyelenggaraan pendidikan tingkat menengah atas dan masih banyak lainnya, lihat lampiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan kondisi tersebut, tulisan ini lebih lanjut akan melakukan telaah dekonstruksi terhadap urusan konkuren pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Akan dikaji lebih lanjut implikasi yang ditimbulkan dari pembagian urusan konkuren pemerintah daerah tersebut.

METODE PENELITIAN

Kajian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal research*) yang hanya menggunakan data sekunder. Model penelitian hukumnya adalah kajian komprehensif dan analitis terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pendekatan masalahnya menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).⁶ Data dianalisis secara kualitatif dengan mendeskripsikan data yang dihasilkan dari penelitian kedalam bentuk penjelasan secara sistematis sehingga dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang masalah yang diteliti, hasil Analisis data disimpulkan secara deduktif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan konsekuensi dari sistem otonomi daerah yang digunakan di Indonesia. Sebagai negara kesatuan yang memiliki wilayah yang sangat luas dengan beragam etnis dan budaya yang ada di Indonesia, pemberian otonomi kepada daerah seolah menjadi salah satu pilihan tepat untuk memfasilitasi terjadinya akselerasi pembangunan di daerah.

Menurut Bagir Manan, istilah “otonomi” erat kaitannya dengan sifat dari urusan rumah tangga daerah. Artinya, dengan penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan tertentu, maka daerah berhak untuk secara bebas (*zelfstandig*) mengatur dan mengurus urusan tersebut sesuai dengan kepentingan daerahnya.⁷ Mengingat wilayah negara dan kemajemukan serta hasrat untuk

⁶ Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada, Jakarta, 2005, hlm xx.

⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hlm. 37.

memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, maka perlu dibangun sendi penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih sesuai yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi. Artinya, otonomi merupakan inti dari desentralisasi.⁸

Otonomi Daerah menimbulkan dampak yang sangat besar bagi pemerintahan daerah. Hal ini dikarenakan dengan berlakunya undang-undang pemerintahan daerah maka pemerintahan daerah mempunyai wewenang penuh dalam mengadakan pembangunan di daerahnya masing-masing.⁹ Sebagaimana dikemukakan Hoessein,¹⁰ otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Sebelum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berlaku, dasar hukum pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia bertumpu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 32 Tahun 2004 mengenal dua macam urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Pada dasarnya urusan pemerintahan wajib yang diatur didalamnya juga dibagi berdasarkan tingkatan pemerintahannya dengan pembedaan pada skala/cakupan pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, lebih menitikberatkan otonomi pada pemerintah kabupaten/kota dengan memberikan kewenangan penuh hampir di setiap urusan pemerintahan (lihat lampiran PP No. 38 Tahun 2007). Sebagai contoh, kewenangan di bidang pendidikan dasar dan menengah serta bidang perizinan pertambangan sepenuhnya menjadi

⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2001, hlm. 24.

⁹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 12.

kewenangan pemerintah kabupaten/kota, sedangkan pemerintah provinsi hanya berkewenangan dalam konteks urusan yang sifatnya lintas kabupaten/kota saja. Adapun urusan pemerintahan wajib bagi pemerintahan daerah yang diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 terdiri dari 16 (enam belas) urusan pemerintahan, sedangkan urusan pemerintahan pilihan menyesuaikan dengan potensi nyata yang ada di daerah bersangkutan. Jenis urusan pemerintahan tersebut sebagaimana disajikan pada tabel satu.

Tabel 1. Urusan Pemerintahan Konkuren Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah

No	Usuran Pemerintahan Konkuren Pemerintah Daerah	
	Wajib	Pilihan
1.	perencanaan dan pengendalian pembangunan;	urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
2.	perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;	
3.	penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;	
4.	penyediaan sarana dan prasarana umum;	
5.	penanganan bidang kesehatan;	
6.	penyelenggaraan pendidikan;	
7.	penanggulangan masalah sosial;	
8.	pelayanan bidang ketenagakerjaan;	
9.	fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;	
10.	pengendalian lingkungan hidup;	
11.	pelayanan pertanahan;	
12.	pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;	
13.	pelayanan administrasi umum pemerintahan;	
14.	pelayanan administrasi penanaman modal;	
15.	penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;	
16.	urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.	

Sumber: Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Realitas perkembangan peraturan perundang-undangan terkini menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah telah diatur dengan undang-undang baru, yakni Undang-

¹⁰ Hoessein, B., *Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara*, disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional *Strategi Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Governance*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2001.

