

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG MASALAH

Pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat menyebutkan bahwa maksud Negara Indonesia ialah untuk mengamankan segenap tumpah darah Indonesia dan negara Indonesia, dan memajukan bantuan pemerintah umum, mengayomi kehidupan negara dan ikut serta dalam melakukan permintaan dunia. Berangkat dari tujuan bernegara, dapat diduga bahwa Negara Indonesia sendiri selain dikenal sebagai Negara Kesatuan, juga merupakan negara yang meminta bantuan pemerintah atau negara ekspres yang menitikberatkan pada pemekaran negaranya .

Hal ini dapat diartikan bahwa Negara dengan kedudukan yang dimilikinya berkewajiban melakukan kewajiban untuk melakukan bantuan pemerintah kepada masyarakat Indonesia. Gagasan negara bantuan pemerintah atau government assistance state membuat negara perlu memperluas kewajibannya terhadap masalah keuangan yang dilihat oleh individu. Negara perlu dan bahkan perlu menengahi berbagai masalah keuangan untuk membuat bersama berkembang di mata publik. ¹

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 memerintahkan dimana gagasan negara yang digunakan di Indonesia adalah gagasan negara kesatuan sebagai republik. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (1), (2), dan (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa

¹Jimly Ashiddiqe, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaanya di Indonesia*, Penerbit Ictiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, h.223.

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi-bagi menjadi daerah-daerah umum dan daerah itu diisolasi menjadi daerah-daerah dan daerah perkotaan, yang setiap daerah, pemerintahan, dan kota memiliki pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Ayat (2) Badan legislatif teritorial dari daerah, pemerintahan, dan tambahan kota akan mengatur dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan tanpa bantuan orang lain yang ditunjukkan dengan standar kemerdekaan sejauh mungkin, Selain kewenangan publik yang ditentukan oleh undang-undang sebagai tugas pemerintah pusat sesuai Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5), dalam situasi desentralisasi, kabupaten memiliki hak istimewa untuk mengontrol dan menangani semua masalah administrasi atau kapasitas yang tidak dikendalikan oleh hukum sebagaimana dikoordinasikan oleh pemerintah pusat.

Menurut Jimly Ashiddiqe menyatakan bahwa gagasan desentralisasi itu sendiri terbagi menjadi 3 (tiga) implikasi, lebih spesifiknya (1) desentralisasi dalam pengertian dekonsentrasi yaitu pelimpahan tugas atau tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah tanpa diikuti oleh penyerahan kekuasaan. untuk memutuskan begitu saja,² (2) desentralisasi dalam perasaan peruntukan kekuasaan yang mengandung pertukaran kemampuan untuk memutuskan pilihan-pilihan dari pemerintah pusat kepada pemerintah lingkungan, atau unit-unit otoritatif pemerintah daerah yang berada di luar kendali pemerintah pusat, (3) desentralisasi

² Jorawati Simarmata, *Perspektif Kebijakan Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Dan Peraturan Perundang-Undangan Terkait*, Artikel, Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Riau, dikutip dari Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, 2012, h.295.

dalam perasaan devolusi atau pengangkatan kapasitas dan wewenang pemerintah adalah pertukaran kapasitas dan wewenang pemerintah di dekatnya. Ide desentralisasi benar-benar diharapkan dapat mengurangi beban negara yang ekstrim dan tidak dapat dibenarkan³. Menurut sebagian para ahli masih mengalami perbedaan pendapat dan setiap orang mempunyai tafsiran yang berbeda. Dengan demikian, ada implikasi yang berbeda yang berbeda satu sama lain. Pada tahun 1962 Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yang mencirikan desentralisasi sebagai (i) desentralisasi yang juga disebut desentralisasi regulasi, atau organisasi, dan (ii) devolusi, yang sering disebut sebagai desentralisasi yang adil atau politik yang mendelegasikan kekuasaan dinamis kepada agen. dipilih oleh keputusan lingkungan.

