

KEWENANGAN GUBERNUR DALAM URUSAN AGAMA DI DAERAH

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Pada
Fakultas Hukum Reguler Mandiri Universitas Andalas**

Oleh :

FERY WIJAYA
08.1011.3422

*Program Kekhususan
Hukum Tata Negara*



**FAKULTAS HUKUM REGULER MANDIRI
UNIVERSITAS ANDALAS
2012**

DAFTAR ISI

ABSTRAK.....	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	v

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitia.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Metode Penelitian.....	10

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah.....	13
1. Latar Belakang Lahirnya Prinsip Otonomi Daerah.....	18
2. Sistem Otonomi Daerah.....	19
3. Asas – asas Otonomi Daerah.....	21
B. Kepala Daerah.....	22
C. Dasar Hukum dan Wewenang Pemerintah	
Pusat Dan Pemerintah Daerah.....	25

BAB III : PEMBAHASAN PERMASALAHAN

A. Kewenangan Gubernur Dalam Urusan Agama di Daerah.....	29
B. Bentuk Pelimpahan Kewenangan Dalam Penyelenggaraan Urusan Agama Dari Pemerintah Kepada Gubernur.....	45

BAB IV : PENUTUP

A. Kesimpulan.....	57
B. Saran.....	58

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

1. Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (SKB) 3 Menteri Tahun 2008
2. Surat Pernyataan Telah Selesai Penelitian

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Istilah Negara Kesatuan dimaksud bahwa susunan Negeranya terdiri dari satu Negara saja dan tidak dikenal adanya Negara didalam Negara seperti halnya Negara federal¹. Karena Negara Indonesia sangat luas maka tidak mungkinlah jika segala sesuatunya akan diurus seluruh nya oleh pemerintah yang berkedudukan di ibu kota Negara . Untuk mengurus penyelenggaraan pemerintah Negara sampai kepada seluruh plosok daerah Negara maka perlu dibentuk suatu pemerintahan daerah.

Mengacu pada pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tersebut, dan karena adanya faktor-faktor geografis, susunan masyarakat, ikatan-ikatan keagamaan, dianggap cocok bagi penyeleggaraan suatu pemerintahan daerah adalah sistim desentralisasi. Dalam sistim ini pemerintah daerah setempat diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, atau dengan istilah yang sudah lazim diberikan otonomi. Perkataan ini berarti pemerintahan sendiri.

Desentralisasi pada Negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (territorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Sesungguhnya logika demokrasi dari pemberian otonomi dari pusat kepada daerah adalah: (1) Memberikan kerangka untuk memperluas partisipasi politik rakyat daerah, yang memungkinkan rakyat daerah yang lebih

¹ M. Kusnardi, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1981, hlm 249.

efektif kepada Pemerintah, (2) Memberikan jaminan kebebasan bergerak bagi elemen-elemen daerah, baik formal maupun informal, untuk mendayagunakan sumber-sumber yang ada di daerah dalam rangka memenuhi kepentingan regional dan negara yang seluas-luasnya.²

Secara normatif, pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada pihak lain (Pemerintah Daerah) untuk dilaksanakan disebut desentralisasi. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam sistem pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem penyelenggaraan Pemerintah Negara yang menganut prinsip pemencaran kekuasaan secara vertical, membagi kewenangan kepada daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. Penerapan prinsip ini melahirkan model pemerintah daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggaraannya. Dalam sistem ini, kekuasaan Negara antara pemerintah pusat disatu pihak, dan pemerintah daerah di lain pihak. Penerapan pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah, antara Negara yang satu dengan Negara yang lain tidak sama. Termasuk Indonesia yang menganut sistem Negara kesatuan.

Bentuk kemampuan dan pertumbuhan serta perkembangan pemerintah Daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain:³

1. Regional, terdiri dari faktor-faktor sumber daya alam, fisik lingkungan dan potensi alam lainnya.
2. Tradisional, terdiri dari faktor-faktor sosial budaya dan adat istiadat atau kebiasaan yang menjadi landasan kehidupan masyarakat setempat.
3. Fungsional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah secara fundamental dalam proses penyelenggaraan nagara di daerah berdasarkan tuntunan kebutuhan pemerintah.