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Keberlakuan undang-undang tersebut sekaligus mencabut undang-undang pemerintahan daerah yang lama (UU No. 32 Tahun 2004).

UU Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan eksistensi urusan pemerintahan konkuren yang dibagi bersama antara pemerintah pusat dan daerah sesuai cakupan penyelenggaraan pemerintahannya. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar.¹¹

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahannya sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.¹² Adapun uraian pembagian urusan konkuren pemerintahan daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 disajikan pada tabel dua.

Tabel 2.
Urusan Pemerintahan Konkuren Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah

No.	Urusan Pemerintahan Konkuren Pemerintah Daerah		
	Wajib - Berkaitan Dengan Pelayanan Dasar	Wajib - Tidak Berkaitan Dengan Pelayanan Dasar	Pilihan
1	pendidikan;	tenaga kerja;	kelautan dan perikanan;
2	kesehatan;	pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;	pariwisata;
3	pekerjaan umum dan penataan ruang;	pangan;	pertanian;
4	perumahan rakyat dan kawasan permukiman;	pertanahan;	kehutanan;
5	ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan	lingkungan hidup;	energi dan sumber daya mineral;

¹¹ *Op. Cit*, Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹² *Ibid*.

	masyarakat; dan		
6	sosial.	administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;	perdagangan;
7	-	pemberdayaan masyarakat dan Desa;	perindustrian; dan
8	-	pengendalian penduduk dan keluarga berencana;	transmigrasi.
9	-	perhubungan;	-
10	-	komunikasi dan informatika;	-
11	-	koperasi, usaha kecil, dan menengah;	-
12	-	penanaman modal;	-
13	-	kepemudaan dan olah raga;	-
14	-	statistik;	-
15	-	persandian;	-
16	-	kebudayaan;	-
17	-	perpustakaan; dan	-
18	-	kearsipan.	-

Sumber: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pembagian urusan konkuren pemerintahan daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana disajikan pada tabel dua lebih menitikberatkan pada pemerintah provinsi (lihat lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014). Banyak kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang tersebar dalam urusan pemerintahan konkuren yang sebelumnya menjadi kewenangan kabupaten/kota dialihkan menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Peralihan kewenangan tersebut seperti kewenangan di bidang perizinan pertambangan dan pendidikan Sekolah Menengah Atas sederajat. Beralihnya kewenangan tersebut tentu membawa konsekuensi tersendiri, sehingga menarik untuk dibaca menggunakan konsep dekonstruksi dari Jacques Derrida.

Terdapat tiga poin penting dalam dekonstruksi Derrida, yaitu: pertama, dekonstruksi, seperti halnya perubahan terjadi terus-menerus, dan ini terjadi dengan cara yang berbeda untuk mempertahankan kehidupan; kedua, dekonstruksi terjadi dari dalam sistem-sistem yang hidup, termasuk bahasa dan teks; ketiga, dekonstruksi bukan suatu kata, alat, atau teknik yang digunakan dalam suatu kerja setelah fakta dan tanpa suatu subyek interpretasi.¹³

Menggunakan point kedua dari dekonstruksi Derrida, otonomi sebagai sebuah sistem yang digunakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan dituangkan melalui teks peraturan perundang-undangan perlu didekonstruksi apakah sudah sesuai dengan semangat dan filosofinya, atau justru menjadi tidak relevan dan bergeser dari visi awalnya. Sebagai alat analisis untuk melakukan dekonstruksi teks pembagian urusan pemerintahan konkuren pemerintah daerah tersebut, digunakan konsep ideal otonomi menurut Osborne dan Gaebler serta konsep *The thickest substantive versions of the rule of law* dari Tamanaha.

Menurut Osborne dan Gaebler, dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu idealnya menunjukkan:¹⁴

1. Satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
2. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan efisien;
3. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
4. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Mendasarkan pada pandangan Osborne dan Gaebler tersebut, aspek fleksibilitas, efektifitas dan efisiensi menjadi ukuran ideal pelaksanaan otonomi, sehingga pembagian urusan pemerintahan konkuren antar tingkat pemerintahan daerah harus dilakukan dengan sangat hati-hati dan mempertimbangkan aspek-aspek fleksibilitas, efektifitas dan efisiensi. Dengan kata lain, jika suatu kewenangan pemerintahan akan lebih fleksibel, efektif dan efisien dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota maka sebaiknya kewenangan tersebut diberikan pada pemerintah kabupaten/kota dan bukan pemerintah provinsi. Sebaliknya, jika suatu kewenangan pemerintahan akan lebih fleksibel, efektif dan efisien dilakukan oleh pemerintah provinsi maka sebaiknya kewenangan tersebut diberikan pada pemerintah provinsi dan bukan pemerintah kabupaten/kota.