Kemudian lagi, Lemiux sebagaimana yang dikutip oleh Hetifa (2004) menyatakan secara cerdas, desentralisasi dan kemerdekaan dipandang sebagai hak teritorial dan kekuasaan untuk mengatur dirinya sendiri, baik menyangkut pilihan-pilihan misalnya organisasi maupun pilihan politik dengan mempertimbangkan pengaturan undang-undangnya.⁴ Pada tataran fundamental, pemerintah pusat dan pemerintah terdekat memiliki hubungan yang sinergis. Pemerintah pusat dalam membentuk pendekatan harus fokus pada kecerdasan lingkungan serta sebaliknya ketika menyusun peraturan daerah harus memperhatikan kepentingan nasional.⁵ Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, kewenangan daerah untuk

³ Ismet Sulila, *Implementasi Dimensi Layanan Publik Dalam Konteks Otonomi Daerah*, Deepublisher, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2015, h.67.

⁴ *Ibid*, h.68.

⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, penjelasan paragraf keempat.

membentuk kebijakan daerah dan kebijakan otonom tidak diatur. Pasca amandemen, barulah tentang kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk kebijakan daerah. Berlandaskan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, bahwa pemerintah daerah memiliki pilihan untuk menentukan pedoman teritorial dan pedoman yang berbeda untuk melakukan tugas kemerdekaan dan co-organisasi. Menyinggung definisi ini, sangat baik dapat diuraikan bahwa sejauh menetapkan pendekatan teritorial, itu apa-apa tapi komitmen provinsi namun merupakan hak pemerintah daerah. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah terjadi perubahan besar terhadap desentralisasi dalam hal pengangkatan tenaga ahli di Indonesia.

Salah satu kemajuan yang tidak pernah dikendalikan dalam undang-undang pemerintah daerah masa lalu adalah bahwa daerah memiliki hak istimewa untuk memutuskan pendekatan provinsi untuk menyelesaikan masalah pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya, Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014 memiliki pandangan yang lebih jelas dan pasti tentang penunjukan kekuasaan antara pusat dan daerah. Dalam undang-undang ini, pembagian urusan pemerintahan pusat dan teritorial ditambahkan dan digambarkan melalui hubungan yang terpisah.

Keberadaan urusan pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat mengerucut pada urusan pemerintahan yang bersifat absolut dan urusan pemerintahan yang

bersifat konkuren.⁶ Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat sedangkan kewenangan konkuren merupakan kewenangan yang dibagi antara urusan suatu pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.⁷ Keberadaan urusan konkuren yang menjadi dasar adanya otonomi daerah menjadikan banyak kebijakan publik serta juga menjadi dasar tujuan pemerintah. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat 34 jenis urusan pemerintahan yang dapat dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dilihat dari contoh sebaran ahli dalam pengelompokan pengaturan undang-undang, ahli untuk urusan pemerintahan langsung diisolasi terlebih dahulu, sedangkan selebihnya merupakan urusan pemerintah simultan.

Isu-isu pemerintahan secara simultan menjadi alasan untuk memutuskan jenis-jenis permasalahan pemerintahan yang akan disampaikan ke daerah melalui penyusunan pedoman pelaksanaan.⁸ Urusan pemerintahan baik yang bersifat absolut maupun konkuren pada prinsipnya merupakan awal dari kebijakan pemerintah yang sebagai salah satu usaha untuk kemakmuran rakyat. Urusan pemerintah bersifat konkuren merupakan urusan pemerintahan yang paling dekat dengan pelayanan masyarakat dikarenakan pemangku kebijakan ini adalah pemerintahan provinsi dan

⁶Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 9 ayat (2).

⁷Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 9 ayat (3).

⁸Dinoroyo Margandaa Aritonang, *Pola Distribusi Urusan Pemerintahan Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, STIA LAN Bandung.

pemerintahan kabupaten/kota yang secara langsung bersinggungan dengan masyarakat.