² Suharizal, *Konflik Perubahan Batas Wilayah*, Anggrek Law Firm, Padang, 2004. hlm.2

³ Bonar Simorangkir, dkk. *Otonomi atau federasi*, Harian Umum Suara Pembaharuan dan Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000. Hlm. 8

Faktor-faktor diatas saling mendukung satu sama lain dan saling mempengaruhi dalam proses pertumbuhan dan pengembangan Pemerintah Daerah.

Pola desentralisasi pada bentuk federalisme, mengalir dari Pemerintah lokal ke Pemerintah Pusat. Dalam pola ini, substansi desentralisasi lebih besar karena kewenangan yang besar dan luas pada awalnya dimiliki oleh pemerintah lokal (negara bagian). Sedangkan untuk Negara yang berbentuk *Unitarisme* (negara kesatuan) kewenangan yang ada pada mulanya berada pada Pemerintahan Pusat yang kemudian mengalirkannya ke daerah (pemerintah lokal) baik melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi, maupun tugas pembantuan. Dalam konteks ini substansi dekonsentrasi lebih besar, hal ini logis menggigit Pemerintah Pusat yang memiliki seluruh kewenangan pemerintahan, yang kemudian mengatur seberapa besar kewenangan yang diberikan kepada daerah.

Menurut Bryant, desentralisasi administrasi didefinisikan sebagai suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat ditingkat lokal. Para Pejabat tersebut bekerja pada batas-batas rencana dan sumber pembiayaan yang ditentukan, namun memiliki keleluasan, kewenangan dan tanggung jawab tertentu dalam pengembangan kebijaksanaan pemberian jasa dan pelayanan pada tingkat lokal.

Salah satu faktor yang telah mendorong peningkatan distribusi kewenangan pusat ke daerah ialah berkembangnya sistem komunikasi yang cepat dan langsung, transportasi yang lebih baik, meningkatnya profesionalisme, tumbuhnya asosiasi-asosiasi di samping itu tuntutan untuk memrangsang pertumbuhan ekonomi lebih tinggi, pelayanan yang lebih baik dan kepemimpinan politik dan administrasi yang lebih efisien.⁴

Penyelenggaraan pemerintahan yang tertib dan lancar merupakan syarat utama bagi terwujudnya tujuan Negara. Pemerintahan yang tertib dan lancar tidak mungkin akan tercapai

⁴ S.H Sarungdajang, *Arus Balik Kekuasaan pusat ke daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm.17

kalau segala permasalahan diatur oleh pemerintah pusat saja. Negara Indonesia menganut sistem demokrasi yaitu demokrasi pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai suatu keseluruhan mencakup mekanisme pemerintahan tingkat pusat, tingkat daerah sampai dengan tingkat desa.

Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah, sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen keempat pasal 18 dibentuklah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah karena tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntunan penyelenggaraan Otonomi Daerah. Pemerintah daerahlah yang mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ini diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Bila ditelaah ketentuan yang terdapat dalam pasal 18 pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, maka ketentuan pasal 18 yang semula hanya terdiri dari satu pasal perubahan menjadi 3 (tiga) pasal, yaitu pasal 18 yang terdiri dari 7 (tujuh) ayat, pasal 18A yang terdiri dari 2 (dua) ayat dan pasal 18B yang terdiri dari 2 (dua) ayat.⁶ Sejalan dengan itu, dampak sejumlah paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dimaksud adalah: ⁷

1. Pemerintah Daerah disusun dan dijalankan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan (belaka). Di masa depan tidak ada lagi pemerintahan daerah dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah;

⁵ Lihat Dasar Pemikiran Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

⁶ Suharizal, *Otonomi Daerah Setelah Perubahan Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia 1945*, Makalah yang disampaikan pada, Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara “Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945”, Bukittinggi, Tanggal 11 Mei 2007