¹³ Dawne McCance. *Derrida on Religion: Thinker of Difference*. Equinox Publishing, London, 2009, hlm. 22.

¹⁴ David Osborne-Ted Gaebler, *Reinventing Government*, A Plume Book, New York, 1993, hlm. 252. Dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, cet-3, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 89.

Menggunakan konsep Osborne dan Gaebler, tentu sebagai contoh dapat dilihat bahwa apakah peralihan kewenangan yang sebelumnya menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota seperti kewenangan di bidang perizinan pertambangan dan pendidikan Sekolah Menengah Atas sederajat akan lebih fleksibel, efektif dan efisien jika dilakukan oleh pemerintah provinsi jika dibandingkan dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Sebagaimana diketahui bahwa kewenangan di bidang perizinan pertambangan telah dialihkan dari pemerintah kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Hal ini tentu dapat menjadikan peralihan kewenangan tersebut menjadi tidak fleksibel, efektif dan efisien. Hal demikian dapat terjadi dikarenakan desain awal memberikan kewenangan perizinan pertambangan tersebut salah satunya adalah sesuai dengan pembagian pajak daerahnya yaitu pajak mineral bukan logam dan batuan yang menjadi pajak kabupaten/kota akan sesuai dengan kewenangan perizinan pertambangan kabupaten/kota yang diberikan pada pemerintah kabupaten/kota. Selain itu, jika kewenangan tersebut tetap berada pada pemerintah kabupaten/kota tentu pelaksanaannya menjadi lebih efektif dan efisien karena harmonis dengan pemungutan pajak daerahnya. Setidaknya dari sisi pendataan dan pengawasan akan lebih mudah diharmonisasikan.

Adapun berkaitan dengan pemindahan kewenangan di bidang pendidikan menengah (SMA sederajat) akan membawa implikasi yang sangat besar berkaitan dengan perpindahan tenaga pengajar dan tata usaha maupun asset sekolah tersebut. Persoalan perpindahan status asset dan kepegawaian sekolah tersebut dapat menjadi polemik antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah provinsi.¹⁵ Dengan besarnya potensi polemik dari perpindahan kewenangan di bidang ini akan membuat pelaksanaan otonomi daerah di bidang pendidikan menjadi tidak efektif dan efisien dikarenakan polemik perpindahan asset sekolah.

Dari perspektif *rule of law* di mana setiap tindakan pemerintahan harus dilandaskan pada dasar hukum tertentu, pembagian urusan pemerintahan konkuren pemerintah daerah akan dilihat

¹⁵ Contoh konkret terjadi pada peralihan SMKN 9 Bandar Lampung menjadi SMPN 32 Bandar Lampung pada Tahun 2016, karena keengganan Pemkot Bandar Lampung menyerahkan asset dimaksud, sehingga mengubah SMKN menjadi SMPN yang masuk dalam lingkup kewenangannya. Kebijakan ini tentu saja dapat merugikan peserta didik yang ada karena ketidakjelasan status mereka.

apakah telah mencerminkan *rule of law* yang substantif atau hanya *rule of law* yang bersifat formalitas saja.

Istilah *rule of law* dipelopori oleh A.V. Dicey, kemudian dengan mengutip pendapat Dicey, Hawke dan Parpworth mengungkapkan isi dari *rule of law* yaitu persamaan dihadapan hukum, yang pada hakikatnya perbuatan pemerintah harus berdasarkan pada hukum.

*The Rule of Law requires the recognition of the predominance of the regular law (as opposed to arbitrary or wide discretionary powers), equality before the law and that the British constitution is the product of the ordinary law. In essence, therefore, the Rule of Law requires that there should be government according to law and an avoidance of arbitrary action.*¹⁶

Pernyataan Dicey di atas, kemudian dielaborasi oleh Tamanaha yang membagi negara hukum berkisar pada tiga kelompok pengertian (*cluster of meaning*), yaitu: pertama, bahwa pemerintah itu dibatasi oleh hukum; kedua, negara hukum difahami secara legalitas formal; ketiga, pengaturan yang didasarkan pada hukum (*rule of law*), bukan orang (*rule of man*).¹⁷ Istilah *The Rule of Law* jelas berbeda dari istilah *The Rule by Law*. Dalam istilah terakhir ini, kedudukan hukum (*law*) digambarkan hanya sekedar bersifat *instrumentalis* atau alat, sedangkan kepemimpinan tetap berada di tangan orang atau manusia, yaitu *The Rule of Man by Law*.¹⁸