Adanya kebijakan pemerintah yang diwujudkan melalui program kerja dan dituangkan dalam pemerintahan yang diwujudkan melalui program kerja dan dituangkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran merupakan salah satu ukuran pelaksanaan kegiatan. Selama ini kebijakan pelaksanaan kegiatan sering bertumpu pada system terapan anggaran kegiatan. Jarang sekali suatu kebijakan atau kegiatan tersebut dievaluasi melalui pencapaian tujuan.

Pencapaian tujuan kegiatan yang setiap akhir tahun dilaporkan sangat jarang sekali dievaluasi mengenai keberhasilan apakah tujuan tersebut tercapai. Hal ini cukup memprihatinkan mengingat tujuan adanya kebijakan dan kegiatan pemerintah tersebut menjadi tidak tetap sasaran terhadap kesejahteraan masyarakat yang tidak hanya sekedar angka presentase serapan anggaran belaka.

Tanggal 13 Maret 2019 telah diundangkanlah pada Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Laporan Dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Peraturan ini merupakan penjabaran dari Pasal 74 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa ketentuan mengenai laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, laporan pertanggungjawaban dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah serta tata cara evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat (1) dan Pasal 70 ayat (5) diatur dengan peraturan pemerintah. Sedangkan dalam Pasal 69 terdapat dalam kewajiban kepala daerah yang diatur dalam

Pasal 67 meliputi (i) kewajiban kepala daerah untuk memelihara dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 serta memelihara dan memelihara amanah Negara Kesatuan Republik Indonesia, (ii) menyesuaikan diri dengan segala peraturan perundang-undangan. (iii) menciptakan kehidupan berbasis popularitas, (iv) menjaga moral dan standar dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, (v) menerapkan standar administrasi yang sempurna dan besar, (vi) melaksanakan kunci publik proyek, (vii) membangun asosiasi kerja dengan semua organisasi tingkat atas di kabupaten dan semua perangkat provinsi. Sedangkan Pasal 70 ayat (5) menyatakan bahwa laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah digunakan sebagai bahan evaluasi dan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat. Namun didalam undang-undang tersebut memiliki ratusan pasal mengenai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dari seluruh pengaturan yang ada, ternyata tidak terdapat pengaturan mengenai evaluasi hasil penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini dapat menimbulkan pemikiran dalam penelitian yang diteliti mengenai maksud dan tujuan diadakannya penyerahan urusan kewenangan konkuren baik yang wajib maupun pilhan. Sehingga untuk memahami tentang latar belakang penyerahan urusan konkuren kepada sebagaimana dalam urusan terdapat kebijakan pemerintah.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Perumusan masalah yang tegas dapat menghindari pengumpulan data yang tidak diperlukan sehingga penelitian akan lebih terarah pada tujuan yang ingin dicapai. Perumusan masalah digunakan untuk mengetahui dan menegaskan masalah-masalah yang hendak diteliti dan dapat memudahkan untuk menganalisa yang dapat dilakukan secara mendalam serta sesuai dengan yang telah ditentukan.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas sebagaimana yang telah dikemukakan mengenai penyerahan urusan konkuren terhadap pemerintahan sebagaimana kebijakan pemerintah dalam laporan dan evaluasi pemerintahan daerah, maka dapat dikemukakan dalam suatu rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apa ratio legis Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terhadap diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 dalam perspektif hukum administrasi ?
2. Apa tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 ?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Bahwa target yang ingin dicapai sebagai solusi atas masalah yang dihadapi maupun untuk memenuhi kebutuhan perorangan. Berawal dari permasalahan tersebut maka tujuan penelitian hukum ini adalah :

1. Untuk memperoleh data dan informasi yang akurat guna penyusunan penulisan hukum sebagai syarat memperoleh gelar magister dibidang ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya;

