

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang menerapkan sistem Otonomi Daerah yang mana telah memberikan peran yang besar kepada pemerintah maupun masyarakat dalam rangka pembangunan negara. Menurut Pasal 18 Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan provinsi tersebut dibagi atas kabupaten dan kota. Selanjutnya pemerintah daerah tersebut menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Hal ini yang menjadi landasan yang kuat bagi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Otonomi daerah yang termuat dalam peraturan perundang-undangan, dimulai dari lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, dimana dalam undang undang ini ada amanah kepada Komite Nasional Daerah untuk menjalankan pekerjaan mengatur rumah-tangga daerahnya. Hal ini diatur pada Pasal 2 bahwa "*Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur*

rumah-tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya". Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 huruf h bahwa *"Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan"*. Dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 1 huruf h bahwa *"Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan*. Terakhir yang berlaku saat ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 1 Angka 6 bahwa *"Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia"*.

Dengan adanya otonomi daerah dimaksud, dianggap dapat mempercepat pembangunan dan perekonomian daerah, serta mengembangkan inovasi sesuai sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.

Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, pemerataan, dan

keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Provinsi merupakan daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi sebagai pelaksana kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada gubernur hingga bupati/walikota.¹

Adanya otonomi daerah menyebabkan beberapa kebaikan sebagaimana menurut Rondinelli dan Chemma, yaitu:

- a. Mengatasi keterbatasan dana dan sesuai kepentingan masyarakat setempat;
- b. Mengurangi sifat prosedural dan berbelit-belit dari pihak birokrasi;
- c. Merumuskan kebijakan publik dengan realistis;
- d. Memberikan layanan yang baik dan tepat kepada daerah-daerah terpencil;
- e. Melibatkan masyarakat luas dalam pemerintahan dan lainnya.²

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi antara berbagai tingkat pemerintah, serta bagaimana cara mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publiknya. Dikemukakan oleh Efendi Fadli bahwa “Hubungan keuangan ini merupakan salah satu isu disamping isu lainnya seperti pembagian kewenangan, pengawasan, dan sebagainya yang cukup mengemuka dalam Negara kesatuan, termasuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang menganut sistem desentralisasi”.³

Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dengan demikian, maka undang-undang tidak akan terlaksana dengan baik apabila tidak adanya peraturan

¹ Badrudin, R, *Ekonomika Otonomi Daerah*, UPP STIM YKPN Yogyakarta, Edisi Kedua, Yogyakarta, 2017, hlm. 9.

² Syaukani HR et. all., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan PUSKAP, Yogyakarta, 2003, hlm. 16.

³ Efendi Fadli, M, *Pengelolaan Dana Hibah Oleh Pemerintah Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance*. Guepedia, Jakarta, 2022, hlm. 18.

pemerintah. Hibah daerah menurut sejarahnya pertama kali diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2005 Tentang Hibah Kepada Daerah, yang saat ini sudah tidak berlaku lagi. Hal ini secara tegas diatur pada Pasal 31 huruf b "*Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Hibah Kepada Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4577), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku*". Peraturan pemerintah ini diganti dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Hibah Daerah. Menurut Pasal 1, yang dimaksud dengan hibah daerah ialah "pemberian dengan pengalihan hak atas sesuatu dari Pemerintah atau pihak lain kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan dilakukan melalui perjanjian" yang kemudian dijelaskan dalam Pasal 3 bahwa "hibah daerah dapat berbentuk uang, barang, dan/atau jasa".

Guna mencapai tujuan negara dengan mengutamakan pembangunan dan pengembangan daerah, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah membutuhkan anggaran. Anggaran merupakan proses alokasi sumber daya yang penting, mengingat sifat pemerintahan yang berusaha mengalokasikan sumber daya yang terbatas untuk memenuhi tuntutan-tuntutan yang tidak terbatas. Anggaran juga merupakan suatu daftar atau pernyataan yang terperinci mengenai pengeluaran dan penerimaan negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu. Rencana penerimaan dan pengeluaran belanja dirancang oleh pemerintah kemudian diajukan kepada lembaga legislatif yang kemudian mengkaji dan mempertimbangkannya, selanjutnya memutuskan serta menetapkannya di dalam undang-undang.

Sebagaimana telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 309 bahwa adanya Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang disingkat APBD, merupakan dasar pengelolaan keuangan Daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran sesuai dengan undang-undang mengenai keuangan negara. Urusan perencanaan anggaran negara pun diatur secara terperinci dalam perundang-undangan dan terikat akan hukum karena menyangkut bagian penting dalam mencapai tujuan negara.

Pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah diatur juga dalam peraturan perundang-undangan. Salah satunya ketentuan Pasal 282 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang pada pokoknya mengatur bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD dan administrasi penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan daerah dilakukan secara terpisah dengan administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintah pusat. Namun demikian, “dalam Pasal 283 ditegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah tetap merupakan bagian tidak terpisahkan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagai akibat dari penyerahan urusan pemerintahan”.⁴

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang saat ini telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan

⁴ Karianga, H, *Carut Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah, Perspektif Hukum dan Politik*. Kencana, Jakarta, 2017, hlm 1.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pasal 43 diatur bahwa dalam rangka penyelenggaraan asas desentralisasi dan untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah memberikan sumber-sumber penerimaan kepada Pemerintah Daerah, yang antara lain terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Pinjaman Daerah sebagai salah satu sumber pembiayaan. Selain itu, Pemerintah Daerah diberikan juga peluang untuk memperoleh pendapatan lainnya, yaitu pendapatan hibah sebagai lain lain pendapatan. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sendiri, Pasal 131 ayat (3) disebutkan bahwa tujuan dari hibah kepada Daerah, yang digunakan untuk mendukung pembangunan fisik dan/atau layanan publik Daerah tertentu yang didasarkan pada perjanjian antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 1 angka 20 "*Hibah adalah pengalihan kepemilikan barang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat, antar Pemerintah Daerah, atau dari Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah kepada Pihak Lain, tanpa memperoleh penggantian*". Di Indonesia hibah merupakan salah satu dari pendapatan bagi daerah otonom yang selanjutnya disebut hibah daerah. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 31 menyebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD)

terdiri dari: a. pajak daerah; b. retribusi daerah; c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Perkembangannya hibah tidak hanya dilakukan oleh orang atau badan hukum (Hukum Privat) akan tetapi juga dilakukan oleh Pemerintah selaku subjek hukum (Hukum Publik). Hibah yang diberikan Pemerintah kepada penerima hibah tidak lepas begitu saja dari hak dan kewajiban kedua subjek hukum tersebut, melainkan harus ada pengawasan serta laporan pertanggungjawaban dari dana hibah yang telah diberikan. Bahwa, laporan pertanggungjawaban dana hibah tersebut harus sesuai dengan isi naskah perjanjian hibah sebagaimana dalam proposal yang diajukan dituangkan rencana anggaran belanja.⁵