Lebih lanjut Tamanaha membagi *rule of law* menjadi “*the thinnest*” yang merupakan versi formal dari *rule of law* dan “*the thickest*” yang merupakan versi substantive dari *rule of law*.¹⁹ Tamanaha menjelaskan bahwa versi tertipis dari *rule of law* hanya mensyaratkan segala perbuatan pemerintah yang dilakukan haruslah berdasarkan hukum. Sedangkan versi tertebal dari *rule of law* juga mencakup legalitas formal, hak individual, demokrasi, bahkan juga menambahkan kesejahteraan sosial.

¹⁶ Neil Hawke & Neil Parpworth, *Introduction to Administrative Law*, Cavendish Publishing (UK), London, 1998, P. 2.

¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing-cet 2, Yogyakarta, 2009, hlm. 87-88.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, Ideologi, Pancasila, Dan Konstitusi, makalah. hlm 6-7.

¹⁹ *In line with Tamanaha perspective about the thickest version rule of law, Tisnanta states to improve the quality of law (legislation product) can be made to the substance and technical aspects that directed to the form of purposive law character.* HS. Tisnanta, *Progresifitas Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berbasis Kesejahteraan Rakyat*, Ringkasan Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2012, hlm 54. Dalam *Op. Cit.* Ade Arif Firmansyah, *Legal Protection*.....P. 146.

The thinnest formal version of the rule of law is the notion that law is the means by which the state conducts its affairs, "that whatever a government does, it should do through laws."²⁰ The thickest substantive versions of the rule of law incorporate formal legality, individual rights, and democracy, but add a further qualitative dimension that might be roughly categorized under the label "social welfare rights."²¹

Mendasarkan pada pandangan Tamanaha di atas, pembagian urusan pemerintahan konkuren pemerintah daerah yang diatur dengan segala keterbatasan maupun polemiknya dari sisi fleksibilitas, efektifitas dan efisiensi sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, maka dapat dikatakan bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren pemerintah daerah tersebut baru sebatas *the thinnest version rule of law*. Hal ini dapat diketahui karena pengaturan tersebut hanya mengedepankan aspek legalitas formal semata, tetapi cenderung mengenyampingkan tercapainya kesejahteraan sosial karena tidak fleksibel, efektif dan efisien dalam konteks pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren tersebut.

KESIMPULAN

Perubahan kewenangan konkuren pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa konsekuensi terjadinya polemik antar pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih lanjut pengaturannya diturunkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, lebih menitikberatkan otonomi pada pemerintah kabupaten/kota dengan memberikan kewenangan penuh hampir di setiap urusan pemerintahan, sedangkan UU Nomor 23 Tahun 2014 lebih menitikberatkan otonomi pada pemerintah provinsi. Peralihan kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota tersebut, seperti kewenangan di bidang perizinan pertambangan dan pendidikan Sekolah Menengah Atas sederajat menjadikan pelaksanaan

²⁰ Brian Z. Tamanaha, *On The Rule of Law*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, 2004, P. 92.

²¹ *Ibid*, P. 112.

otonomi daerah tidak fleksibel, efektif dan efisien dikarenakan beberapa contoh kewenangan tersebut akan lebih baik jika dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, 1990, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Brian Z. Tamanaha, 2004, *On The Rule of Law*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building.
- David Osborne-Ted Gaebler, 1993, *Reinventing Government*, A Plume Book, New York.
- Dawne McCance, 2009, *Derrida on Religion: Thinker of Difference*, Equinox Publishing, London.
- Hoessein, B., 2001, *Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara*, disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional *Strategi Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Governance*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.
- HS. Tisnanta, 2012, *Progresifitas Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berbasis Kesejahteraan Rakyat*, Ringkasan Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
- Jimly Asshiddiqie, "Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi", makalah.
- Neil Hawke & Neil Parpworth, 1998,, *Introduction to Administrative Law*, Cavendish Publishing (UK), London.
- Ni'matul Huda, 2013, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, cet-3, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada, Jakarta.

Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Satjipto Rahardjo, 2009, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing-cet 2, Yogyakarta.