⁷ Menurut Bagir Manan, Sebagaimana dikutip dalam, Suharizal, Ibid

2. Pemerintahan Daerah disusun dan di jalankan atas dasar otonomi seluas-luasnya. Semua fungsi pemerintahan di bidang administrasi Negara (*administrasi regelen en bestuur*) dijalankan oleh pemerintah daerah, kecuali yang dibentuk sebagai urusan pusat;
3. Pemerintah Daerah disusun berdasarkan atas dasar keseragaman daerah, urusan rumah tangga tidak perlu di seragamkan. Perbedaan harus dimungkinkan baik atas dasar kultur, social, ekonomi, geografi dan lain sebagainya;
4. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan dengan mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum dan berbagai hak tradisionalnya. Satuan pemerintahan asli dan hak-hak masyarakat asli atas bumi, air dan lain-lain wajib untuk dihormati untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat setempat;
5. Pemerintah Daerah disusun dan dijalankan berdasarkan sifat atau keadaan khusus atau istimewa tertentu. Sifat dan keadaan khusus tertentu baik atas dasar kedudukan (seperti Ibu Kota Negara), kesejahteraan (seperti D.I Yogyakarta), atau karena keadaan social cultural (seperti D.I Aceh);
6. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih langsung dalam satu pemilihan umum. Dimasa depan Tidak ada lagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (begitu juga Dewan Perwakilan Rakyat) yang diangkat;
7. Hubungan pusat dan daerah dilaksanakan dengan selaras dan adil.

Meskipun kedua pemerintahan (Pusat dan Daerah) merupakan satu kesatuan susunan yang mencerminkan keutuhan bentuk Negara kesatuan,tetapi karena masing-masing mempunyai lingkungan wewenang, tugas dan tanggung jawab berbeda, maka tidak tertutup kemungkinan terjadi semacam tarik menarik *spaning* hubungan antara keduanya⁸.

Dalam UU Pemeritah Daerah, daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tagganya sendiri dalam batas yang diberikan Undang-Undang ini, sesuai dengan pasal 1 angka 7 bahwa yang dimaksud dengan asas dekonsentrasi dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan dan/ atau kepada instansi vertical di wilayah tertentu. Adapun pemberian otonomi ini untuk memberikan kesempatan Pemerintah Daerah yang bersangkutan guna mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

⁸ Bagir Manan,*Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*;Pustaka Sinar Harapan,Jakarta,1994,Hal 17-18.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 ayat 4 UU Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintah memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan Pemerintah Daerah Lainnya. Berdasarkan hal tersebut adanya pemberian wewenang oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai kepala daerah otonom, maka dari itu hubungan antara Pusat dan Daerah mencakup pula hubungan pengawasan, hubungan yang timbul akibat sistem rumah tangga daerah atau tugas pembantuan, dan sebagainya. Dengan demikian, penyelidikan atau penkajian hubungan antara pusat dan daerah akan mencakup berbagai segi seperti pelaksanaan wewenang pemerintah pusat oleh pemerintah daerah dan atau Gubernur sebagai pelaksana pemerintahan di daerah yang juga dalam pasal 10 UU tentang Pemerintahan Daerah telah ditegaskan Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.⁹

Undang- Undang ini menganut konsep penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai sub sistem Pemerintahan Negara. Dengan kata lain, seluruh kewenangan telah diberikan kepada Pemerintah Daerah, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah antara lain:

1. politik luar negeri
2. pertahanan
3. keamanan
4. yustisi
5. moneter dan fiscal
6. agama

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan atau

⁹ Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

pemerintahan desa. Namun Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam menyeleggarakan urusan agama yang merupakan wewenang pemerintah dapat melaksanakan wewenang yang seharusnya merupakan wewenang pemerintah pusat dengan adanya penyerahan wewenang dari pemerintah, sehingga adanya bentuk pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada kepada Gubernur sesuai dengan asas dekonsentrasi.

Berdasarkan uraian diatas dengan persoalan-persoalannya maka penulis merasa tertarik untuk membahas dan meneliti Bagaimana Kewenangan Gubernur dalam Urusan Agama di Daerah. Untuk melimpahkan sebagian urusan pemerintah kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah di daerah tentu adanya bentuk pelimpahan wewenang tersebut dari pemerintah kepada pemerintah daerah. Maka penulis berminat untuk menulis skripsi dengan judul :

“KEWENANGAN GUBERNUR DALAM URUSAN AGAMA DI DAERAH”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang yang telah dikemukakan diatas, dapat dikemukakan permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah Kewenangan Gubernur dalam urusan Agama di Daerah?
- b. Bagaimana bentuk pelimpahan kewenangan dalam penyelenggaraan urusan agama dari Pemerintah kepada Gubernur ?