Selanjutnya dijelaskan kembali masih dalam Pasal yang sama bahwa yang dimaksud “lain-lain pendapatan asli daerah yang sah” adalah sebagai berikut:

- a. hasil penjualan BMD yang tidak dipisahkan;
- b. hasil pemanfaatan BMD yang tidak dipisahkan;
- c. hasil kerja sama daerah;
- d. jasa giro;
- e. hasil pengelolaan dana bergulir;
- f. pendapatan bunga;
- g. penerimaan atas tuntutan ganti kerugian Keuangan Daerah;
- h. penerimaan komisi, potongan, atau bentuk lain sebagai akibat penjualan, tukar-menukar, hibah, asuransi, dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan atau penerimaan lain sebagai akibat penyimpanan uang pada bank, penerimaan dari hasil pemanfaatan barang daerah atau dari kegiatan lainnya merupakan Pendapatan Daerah;
- i. penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- j. pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- k. pendapatan denda pajak daerah;
- l. pendapatan denda retribusi daerah;
- m. pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;

⁵ Prastowo Budi, Hibah Pemerintah dan Pertanggungjawabannya, *Justitia Jurnal Hukum*, Vol. 1 No. 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surabaya, April 2017, hlm 1.

- n. pendapatan dari pengembalian;
- o. pendapatan dari BLUD; dan
- p. pendapatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan dengan tegas bahwa selain berkewajiban mengalokasikan dana perimbangan, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau hibah kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya. Pengalokasian dana perimbangan dan pemberian pinjaman dan/atau hibah ini dilaksanakan dalam kerangka hubungan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Penganggaran hibah dari pemerintah pusat kepada daerah dilakukan berdasarkan permintaan yang diajukan oleh pemerintah daerah yang kemudian dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara untuk ditetapkan. Penerushibahan dapat dilaksanakan setelah Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Hibah kepada pemerintah daerah disahkan dan dianggarkan dalam perubahan APBN. Penyaluran hibah kepada pemerintah daerah dalam bentuk uang yang bersumber dari penerimaan dalam negeri dilakukan melalui pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara (selanjutnya ditulis RKUN) ke dalam Rekening Kas Umum Daerah (selanjutnya ditulis RKUD). Sementara penyaluran kepada pemerintah daerah dalam bentuk uang yang bersumber dan pinjaman dan/atau hibah luar negeri dilakukan melalui: 1). Pemindahbukuan dari RKUN ke RKUD, 2). Pembayaran langsung, 3). *Letter of Credit* (L/C), 4). Pembiayaan pendahuluan.

Penyaluran hibah kepada Pemerintah daerah dalam bentuk barang dan/atau jasa dituangkan dalam berita acara serah terima yang ditandatangani oleh Pemberi Hibah Luar Negeri atau pihak yang dikuasakan dan Pemda yang dibuat setelah

mendapat pertimbangan terlebih dahulu dari Kementerian Teknis. Hal ini tercantum dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 8.2/Pmk.07/2022 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 224/Pmk.07/2017 Tentang Pengelolaan Hibah Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah. Kemudian dalam Pasal 52 Ayat (30) menyebutkan bahwa Gubernur atau Bupati/Walikota bertanggung jawab sepenuhnya secara formal dan materiil atas pelaksanaan dan penggunaan dana program/kegiatan yang bersumber dari hibah.

Sementara pemerintah daerah dapat memberikan hibah setelah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang selanjutnya harus dianggarkan dalam APBD. Hal ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 22 ayat (3). Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 298 ayat (4) juga dijelaskan bahwa kegiatan belanja hibah yang dianggarkan dalam APBD harus sesuai dengan kemampuan keuangan daerah setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, apabila belanja urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan telah dipenuhi untuk diprioritaskan, maka daerah dapat menyelenggarakan pemberian hibah yang selanjutnya diatur kembali dengan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023, Provinsi Jambi

merencanakan Pendapatan Daerah sebesar Rp. 4.909.073.167.294,00 yang bersumber dari:

- a) Pendapatan Asli Daerah sebesar Rp. 2.259.688.736,896.00.
- b) Pendapatan transfer dari pemerintah pusat sebesar Rp2.620.878.635.648,00.
- c) Lain-lain pendapatan daerah yang sah sebesar Rp.28.505.794.750,00.

Pendapatan Asli Daerah sebesar Rp. 2.259.688.736,896.00 memiliki rincian yakni sebagai berikut:

- a) Pajak Daerah direncanakan sebesar Rp. 1.917.532.851.318,00.
- b) Retribusi Daerah direncanakan sebesar Rp. 25.883.239.118,00.
- c) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan direncanakan sebesar Rp. 35.179.073.384,00.
- d) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah direncanakan sebesar Rp. 281.093.573.076,00.

Adapun yang dimaksud dengan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah sesuai dengan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Salah satu sumber dari pendapatan tersebut yakni berasal dari pendapatan hibah. Sama halnya dengan lain-lain pendapatan yang sah sebesar Rp. 28.505.794.750,00 juga salah satunya berasal dari hibah sebagaimana tercantum dalam Pasal 46 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (5) Provinsi Jambi juga menganggarkan sebesar Rp. 109.056.473.756,00 untuk Belanja Hibah di Tahun 2023.

Belanja bantuan dana hibah sebagai salah satu komponen dari keuangan pada daerah yang setiap tahunnya dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Belanja Hibah selayaknya dikelola secara tepat sasaran, secara tertib, taat peraturan perundang-undangan, efisien dan efektif, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat. Oleh karena itu, Belanja Hibah sejatinya diperuntukkan dalam rangka akselerasi pembangunan daerah guna mencapai kesejahteraan rakyat.⁶

Hibah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam penelitian ini penulis mengambil contoh hibah berupa tanah. Karena tanah merupakan salah satu sumber kehidupan yang sangat penting bagi manusia sebab tanah dapat mensuplai hampir seluruh kebutuhan manusia. Tanah juga mempunyai nilai yang sangat tinggi baik berupa nilai ekonomis maupun nilai kemanfaatannya. Melihat pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka Negara di dalam konstitusinya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) tersebut merupakan suatu landasan untuk mencapai tujuan Negara Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.

⁶ Handayani, Debie, *Manajemen Dana Bantuan Hibah Pemerintah Kota Tanjung Pinang*, Naskah Publikasi, Tanjung Pinang, 2013, hlm. 4.

Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur.⁷ Semakin meningkatnya jumlah penduduk di Indonesia membuat keberadaan tanah menjadi semakin penting. Hal ini juga dikarenakan semakin banyaknya kebutuhan tanah untuk kepentingan pembangunan, namun sebagaimana yang diketahui bahwa tanah bersifat statis atau tidak dapat bertambah bahkan cenderung berkurang. Tidak hanya orang-perorangan, bahkan Badan Hukum dan Instansi Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah juga memerlukan tanah baik untuk pelaksanaan tugasnya maupun untuk kepentingan lain.

Berdasarkan subyek hukumnya, hak atas tanah dapat dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum. Subyek hukum yang berbentuk perseorangan dapat berasal dari warga Negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia. subyek hukum yang berbentuk badan hukum dapat berupa badan hukum privat atau badan hukum publik, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Salah satu badan hukum yang dapat menguasai tanah yaitu Pemerintah Daerah, yaitu Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.⁸

Hukum tanah nasional di dalamnya terdapat berbagai cara untuk memperoleh hak atas tanah salah satunya melalui peralihan hak. Peralihan hak atau pemindahan hak merupakan perbuatan hukum yang tujuannya untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain (penerima hak). Dalam pelaksanaan peralihan hak atas tanah ini masih banyak ditemui permasalahan yang ada baik itu diakibatkan oleh pelaksanaan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada maupun karena faktor lain. Untuk memperoleh hak-hak atas tanah haruslah

⁷ Hutagalung, Arie Sukanto & M. Gunawan, *Kewenangan Pemerintah Bidang Petanahan*, Rajawali Pers.Jakarta, 2008, hlm. 19.

⁸ U. Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm. 67.

dilakukan berdasarkan pada alas hak dan menurut tata cara yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁹ Proses peralihan hak atas tanah dikatakan tuntas apabila penerima hak dapat membuktikan kepemilikannya atas tanah tersebut secara sah. Kepemilikan hak atas tanah yang sah dibuktikan dengan adanya sertipikat yang sah atas tanah tersebut yang dapat diperoleh setelah dilakukan pendaftaran oleh Kementerian Agraria Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) wilayah setempat. Hal ini dilakukan demi tercapainya salah satu tujuan pokok dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yaitu meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hasil penelusuran penulis, ada beberapa penelitian yang hampir serupa tetapi tidak sama, antara lain: 1). Tesis Holmes Sianturi S.H., Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2017, yang berjudul Tata Kelola Belanja Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD oleh Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan *Good Governance*, permasalahan yang dibahas tata kelola belanja hibah dan bantuan sosial yang bersumber dari APBD dalam transparansi dan akuntabilitas oleh Pemerintah Daerah dalam mewujudkan *Good Governance*. 2). Tesis Ardhillies Gagalang, Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Borneo, Tarakan, 2022, permasalahan yang dibahas bagaimana Bagaimana pelaksanaan perjanjian hibah yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Demak kepada Badan Hukum di Kabupaten Demak, Apakah hambatan dalam

⁹ S. Sauni, Konflik Penguasaan Tanah Perkebunan, *Jurnal UBELAJ*, Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, 2016, hlm 45–67.

pengajuan permohonan hibah sebelum terbitnya Naskah Perjanjian Hibah Daerah. Bagaimana solusi dalam mengatasi hambatan pada proses pengajuan hibah daerah yang dilakukan oleh Badan Hukum kepada Pemerintah Kabupaten Demak. Adapun yang membedakan penulisan ini dengan penulisan sebelumnya adalah penulis hanya menitikberatkan kepada pengaturan tentang hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi daerah berdasarkan peraturan perundang-undang di Indonesia.

Hibah daerah merupakan salah satu sumber pendapatan sekaligus sumber pengeluaran yang berpengaruh dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Namun, dalam pelaksanaan hibah daerah sendiri dalam Pasal 295 ayat 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak menyebutkan secara jelas apa saja bentuk barang yang bisa dihibah secara rinci. Apabila berupa uang, tentu ada nilai yang ditentukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Apabila berupa barang dan/atau jasa, diatur apakah barang dan/atau jasa tersebut termasuk kategori barang dan/atau jasa yang dapat dihibahkan atau diterima sebagai hibah, sehingga terdapat *multitafsir*, maka dari itu, diperlukan adanya pengkajian terhadap barang yang akan dihibahkan seperti asal muasal barang, apakah barang tersebut diakui secara administrasi dan dapat dikategorikan barang yang dapat dihibahkan, hingga pihak mana yang tepat sebaiknya menerima hibah barang tersebut. Kemudian bagaimana peran Pemerintah Pusat dalam memfasilitasi Pemerintah daerah untuk mewujudkan tujuan dan fungsi otonomi daerah melalui adanya hibah kepada daerah.

Hal ini dilakukan semata-mata untuk mewujudkan manfaat dari adanya pemberian hibah sebagai menunjang pencapaian sasaran program dan

kegiatan pemerintah dilakukan dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat dan pemberian dana hibah dilakukan dengan prinsip selektif, akuntabel, transparan dan keadilan.¹⁰

Berdasarkan yang telah dijelaskan, maka penulis tertarik untuk membahas membahas lebih lanjut terkait dengan kekaburan norma mengenai pengaturan hibah dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia serta bagaimana kaitannya dengan otonomi daerah. Sehingga judul dari penelitian yang akan penulis angkat yaitu **Pengaturan Tentang Hibah dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah.**

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian hukum, umumnya dibuat dalam bentuk pertanyaan, bukan dalam bentuk pernyataan. Maka agar tesis ini terarah pembahasannya, Penulis membatasi pembahasan dan ruang lingkup tesis ini melalui perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan tentang hibah pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah?
2. Bagaimana kaitan hibah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan salah satu indikator keberhasilan suatu penelitian. Tujuan penelitian juga berisi kumpulan pernyataan yang menjelaskan

¹⁰ Aulia Utami Putri, *Pengelolaan Pemberian Dana Hibah*, Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sriwijaya, Palembang, 2016, hlm. 19

sasaran, maksud, atau gagasan-gagasan umum diadakannya suatu penelitian.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan mengkritisi pengaturan tentang hibah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah.
2. Untuk menganalisis dan mengkritisi kaitan hibah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan pelaksanaan otonomi daerah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan pengetahuan tentang pengaturan hibah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah kepada semua pihak sehingga dengan demikian manfaat penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Manfaat secara akademik, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai titik tolak dalam penelitian hukum yang berhubungan dengan pengaturan tentang hibah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah.
2. Manfaat secara praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan atau masukan bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan pengambil kebijakan dalam upaya untuk melakukan pengembangan dan pembaharuan hukum khususnya yang berkaitan dengan pengaturan tentang hibah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah.