2. Memberikan sumbangan pemikiran bagi penyelesaian mengenai problematika yuridis yang timbul;
3. Untuk menelaah mengenai maksud dan tujuan penyerahan urusan konkuren berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
4. Untuk menelaah dan mengkaji mengenai ratio legis diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Laporan Dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat dari penelitian hukum ini adalah :

1. Bagi akademis

Dalam melengkapi tugas akhir semester dan salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya;

2. Bagi praktis

Tinjauan secara praktis untuk mengetahui dan menganalisa dalam suatu hubungan hukum yang sudah berjalan sehingga terpenuhilah tujuan hukum yang preskriptif sebagaimana hambatan-hambatan yang akan dihadapi para praktisi hukum serta pejabat pemerintah. Dan memberikan masukan kepada para pemangku kebijakan bahwa setiap kebijakan publik harus memiliki hasil guna untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat;

3. Bagi Teoritis

Tujuannya untuk menambah ilmu pengetahuan terutama berkaitan dengan sistem pemerintahan/ketatanegaraan serta mengetahui tujuan jangka panjang bernegara.

1.5. TINJAUAN PUSTAKA

Dari perspektif politik, kemerdekaan dicirikan sebagai hak untuk mengatur sendiri kepentingan interior suatu daerah atau asosiasi sesuai dengan hukumnya sendiri. Definisi ini memberikan pengaturan bahwa independensi itu sendiri diidentikkan dengan kesempatan untuk mengelola isu-isu internal tanpa campur tangan oleh kelompok yang berbeda. Pada akhirnya, jika dikaitkan dengan "lokal", kemerdekaan teritorial itu sendiri mengandung arti pemerintahan sendiri. Sebagai aturan umum, kemerdekaan provinsi adalah pengaturan administrasi yang menawarkan kesempatan kepada kabupaten untuk menangani domain masing-masing sesuai dengan aset dan SDM normal setiap daerah. Pengaturan pemerintahan sendiri dalam kemandirian lokal harus ditempatkan pada jalur yang benar. Hal ini dengan alasan bahwa pelaksanaan strategi kemerdekaan lokal itu sendiri berhubungan erat dengan pandangan dunia dari kerangka otoritas publik yang dianut.⁹

Keberadaan otonomi daerah tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Ayat (1) menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dipisahkan menjadi daerah-daerah biasa dan daerah-daerah umum diisolasi menjadi aturan-aturan dan masyarakat perkotaan dimana setiap daerah, daerah dan kota

⁹Johan Jasin, *Penegakan Hukum Dan Hak Asasi Manusia Di Era Otonomi Daerah*, Deepbulish Publisher, Sleman-DIY, Cetakan Pertama, Mei 2019, h.116.

memiliki pemerintahan teritorial yang diatur dengan undang-undang. Sementara itu, ayat (2) menyatakan bahwa otoritas bersama, lokal dan regional mengendalikan dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang ditunjukkan oleh standar kemandirian dan organisasi bersama.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam jaringan, otonomi daerah diartikan sebagai hak, spesialis, dan komitmen lokal untuk mengarahkan dan menangani keluarga mereka sendiri sesuai dengan undang-undang dan pedoman yang sesuai.¹⁰ Sedangkan sebagaimana ditunjukkan oleh Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa kemerdekaan teritorial mengandung arti hak, kekuatan, dan komitmen daerah-daerah merdeka untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan-urusan pemerintahan dan kepentingan jaringan-jaringan yang berdekatan dalam penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Republik Indonesia. Sebagaimana dikemukakan oleh Hanif Nurcholis, kemerdekaan provinsi menyiratkan hak penduduk yang tinggal di suatu ruang untuk mengarahkan, mengawasi, mengendalikan, dan membina usahanya sendiri dengan memperhatikan undang-undang dan pedoman yang relevan.¹¹

Dari pengertian otonomi tersebut, dapat disimpulkan bahwa kemerdekaan provinsi dapat diartikan sebagai kekuatan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah, dua wilayah dan masyarakat perkotaan untuk mengarahkan,

¹⁰ [...] <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/otonomi%20daerah>, diakses tanggal 18 Agustus 2020 pukul 10.00 WIB.