C. Tujuan Penelitian

Penulisan ini secara umum bertujuan untuk memenuhi kewajiban sebagai mahasiswa Fakultas Hukum yang akan menyelesaikan pendidikan guna memperoleh gelar Sarjana Hukum, sedangkan jika dilihat dari rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana kewenangan Gubernur dalam urusan Agama di Daerah.
2. Untuk mengetahui bagaimana bentuk pelimpahan kewenangan dalam penyelenggaraan urusan agama dari Pemerintah kepada Gubernur.

D. Manfaat Penelitian

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis mampu memberikan sumbangsih keilmuan bagi pembangunan dalam bidang hukum di Indonesia, khususnya Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis manfaat penulisan hukum ini meliputi: memberikan sumbangan fikiran dalam wacana tentang kewenangan Kepala Daerah dalam penyelenggaraan urusan agama dan memberi masukan kepada Pemerintah Daerah dalam hal Kepala Daerah membuat keputusan yang terkait dengan penyelenggaraan urusan agama.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Tipologi Penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis normatif, yakni pendekatan yang mengutamakan segi normatif dari objek penelitian dimana peneliti akan mengumpulkan data dari perpustakaan baik yang buku-buku, materi perkuliahan, peraturan perundang-undangan. Internet, surat kabar atau pun pendapat para ahli maupun informasi lainnya yang nantinya dapat dijadikan sebagai masukan dan bahan pertimbangan guna menyempurnakan

penelitian ini dan dapat digunakan sebagai sumber data yang terkait dengan masalah dan penelitian ini.

2. Jenis dan Sumber Data

1) Data Sekunder

Dalam proses pengumpulan data sekunder, penulis menggunakan tiga bahan, yaitu:

- a) Bahan hukum primer dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar 1945, UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan juga peraturan-peraturan yang terkait dengan fokus penulisan proposal skripsi ini¹⁰
- b) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai data hukum primer seperti, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya.
- c) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bahan hukum primer dan skunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

2) Data Primer

Data Primer merupakan data yang diperoleh dari masyarakat atau langsung dari objek penelitian. Oleh karena itu, penulis juga melakukan wawancara, yakni pengumpulan data dengan cara bertanya dengan sumber data baik langsung maupun tidak langsung, hal ini dilakukan tidak lepas bertujuan untuk menunjang data hukum primer dan menyempurnakan penulisan ini.

¹⁰ Soerjono Soekamto, Sri Mamudji, 1985. *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers. Jakarta. Hal.13

3) Teknik Pengumpulan Data

Pada penulisan yang digunakan adalah model studi kepustakaan (studi dokumen), yang dimaksud dengan studi kepustakaan adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif, yakni penulisan yang didasarkan pada data-data yang dijadikan objek penelitian, seperti buku-buku pustaka, majalah, artikel, surat kabar, bulletin tentang segala permasalahan yang sesuai dengan skripsi ini yang akan di susun dan dikaji secara komprehensif. Kemudian melakukan wawancara untuk menunjang dan melengkapi penulisan ini.

4) Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data dalam penulisan proposal ini akan dilakukan dengan cara *editing*, yakni meneliti kembali catatan para pencari data itu untuk mengetahui apakah catatan-catatan itu sudah cukup baik dan dapat segera disiapkan untuk keperluan proses berikutnya.¹¹ Data dalam penelitian ini akan dianalisis dengan metode kuantitatif, yaitu data-data yang diperoleh dari data skunder dan hasil penelitian bukan dalam bentuk angka-angka serta akan diuraikan secara sistematis dan logis menurut pola deduktif kemudian dijelaskan, dijabarkan dan diintegrasikan berdasarkan Hukum Tata Negara.

¹¹ Bambang Sunggono, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:Rajawali Pers