E. Kerangka Konseptual

Konseptual berdasarkan pada prinsip ini akan diuraikan untuk memberikan kesatuan pemahaman, yaitu:

1. Pengaturan

Menurut I Wawang Setyawan, peraturan adalah suatu hal yang mutlak dan bersifat membatasi ruang gerak atau “kemerdekaan” setiap individu. Dengan kata lain, peraturan membangun norma untuk dijadikan pedoman oleh masyarakat agar hidup dengan tertib.

Peraturan adalah patokan yang dibuat untuk membatasi tingkah laku seseorang dalam suatu lingkup atau organisasi tertentu yang jika melanggar akan dikenakan hukuman atau sanksi. Dari poin di atas, dapat disimpulkan peraturan adalah perangkat yang berisi patokan dan ketentuan untuk dijadikan pedoman yang merupakan hasil dari keputusan yang telah disepakati dalam suatu organisasi yang bersifat mengikat, membatasi dan mengatur dan harus ditaati serta harus dilakukan untuk menghindari sanksi dengan tujuan menciptakan ketertiban, keteraturan, dan kenyamanan.¹¹

Sedangkan menurut Leon Duguit,

Pengaturan adalah suatu perbuatan untuk mengatur tingkah laku para anggota masyarakat, daya gunanya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama, dan jika timbul pelanggaran dari pengaturan tersebut akan menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu. Plato mengatakan bahwa pengaturan adalah sebuah sistem peraturan-peraturan yang teratur yang tersusun baik, dibuat untuk mengikat masyarakat.¹²

Dalam ilmu hukum, pengertian pengaturan berarti perundang-undangan yang berbentuk tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut sebagai hukum tertulis. Peraturan perundang-undangan yang

¹¹ R. Sopiyan, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (Ojk) Terhadap Perlindungan Konsumen Atas Data Pribadi Dalam Transaksi Peer To Peer Lending (P2p Lending) Berbasis Teknologi Informasi, *Repository Unsil*, Jawa Barat, 2022, hlm. 12.

¹² Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Perizinan*, Makalah Tidak Dipublikasikan, Jakarta, 1995, hlm. 8.

dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan atau kekuasaan yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum atau secara keseluruhan. “Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peristiwa perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu”.¹³ Berdasarkan beberapa pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa pengaturan merupakan suatu tatanan yang dibuat dengan tujuan untuk mengikat dan membatasi tingkah laku masyarakat dan harus ditaati oleh masyarakat itu sendiri, agar terciptanya suatu ketertiban sosial.

2. Hibah Pemerintah

Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 A Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tentang hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Selanjutnya hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilaksanakan secara adil serta selaras berdasarkan undang-undang. Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 Ayat (2) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yakni 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

¹³ Eko Winarno, *Pengaturan Hak Pensiun Dini Bagi Pekerja Tetap*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Surabaya, hlm. 13

dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, termasuk pengelolaan keuangan atau pendapatan daerah. Selanjutnya dalam Pasal 295 menjelaskan bahwa Lain-lain pendapatan daerah yang sah salah satunya adalah hibah. Menurut Pasal 295 ayat (2) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, hibah merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari Pemerintah Pusat, Daerah yang lain, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang bertujuan untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Hibah kepada daerah merupakan salah satu bentuk kebijaksanaan pemerintah pusat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pembangunan infrastruktur dan kemajuan daerah. Tentunya terdapat sumber dana hibah yaitu berasal dari APBN sesuai yang tertuang dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Hibah Daerah yang menjelaskan bahwa Hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah maupun sebaliknya, dilaksanakan melalui mekanisme APBN dan APBD. Dengan adanya prinsip otonomi seluas-luasnya termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang meliputi keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah termasuk dalam hal ini hibah kepada daerah yang menjadi wewenang pemerintah daerah.

“Secara etimologi, kata hibah berasal dari kata (*wahaba-yahabu-hibatan*) yang berarti pemberian”.¹⁴ Secara bahasa hibah berasal dari bahasa Arab yakni *hubuh al-rih*, yaitu: perlewatannya untuk melewatkannya dari tangan kepada yang lain. “Sedangkan secara terminologi hibah yaitu pemilikan yang *munjiz* (selesai) dan mutlak pada sesuatu benda ketika hidup tanpa penggantian meskipun dari yang lebih tinggi”.¹⁵

Hibah dalam bahasa Belanda adalah *schenking*, sedangkan menurut istilah yang dimaksud hibah, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1666 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata merupakan sesuatu persetujuan dengan mana si penghibah diwaktu hidupnya, dengan cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan suatu benda guna keperluan si penerima hibah yang menerima penyerahan itu.

Penghibahan termasuk perjanjian dengan cuma-cuma (*om niet*) dimana perkataan dengan cuma-cuma itu ditujukan pada hanya adanya prestasi dari satu pihak saja, sedang pihak yang lainnya tidak usah memberikan kontraprestasi sebagai imbalan. Perjanjian yang demikian juga dinamakan sepihak (unilateral) sebagai lawan dari perjanjian bertimbal-balik (bilateral). Perjanjian yang banyak tentunya adalah bertimbal-balik, karena yang lazim adalah bahwa orang yang menyanggupi suatu prestasi karena ia akan menerima suatu kontraprestasi.¹⁶

Berdasarkan Pasal 131 ayat (3) Undang Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, hibah daerah digunakan untuk mendukung pembangunan fisik dan/atau layanan

¹⁴ Fadli, Abu Rizal dan Mochamad Samsukadi, Hibah Perspektif Hadis Dan Interpretasi Hakim Pengadilan Agama Tentang Hibah Yang Dapat Ditarik Kembali, *Jurnal AL-YASINI Volume 04*, Sekolah Tinggi Agama Islam Al Yasini, Pasuruan, 2019, hlm. 124

¹⁵ Yuvita, Hibah Orang Tua Kepada Anak Menurut Perspektif Hukum Perdata Dan Hukum Islam Pada Masyarakat Di Kelurahan Betungan Kota Bengkulu, *Qiyas : Jurnal Hukum Islam dan Peradilan*, UIN Fatmawati Sukarno, Bengkulu, 2020, hlm. 63

¹⁶ R Subekti, *Aneka Perjanjian*, PT Citra Aditya Bakti, Jakarta, 1995, hlm. 94-95

publik daerah tertentu yang didasarkan pada perjanjian antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Dengan demikian, adanya hibah daerah turut menjadi salah satu upaya pemerintah dalam pembangunan negara yang merata dan menyeluruh dengan berdasarkan asas otonomi dalam pelaksanaannya.