¹¹ Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktek Pemerintahan Otonomi Daerah*, Gramedia Widia Sarana Indonesia, Jakarta, 2007, h.30.

mengawasi, mengendalikan dan mengembangkan masalah mereka sendiri sesuai dengan kapasitas masing-masing kabupaten dan menyinggung terhadap hukum dan pedoman yang berlaku dan mengikat.¹² Otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan atas asas desentralisasi yang berarti bahwa penyerahan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan ini dilakukan untuk memudahkan pemerintah pusat untuk mengkoordinasikan setiap daerah dalam pertumbuhan ekonomi daerah tersebut terutama peningkatan atau penurunan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah tersebut.¹³

Dalam penerapannya, pemerintah pusat tidak lepas tangan secara penuh dan masih memberikan bantuan kepada pemerintah daerah berupa dana perimbangan yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah dalam pembangunan dan menjadi komponen pendapatan daerah dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten/kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional artinya pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, pemanfaatan dan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.¹⁴ Tujuan utama penyelenggaraan

¹²Yoyo Sudaryo,dkk, *Keuangan Di Era Otonomi Daerah*, Penerbit Andi Offset Yogyakarta, STIE INABA BANDUNG, 2017, h.87.

¹³*Ibid*,h.86.

¹⁴ David Harianto dan Priyo Hari Adi, *Hubungan Antara Dana Alokasi Umum, Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah Dan Pendapatan Perkapita*, Fakultas Ekonomi Universitas Kristen SatyaWacana Salatiga, Simposium Nasional Akuntansi X, Unhas Makassar, 2007.

otonomi daerah ialah untuk bekerja pada administrasi terbuka dan memajukan ekonomi lokal seperti bekerja pada bantuan pemerintah individu, nilai dan kesetaraan, mendemokratisasikan dan menghormati budaya terdekat dan mengikuti potensi dan keragaman provinsi.¹⁵

Dengan demikian, inti dari alasan kemerdekaan teritorial adalah untuk mengusahakan bantuan pemerintah daerah dengan mengerjakan administrasi terbuka ke daerah dan memungkinkan daerah untuk mengambil bagian dalam siklus kemajuan.

1.6. METODE PENELITIAN

1.6.1. TIPE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian normative yuridis sebagaimana dilakukan penelusuran terhadap permasalahan hukum yang telah dirumuskan dengan mempelajari ketentuan perundang-undangan yang berkaitan keberadaan permasalahan yang dibahas serta sebagai titik tolak penelitian dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.6.2. PENDEKATAN PENELITIAN

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan berdasarkan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu segala permasalahan yang

¹⁵ Muhammad Zaenuddin, *Isu Problematika Dan Dinamika Perekonomian Kebijakan Publik*, Penerbit Deepublish Publisher, Yogyakarta, 2018, h.21.

ditelaah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan pendekatan masalah dengan sifat hukum normatif dengan mempelajari dan menguraikan tentang norma-norma dan pasal-pasal dalam aturan huku yang berlaku dan relevan terhadap pokok bahasan yang dirumuskan¹⁶. Dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) karena diharapkan dapat memeriksa gagasan-gagasan hukum yang terkandung dalam pasal-pasal yang termuat dalam standar-standar hukum yang dievaluasi, sehingga mengingat pasal-pasal yang terkandung dalam undang-undang tersebut pada dasarnya merupakan usulan yang merupakan perkembangan dari cita-cita yang sah. Penggunaan pendekatan perundang-undangan merupakan *condition sine quanon* bagi penelitian hukum normatif.¹⁷ Menurut Prof. Peter Mahmud mengatakan bahwa manfaat penggunaan pendekatan perundang-undangan adalah untuk mencari ratio legis dan dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan dengan mempelajari ratio legis dan dasar ontologis suatu undang-undang. Maka akan mampu menangkap kandungan filosofis yang ada dibelakang undang-undang itu.¹⁸

Dengan demikian akan dapat disimpulkan ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isi yang dihadapi.