Hibah Pemerintah adalah pemberian uang, barang, atau jasa yang berasal dari anggaran pemerintah (baik pusat maupun daerah) kepada pihak lain, baik individu, kelompok, organisasi masyarakat maupun lembaga pemerintah lainnya, yang sifatnya tidak wajib, tidak mengikat, dan bertujuan untuk mendukung pencapaian tujuan tertentu sesuai dengan kebijakan pemerintah.

3. Kerangka

Kerangka berasal dari kata rangka yang artinya garis besar suatu gejala atau kejadian yang akan dibuat dalam laporan lengkap dan resmi. Kerangka memiliki lima arti. Kerangka adalah sebuah homonim karena arti-artinya memiliki ejaan dan pelafalan yang sama tetapi maknanya berbeda. Kerangka memiliki arti dalam kelas nomina atau kata benda sehingga kerangka dapat menyatakan nama dari seseorang, tempat, atau semua benda dan segala yang dibendakan. Kerangka berasal dari kata dasar rangka.

4. Otonomi Daerah

Dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 pasal 1 ayat (6), pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Pasal 1 ayat (6) adalah, kesatuan masyarakat yang mempunyai batasbatas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara etimologis, pengertian otonomi daerah berasal dari bahasa Latin, yaitu "*autos*" yang berarti sendiri dan "*nomos*" yang berarti aturan. Jadi dapat diartikan bahwa otonomi daerah adalah mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Dalam bahasa Inggris, otonomi berasal dari kata "*autonomy*", dimana "*auto*" berarti sendiri dan "*nomy*" sama artinya dengan "*nomos*" yang berarti aturan atau Undang-undang. Jadi "*autonomy*" adalah mengatur diri sendiri. Sementara itu, pengertian lain tentang otonomi ialah sebagai hak mengatur dan memerintah diri sendiri atas inisiatif dan kemauan sendiri. Hak yang diperoleh berasal dari pemerintah pusat.¹⁷

Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, namun bukan kemerdekaan yang seluas-luasnya sehingga daerah otonomi itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Artinya, “daerah harus dipandang dalam 2 (dua) kedudukan, yaitu: sebagai organ daerah

¹⁷ Muhammad Nurlin, "*Tinjauan Teori Otonomi Daerah*", Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 42

untuk melaksanakan tugas-tugas otonomi; dan sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah”.¹⁸

Menurut beberapa ahli, Mahwood menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak dari masyarakat sipil guna mendapatkan sebuah kesempatan serta perlakuan yang sama, baik dalam mengekspresikan serta memperjuangkan suatu kepentingan dan ikut mengontrol sebuah kinerja pemerintah daerah. Sedangkan menurut Kansil, otonomi daerah yaitu suatu hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur serta mengurus rumah tangganya atau daerahnya sendiri sesuai undang-undang yang berlaku.¹⁹

Berdasarkan pendapat beberapa ahli dan kebijakan di atas, penulis menyimpulkan bahwa otonomi daerah adalah wewenang yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk mengelola urusan pemerintahannya sendiri secara mandiri yang ditetapkan sebagai urusan rumah tangga daerah dengan tetap berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

F. Landasan Teoritis

Sebagai landasan dalam penelitian ini yang berdasar pada konsep di atas maka penulis menggunakan beberapa teori yang sesuai untuk menjelaskan dan mencari solusi dari permasalahan yang ada. Teori-teori yang dimaksud antara lain:

1. Teori Otonomi Daerah

¹⁸ Andi Azikin, “Makna Otonomi Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pada Era Reformasi”, *Jurnal Manajemen Pemerintahan Vol. 5 No. 1*, IPDN Jatinangor, Jakarta, 2018, hlm. 39

¹⁹ Haris, Syamsuddin, *Desentralisasi & otonomi daerah : desentralisasi, demokratisasi & akuntabilitas pemerintah daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 89

Secara etimologi (harfiah), otonomi daerah berasal dari 2 kata yaitu "otonom" dan "daerah" Kata otonom dalam bahasa Yunani berasal dari kata "*autos*" yang berarti sendiri dan "*nomos*" yang berarti aturan. Sehingga otonom dapat diartikan sebagai mengatur sendiri atau memerintah sendiri. Sedangkan daerah yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah. Jadi, "otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri kepentingan suatu masyarakat atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus daerahnya sendiri".²⁰

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara umum, pengertian otonomi daerah yang biasa digunakan yaitu pengertian otonomi daerah menurut Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Undang Undang tersebut berbunyi otonomi daerah merupakan hak, wewenang, serta kewajiban daerah otonom guna mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakatnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara lebih luas lagi, otonomi daerah merupakan wewenang atau kekuasaan atas suatu wilayah atau daerah yang mengelola kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri mulai dari hal-hal yang berkaitan dengan ekonomi, politik, pengaturan perimbangan keuangan,

²⁰ Diemas Adjie Nugroho, *Otonomi Daerah*, Fakultas Tarbiyah dan Ilmu Keguruan IAIN Metro, 2020, hlm. 3

sosial, budaya dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat lingkungan daerah tersebut.

Menurut Widjaja, otonomi daerah adalah salah satu bentuk dari desentralisasi pemerintahan. Bentuk tersebut pada dasarnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan. Kepentingan yang dimaksud disini adalah kepentingan dari bangsa dan negara. Otonomi daerah dilakukan untuk memenuhi kepentingan secara menyeluruh. Caranya dengan melakukan upaya yang tentu lebih baik. Contohnya dalam mendekatkan berbagai tujuan dari penyelenggaraan pemerintah. Hal itu dilakukan supaya cita-cita masyarakat terwujud. Seperti hidup dalam keadaan yang makmur. Selain itu, terciptanya keadilan di masyarakat.

Penyelenggaraan otonomi daerah tersebut mengandung makna tegas akan adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Otonomi daerah dapat berjalan atau berlangsung setelah adanya pendelegasian kewenangan, dan untuk mewujudkan pemerintahan yang otonom tentunya yang sesuai dengan yang telah diamanatkan didalam undang-undang Pemerintah Daerah tahun 2004, maka kewengan itu harus dapat dipahami dengan baik agar implementasinya tidak menimbulkan kontra produktif. Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis dan cepat. Desentralisasi akan diwujudkan dalam pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (*taxing power*), terbentuknya Dewan yang dipilih oleh rakyat, Kepala Daerah yang dipilih oleh Rakyat Daerah,

dan adanya bantuan dana perimbangan dari Pemerintah Pusat. Desentralisasi adalah pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada manajer atau orang-orang yang berada pada level bawah dalam suatu struktur organisasi.²¹

Otonomi luas biasanya bertolak dari prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.

Untuk menjalankan hal tersebut maka sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan dengan cara membagi wewenang, tugas, dan tanggungjawab mengatur serta mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.²²

Berdasarkan hal tersebut, maka terdapat urusan yang tidak termasuk kaitannya dengan otonomi daerah yakni urusan negara di bidang tertentu seperti politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter, fiskal dan agama.

Kewenangan oleh daerah yang diberikan oleh pusat, pada awalnya diberikan agar terciptanya demokrasi di daerah, selain itu juga untuk melatih daerah agar bertanggung jawab baik secara luas, nyata dan proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya alam untuk kemanfaatan masyarakat di daerah.

2. Teori Kewenangan

²¹ Muhammad Suharjono, Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 10, Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 2014, hlm. 27

²² Abdul Raufaluddin Said, Pembagian kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945, *Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 Universitas Lampung, 2015, hlm. 583

Ungkapan wewenang berasal dari kata *authority*, yang diartikan sebagai memiliki wewenang, hak, dan kekuasaan untuk menyelesaikan sesuatu. Kekuasaan formal, seperti yang diberikan oleh undang-undang atau berasal dari kekuasaan administratif eksekutif, disebut sebagai otoritas. Menurut Ateng Syafrudin, ada perbedaan antara konsep kewenangan dan kewenangan. Menurut Ateng Syafrudin, “kewenangan (*otoritas gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, atau kekuasaan yang berasal dari kewenangan hukum, sedangkan kewenangan (*competence bevoegheid*) hanya menyangkut onderdeel tertentu. dari posisi otoritas”.²³ Ada kekuasaan di dalam kekuasaan (*rechtsbevoegdheden*).²⁴ Ruang lingkup kewenangan pemerintah tidak hanya meliputi kewenangan untuk membentuk pilihan pemerintah (*bestuur*), tetapi juga kewenangan dalam rangka pelaksanaan tugas, serta pemberian dan pembagian kewenangan, yang terutama diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kemampuan yang dianugerahkan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat hukum merupakan makna hukum dari kewenangan.²⁵ Sementara itu, pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” yang

²³ Ateng Syafrudin, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab, 2000, *Jurnal Pro Justisia Edisi IV*, Universitas Parahyangan, Bandung, hlm. 22.

²⁴ *Ibid*, hlm. 57

²⁵ Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65

artinya wewenang dapat diartikan sebagai “keseluruhan aturan hukum yang berkaitan dengan perolehan dan hukum publik.”²⁶

Mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang, penggunaan wewenang harus memiliki landasan hukum dalam hukum positif. Penggunaan kekuasaan pemerintah selalu dibatasi, paling tidak, oleh hukum yang eksplisit. Penggunaan kewenangan tersebut terbatas atau selalu tunduk pada hukum tertulis dan tidak tertulis dalam kaitannya dengan konsep negara hukum.²⁷ yang selanjutnya untuk hukum tidak tertulis di dalam hukum pemerintahan di Indonesia disebut dengan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” hal ini sesuai dengan penerangan Pasal 4 Huruf a Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Wacana Ombudsman, yang berbunyi:

Negara hukum adalah Negara yang dalam segala aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum serta asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan untuk meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan dan bertanggung jawab.

Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.²⁸

²⁶ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.4.

²⁷ *Ibid*, hlm. 69

²⁸ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrassi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 29

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat 3 (tiga) kategori kewenangan, yaitu:²⁹

- a) Kewenangan Atribut Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya.
- b) Kewenangan Delegatif Kewenangan delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberikan wewenang tersebut dan beralih kepada delegataris.
- c) Kewenangan Mandat Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan kecuali bila dilarang secara tegas.

Dalam ruang lingkup hukum privat, hukum mengatur hubungan antara orang yang satu yang lainnya, antara orang dengan masyarakat, antara masyarakat yang satu dan masyarakat yang lainnya, yang akan menimbulkan kekuasaan atau kewenangan dan kewajiban. Hubungan hukum antara kekuasaan dan kewenangan inilah yang disebut dengan “hak”.³⁰ Setiap subjek hukum memiliki “hak”, yang tidak lain merupakan wewenang hukum tertentu, berarti bahwa norma hukum menjadikan tindakan tertentu dari subjek hukum yang bersangkutan sebagai syarat

²⁹ Febert Ricardo Pinontoan. Tesis: Pelaksanaan Hibah Wasiat Atas Tanah Dan/Atau Bangunan Tanpa Ahli Waris Legitimaritas Yang Tidak Mencantumkan Pelaksana Wasiat. Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Hasanudin, 2021, hlm. 45.

³⁰ R. Soeroso. 2018. *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 273.

bagi konsekuensi tertentu.³¹ Dengan perkataan lain, bahwa norma hukum ini memberikan wewenang hukum kepada subjek hukum untuk melakukan suatu tindakan tertentu.³² Hak sering tidak hanya meliputi satu kewenangan/hak saja, tetapi kadang-kadang merupakan suatu kumpulan hak/kewenangan (*bundel van bevoegdheden*).

Teori kewenangan dalam penelitian ini digunakan untuk menilai berapa besar kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat untuk melaksanakan hibah kepada pemerintah daerah agar kewenangan yang diberikan sesuai dengan yang telah diatur dalam undang-undang.

3. Teori Efektivitas

Efektivitas harus dibedakan dengan efisiensi. Efisiensi mengandung pengertian perbandingan antara biaya dan hasil, sedangkan efektivitas secara langsung dihubungkan dengan pencapaian suatu tujuan. Efektivitas (hasil guna) merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Efektivitas tidak dapat disamakan dengan efisiensi, karena keduanya memiliki arti yang berbeda meskipun dalam berbagai penggunaan kata efisiensi lekat dengan kata efektivitas. Efisiensi mengandung pengertian perbandingan antara biaya dan hasil, sedangkan efektivitas secara langsung

³¹ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, 2007, hlm. 154.

³² *Ibid*, hlm. 154-155.

dihubungkan dengan pencapaian tujuan.

Menurut Supriyono pengertian efektivitas, sebagai berikut: “Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran suatu pusat tanggung jawab dengan sasaran yang mesti dicapai, semakin besar kontribusi daripada keluaran yang dihasilkan terhadap nilai pencapaian sasaran tersebut, maka dapat dikatakan efektif pula unit tersebut”³³

Menurut Cambel J.P, Pengukuran efektivitas secara umum dan yang paling menonjol adalah:³⁴

- a) Keberhasilan program
- b) Keberhasilan sasaran
- c) Kepuasan terhadap program
- d) Tingkat input dan output
- e) Pencapaian tujuan menyeluruh.