1.6.3.SUMBER BAHAN HUKUM

¹⁶ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011,h.42.

¹⁷Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Surabaya,2005,h.93.

¹⁸*Ibid*, h.94.

Menggunakan sumber bahan hukum terdapat 2 (dua) bagian yaitu bahan hukum primer adalah bahan hukum yang berkaitan dengan konteks hukum positif di Indonesia yang dikaji dalam penelitian berupa peraturan perundang-undangan :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Laporan Dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Sedangkan sumber bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berhubungan dengan sumber bahan hukum primer dengan tujuan dalam penggunaan membantu kelengkapan dari bahan hukum primer yang dapat membantu untuk menganalisa permasalahan diatas seperti surat kabar, media internet, jurnal hukum, referensi buku yang berkenaan dengan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.6.4.METODE PENGUMPULAN BAHAN HUKUM

Prosedur pengumpulan bahan hukum menggunakan studi kepustakaan atau dokumen yaitu melakukan studi kepustakaan yang berkaitan dengan materi yang akan dibahas dalam tesis dengan cara membaca peraturan perundang-undangan, buku teks, surat kabar, jurnal hukum, dan literatur lainnya. Sebagaimana diseleksi berdasarkan klasifikasi prioritas sehubungan dengan rumusan masalah di atasnya yang selanjutnya diolah dan dirumuskan secara sistematis sesuai dengan pokok bahasan dalam penulisan tesis ini.

1.6.5. ANALISA BAHAN HUKUM

Sumber bahan hukum yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis dengan metode interpretasi atau penafsiran. Interpretasi gramatikal adalah interpretasi dengan menafsirkan atau menjelaskan istilah atau bagian kalimat dari suatu peraturan perundang-undangan menurut bahasa hukum. Langkah-langkah yang digunakan adalah :

- (1) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- (2) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum;
- (3) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- (4) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;

- (5) Memberikan preskriptisi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun didalam kesimpulan.¹⁹

1.7. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab yang tersusun secara sistematis dengan tujuan agar dengan mudah untuk dipahami. Bab I merupakan pendahuluan sebagai wahana yang memaparkan arah penulisan dan hal-hal pokok yang berhubungan erat dengan skripsi ini. Di dalamnya terdapat uraian dan penjelasan yang menyangkut permasalahan latar belakang dan rumusan masalah yang berisikan mengenai isu hukum yang akan menjadi pembahasan di dalam penelitian ini, tujuan dan manfaat penulisan, metode penelitian, tinjauan pustaka dan pertanggungjawaban sistematika. Dengan demikian bab pendahuluan ini merupakan uraian ringkas tentang apa yang menjadi isi keseluruhan penulisan tesis ini, merupakan pemikiran yang mendasari timbulnya permasalahan yang akan diuraikan dan dikupas dalam bab selanjutnya.

Bab II merupakan pembahasan rumusan masalah pertama terhadap ratio legis Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2014 tentang Laporan Dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Bab III adalah pembahasan atas rumusan kedua yaitu tujuan penyerahan urusan konkuren (tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah) berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁹*Ibid*,h.171.

Bab IV adalah bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan ringkasan atau inti dari segala apa yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya dan diharapkan dapat memberikan pemecahan terhadap permasalahan yang timbul serta diuraikan dalam jawaban atas masalah yang berkaitan dengan implementasi urusan konkuren dalam evaluasi dan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah. dan saran sebagai sumbangan pemikiran atas pemecahan masalah. Sedangkan saran berisikan sumbangan pemikiran dari penyusun atas permasalahan yang telah dibahas dalam tesis ini.

BAB II

RATIO LEGIS UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 13 TAHUN 2019