Sehingga efektivitas program dapat dijalankan dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program-program kerja yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, secara komprehensif, efektivitas dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan suatu lembaga atau organisasi untuk dapat melaksanakan semua tugas-tugas pokoknya atau untuk mencapai sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.³⁵

Menurut Hani Handoko efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Efektivitas

³³Supriyono, *Sistem Pengendalian Manajemen*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2000, hlm. 29

³⁴Cambel, *Riset dalam Efektivitas Organisasi*, Terjemahan Salut Simamora, Erlangga, Jakarta, 1989, hlm. 121

³⁵*Ibid*, hlm. 47

berfokus pada *outcome* (hasil), program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila output yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan. Mengingat keanekaragaman pendapat mengenai sifat dan komposisi dari efektivitas, maka tidaklah mengherankan jika terdapat sekian banyak pertentangan pendapat sehubungan dengan cara meningkatnya, cara mengatur dan bahkan cara menentukan indikator efektivitas, sehingga, dengan demikian akan lebih sulit lagi bagaimana cara mengevaluasi tentang efektivitas.

Dari beberapa uraian definisi efektivitas menurut para ahli tersebut, dapat dijelaskan bahwa efektivitas merupakan taraf sampai sejauh mana peningkatan kesejahteraan manusia dengan adanya suatu program tertentu, karena kesejahteraan manusia merupakan tujuan dari proses pembangunan. Adapun untuk mengetahui tingkat kesejahteraan tersebut dapat pula dilakukan dengan mengukur beberapa indikator spesial misalnya: pendapatan, pendidikan, ataupun rasa aman dalam mengadakan pergaulan.³⁶

Beberapa pendapat dan teori efektivitas yang telah diuraikan tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam mengukur efektivitas suatu kegiatan atau aktifitas perlu diperhatikan beberapa indikator, yaitu:³⁷

- 1) Pemahaman program.
- 2) Tepat Sasaran.
- 3) Tepat waktu.
- 4) Tercapainya tujuan.
- 5) Perubahan nyata.

Efektivitas diartikan sebagai suatu ukuran untuk mengukur seberapa jauh

³⁶ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi, Remaja, Karyawan*, Gramedia, Bandung, 1989, hlm. 48

³⁷*Ibid*, hlm. 47

kemampuan untuk melaksanakan sesuatu agar tepat sasaran. Efektivitas berfokus pada outcome (hasil) sehingga efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Sesuatu dikatakan efektif ketika hasil yang sesungguhnya dicapai sesuai dengan apa yang diharapkan, dengan kata lain tujuan yang ditetapkan diawal telah tercapai.

Efektivitas dapat dijadikan barometer untuk mengukur keberhasilan pemerintahan. Indikator yang dijadikan sebagai tolak ukur dalam menyatakan bahwa proses pemerintahan yang efektif dikatakan berhasil adalah tercapainya tujuan dalam program yaitu ditunjukkan dengan kemampuan pemerintahan dalam mencapai tujuan yang telah di tentukan secara maksimal.

Teori efektivitas dipakai dalam penelitian ini adalah untuk melihat seberapa efektifnya pemerintahan pusat dalam menyalurkan hibah kepada pemerintah daerah untuk menyaratakan pembangunan di daerah-daerah. Apakah sesuai sasaran atau tidak dari tujuan pemberian hibah tersebut.

4. Teori Perundang-undangan

Dalam dunia hukum, kata/istilah “peraturan perundang-undangan” merupakan terminologi hukum yang terkait dengan istilah “*wetgeving*” atau “*wettelijke regelingen*”.

Menurut A. Hamid S Attamimi (1982 dan 1990), yang mengutip dari Kamus Hukum Fockema Andreaekata “*wetgeving*” diartikan :

- 1) perbuatan membentuk peraturan-peraturan negara tingkat pusat atau tingkat daerah menurut tata cara yang ditentukan;
- 2) keseluruhan peraturan-peraturan negara tingkat pusat dan tingkat daerah. Inilah yang dimaksud dengan “Peraturan Perundang-undangan.”³⁸

³⁸ Marhaendra Wija Atmaja, Pemahaman Dasar Hukum Perundang-Undangan, Risalah Bahan Kuliah Hukum Perundang-Undangan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2016, hlm. 1

Kata “*wettelijkeregeling*” diartikan sebagai peraturan-peraturan yang bersifat perundang-undangan. Dengan perkataan lain, *wetgeving* atau perundang-undangan mempunyai dua pengertian: Dari segi proses, perundang-undangan adalah perbuatan membentuk peraturan-peraturan negara tingkat pusat atau tingkat daerah. Dari segi produk, perundang-undangan adalah keseluruhan peraturan-peraturan negara tingkat pusat dan tingkat daerah.

Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Seperti pendapat Bagir Manan, “bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum”.³⁹ Pengertian lain mengenai peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah “semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat”.⁴⁰

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.⁴¹

³⁹ Manan, Bagir, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1992, hlm.18.

⁴⁰ A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi, Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hal. 61.

⁴¹ Ni'matul Huda, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusamedia, Bandung, 2011, hlm.12.

G. Metode Penelitian

Pengumpulan data untuk penulisan penelitian ini bertujuan untuk mendukung suatu kebenaran ilmiah dan objektif, maka digunakan metodologi penelitian sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

Di dalam suatu penelitian hukum, tipe penelitian sangat diperlukan untuk menjaga konsistensi penelitian. Adapun pengumpulan data untuk penulisan penelitian ini bertujuan untuk mendukung suatu kebenaran ilmiah dan objektif dalam menganalisis penelitian ini. Oleh karena itu dalam penelitian ini, penulis menggunakan tipe penelitian yuridis normatif.

“Yuridis Normatif merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang sedang dihadapi”.⁴² Dengan demikian dalam penelitian ini, penulis menitikberatkan persoalan kepada menganalisis adanya kekaburan norma terhadap peraturan perundang-undangan Indonesia yang mengatur mengenai pengaturan hibah daerah serta bagaimana kaitan hibah pemerintah daerah dengan pelaksanaan otonomi daerah. Selanjutnya, jenis penelitian pada dalam tulisan ini menggunakan penelitian konseptual, penulis menjadikan titik tolak penelitian tersebut untuk mengkaji, menganalisis, membaca, menafsirkan, membandingkan serta menelaah konsep-konsep teoretis dan sistem pengaturan yang tepat terhadap hibah daerah

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm, 35.

dalam kerangka otonomi daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian merupakan suatu rencana konsep dan prosedur untuk penelitian yang mencakup langkah-langkah, mulai dari asumsi yang luas sampai kepada metode terperinci dalam pengumpulan data, analisis, dan interpretasi. Pendekatan penelitian ini memfokuskan kepada keputusan keseluruhan yang akan mempelajari suatu topik yang mendalam. Kemudian, pendekatan penelitian ini dilakukan oleh peneliti dengan tujuan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang dan atau akan diteliti. Terdapat lima pendekatan dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan undang-undang (*Statue Approach*), pendekatan kasus (*Case Law Approach*), pendekatan historis (*Historical Approach*), pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*), dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).

Dilihat dari kajian hukum yang diangkat dari penelitian tesis ini adalah mengenai pengaturan tentang hibah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan ini menurut H. Ishaq merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang

terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan. Sebagian besar jenis pendekatan ini dipakai untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan penormaan dalam suatu perundang-undangan apakah telah sesuai dengan ruh yang terkandung dalam konsep-konsep hukum yang mendasarinya. Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. yang mana dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, menguraikan bahwa penelitian akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, asas-asas, hukum yang ada relevansi sesuai dengan isu yang dihadapi.

Pendekatan konseptual merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisis penyelesaian perma-salahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan. Sebagian besar jenis pendekatan ini dipakai untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan penormaan dalam suatu perundang-undangan apakah telah sesuai dengan ruh yang terkandung dalam konsep-konsep hukum yang mendasarinya. Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.⁴³

b. Pendekatan perundang-undangan (*State Approach*).

⁴³ Irwansyah., *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*. Mitra Buana Media, Yogyakarta, 2020, hlm. 147

Pendekatan ini sering juga menggunakan istilah pendekatan juridis-normatif. Pendekatan ini pada dasarnya dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan ini merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian. Pendekatan perundang-undangan ini biasanya digunakan untuk meneliti peraturan perundang-undangan yang dalam penormaannya masih terdapat kekurangan atau malah menyuburkan praktik-praktik penyimpangan, baik dalam tataran teknis atau dalam pelaksanaannya di lapangan. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang diadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi atau kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain.

Undang-undang dimaksudkan sebagai setiap ketentuan atau keputusan yang bersifat mengikat. Undang-undang sebagai sumber hukum memiliki kedudukan yang berbeda pada masing-masing sistem hukum. Pada *civil law system*, undang-undang menjadi sumber hukum terpenting dan utama. Sedangkan pada *common law system*, undang-undang menjadi sumber hukum penting sesudah yurisprudensi. Meskipun terjadi nuansa perbedaan seperti itu, namun dalam praktiknya, kedua sumber hukum itu bersifat saling mengisi dan saling melengkapi satu dengan yang lainnya. Dalam arti, kedudukan yurisprudensi pada *civil law system* menjadi semakin penting untuk mengatasi kelemahan dan kelambanan undang-undang.

Pada *common law system*, undang-undang senantiasa dibuat untuk menindaklanjuti putusan-putusan pengadilan dalam hal lahirnya asas-asas atau prinsip-prinsip hukum baru maupun adanya perintah untuk menindaklanjuti putusan pengadilan melalui undang-undang.

Pendekatan ini diuraikan mengenai peraturan perundang-undangan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dengan menjadikan pedoman rujukan dalam melakukan penelitian ini.

Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Produk yang merupakan *beschikking/decreet*, yaitu suatu keputusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus. Pada hakikatnya, pendekatan perundang-undangan ini, dilakukan dengan menelaah semua sumber undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang atau akan ditangani, dan memiliki manfaat baik secara praktis maupun akademis. Dan kemudian untuk mengetahui kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi para peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antar peraturan perundang-undangan satu dengan yang lainnya.⁴⁴

c. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah dilakukan dengan mempelajari latar belakang dan perkembangan aturan hukum dari isu yang dibahas. Pendekatan sejarah bertujuan mengungkap dasar filosofis dan pola pikir yang melahirkan isu atau sesuatu yang dipelajari, berdasarkan perkembangan waktu, atau periode tertentu.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Sumber bahan hukum dalam penelitian ini sendiri berasal dari penelitian kepustakaan (*library research*). Maka dari itu, penulisan penelitian ini

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 137

lebih difokuskan pada penelitian kepustakaan untuk mengkaji bahan-bahan hukum yang relevan. Bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian kepustakaan ini antara lain adalah:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang dijadikan dasar menyusun penulisan yang diambil dari kepustakaan. Isinya pun mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah atau lembaga yang berwenang seperti berbagai peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, diantaranya:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.;
- 4) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 5) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah;
- 8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- 9) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- 10) Dan Peraturan lain yang terkait dengan masalah yang diteliti.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa naskah akademik dari rancangan undang-undang, hasil penelitian, atau pendapat para pakar hukum. “Bahan hukum sekunder juga dapat diperoleh dengan mempelajari buku-buku ilmu hukum, jurnal ilmu hukum, laporan penelitian ilmu hukum, artikel ilmiah ilmu hukum; dan bahan seminar, lokakarya, dan sebagainya”.⁴⁵

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder diantaranya kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia, dan ensiklopedia hukum.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan secara runtut dan komperensif untuk memperoleh makna yang terkandung dalam penelitian yuridis normatif. Adapun pengumpulan bahan yang digunakan dengan teknik:

⁴⁵ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2016, hlm, 86.

- a. Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.
- b. Sistematika, dengan cara analisis kualitatif dan kompherensif. Analisis kualitatif artinya yaitu menguraikan bahan-bahan hukum secara bermutu dengan membentuk kalimat yang teratur, runtut, logis dan tidak tumpang tindih serta efektif, sehingga memudahkan interpretasi bahan-bahan hukum dan pemahaman analisa yang berhubungan dengan topik penelitian yang dibahas.
- c. Interpretasi dengan menggunakan berbagai penafsiran terhadap norma-norma hukum yang telah disistematika untuk menarik pemahaman secara utuh terhadap norma tersebut.

H. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pembahasan serta penganalisisan terhadap materi penulisan, dimana tesis ini disusun dalam 5 (lima) bab. Adapun sistematika penulisan ini adalah sebagai berikut:

BAB I berisi tentang Pendahuluan. Dalam bab ini diuraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II berisi tentang Konsep. Dalam bab ini diuraikan konsep Pengaturan Tentang Hibah, Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah.

BAB III berisi tentang Pembahasan masalah 1 (satu). Dalam bab ini akan dilakukan dengan membahas dan memaparkan tentang pengaturan

tentang hibah pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah.

BAB IV berisi tentang Pembahasan masalah 2 (dua). Dalam bab ini akan dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis lebih mendalam tentang kaitan hibah pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.

BAB V berisi tentang Penutup. Bagian akhir dari penelitian yang berisi kesimpulan yang merupakan jawaban singkat dari Bab III dan Bab IV dan disertai saran.

