

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konsep otonomi daerah¹ telah berlangsung lama bahkan sejak sebelum Indonesia merdeka yaitu sejak diundangkannya *Decentralisatie Wet* oleh pemerintah Hindia Belanda pada tanggal 23 Juli 1903.² Setelah Indonesia merdeka, keberadaan otonomi daerah merupakan pelaksanaan dari Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur:

Pasal 1 ayat (1) Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.

Pasal 18 sebelum amandemen:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Setelah diamandemen Pasal 18 tersebut mengatur:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

¹ Menurut Mas'ud Said, otonomi daerah dipahami sebagai suatu proses devolusi dalam sektor publik dimana terjadi pengalihan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Periksa lebih lanjut: M.Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Di Indonesia*, ctk. kedua, UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2008, hlm. 6. Pengertian otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 1 angka 5 disebutkan 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". Sementara dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 6 disebutkan 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".

² Dengan adanya *Decentralisatie Wet* ini dimungkinkan untuk diadakan dewan-dewan perwakilan rakyat local (Locale raad) yang diberi hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga wilayahnya masing-masing. Periksa lebih lanjut: C.S.T Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, Rineka Cipta*, Jakarta, 1991, hlm. 4.

- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah dipilih secara demokrasi.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dalam pelaksanaannya otonomi daerah senantiasa silih berganti pengaturannya sesuai dengan perkembangan politik dalam negara. Pengaturan otonomi daerah diatur dalam beberapa undang-undang mulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok

Pemerintahan Di Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok pemerintahan Di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, dan mencapai puncaknya pada era reformasi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami beberapa kali perubahan, yang terakhir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami beberapa kali perubahan, yang terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang saat ini diberlakukan.

Dari beberapa pergantian undang-undang tersebut terdapat nilai dasar yang berbeda, nilai dasar yang sebelumnya berada pada “*structural efisiensi model*” kemudian bergeser menuju “*local democracy model*”³, yang bertujuan untuk memberikan kewenangan luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah guna mampu melakukan percepatan pemerataan pembangunan kesejahteraan .⁴

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di daerah merupakan manifestasi dari pemerintahan seluruh wilayah negara. Untuk itu segala aspek menyangkut konfigurasi kegiatan dan karakter yang berkembang. Hal ini akan mewarnai penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Dengan jelas dapat dikatakan bahwa peran dan kedudukan pemerintahan daerah sangat strategis dan sangat menentukan secara nasional sehingga paradigma baru pemerintahan yang

³ Menurut John Haligan dan Chris Aulich, *The Local Democracy Model* yaitu model pola hubungan pusat dan daerah yang lebih menekankan pada nilai-nilai demokrasi dan pengembangan nilai-nilai local untuk pengembangan efisiensi pelayanan, model ini menurut Danny Burn dkk. dibangun berdasarkan pada teori politik sedangkan *The Structural Efficiency Model*, yaitu model yang lebih menekankan pada efisiensi pendistribusian pelayanan kepada masyarakat lokal, model ini menurut Danny Burn dkk. dibangun berdasarkan teori manajemen, dikutip dari tulisan Adi Lesmana yang berjudul Hubungan Pusat Dan Daerah, <https://adi.lesmana.wordpress.com/2010/08/11/beberapa-model-hubungan-pusat-dan-daerah/> diakses tanggal 30 Juli 2015 jam 10.32 WIB.

⁴ I Gede Agus Wibawa, *Masa Depan Otonomi Daerah Dan Kesejahteraan*. <https://gusbenk.wordpress.com/2012/07/06/masa-depan-otonomi-dareah-dan-kesejahteraan-rakyat/> diakses tanggal 15 Juni 2015 jam 19.23 WIB.

terselenggara adalah berbasis daerah. Dengan berbasis daerah, Pemerintah Pusat menyelenggarakan fungsi pengarah dan penanggung jawab segala kegiatan di daerah dengan kepercayaan sepenuhnya.⁵ Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa sendiri, kreativitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Otonomi yang diberlakukan dan dilaksanakan, kepada Daerah diberikan keleluasaan dan kebebasan ataupun kemandirian untuk mengatur, dalam artian mempersiapkan, membuat atau membentuk dan menetapkan peraturan sendiri sebagai dasar bagi pelaksanaan kewenangan yang secara atributif diberikan oleh Undang-Undang kepada daerah.⁶ Pada umumnya ada beberapa dasar pemilihan sistem otonomi dalam negara kesatuan, yaitu: *Pertama*, dorongan efisiensi dan efektivitas pengaturan (*regelen*) dan penyelenggaraan (*bestuuren*) pemerintahan; *Kedua*, sebagai bagian dari pelaksanaan sistem negara kesejahteraan (*welfare state*). Fungsi pemerintahan dalam sistem negara kesejahteraan tidak lagi semata-mata sebagai penjaga keamanan dan ketertiban. Negara atau pemerintahan bertanggung jawab dan menjamin kesejahteraan umum, kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat; *Ketiga*, sebagai bagian dari proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Partisipasi masyarakat melalui sistem perwakilan rakyat daerah, hak daerah membuat peraturan daerah melalui tata cara demokrasi; *Keempat*, sebagai cara memelihara kesinambungan budaya dan sejarah pemerintahan yang telah ada.⁷

Keberadaan otonomi daerah merupakan implementasi dari konsep negara “*Welfare State*” sebagai upaya untuk mewujudkan kesejahteraan yang merupakan salah satu tujuan negara. Di dalam negara modern “*Welfare State*” tugas pemerintah harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan umum semua orang (warganya) tetap terjamin. Dengan demikian pemerintah harus memberikan perlindungan bagi warga bukan hanya dalam

⁵ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, ctk. kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm.59.

⁶ H.M. Busrizaldi, *Hukum Pemda, Otonomi Daerah Dan Implikasinya*, ctk. pertama, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm.22. *commit to user*

⁷ *Ibid.* hlm 23-24.

bidang politik tetapi dalam bidang sosial ekonomi.⁸ Oleh karena itu tugas pemerintah diperluas dengan maksud untuk menjamin kepentingan umum sehingga lapangan tugas mencakup berbagai aspek kehidupan. Jadi dalam *Welfare State* itu pemerintah disertai *bestuurzorg* yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum.⁹

Negara merupakan suatu organisasi yang memiliki tujuan. Bagi Negara Indonesia, tujuan negara itu tertuang dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang mengindikasikan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menganut konsep “*Welfare State*”. Sebagai negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum, setiap kegiatan di samping diorientasikan pada tujuan yang hendak dicapai juga harus menjadikan hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

Seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat serta seiring dengan konsep *Welfare State*, yang memberikan kewajiban kepada administrasi negara untuk merealisasikan tujuan-tujuan negara. Negara sebagai wadah suatu bangsa untuk mencapai suatu cita-cita atau tujuan bangsanya. Tujuan Negara merupakan unsur utama dari tatanan suatu negara.¹⁰ Tujuan kehidupan bernegara meliputi berbagai dimensi. Terhadap berbagai dimensi ini, pemerintah membuat rencana-rencana. Perencanaan merupakan fungsi organik pertama dari administrasi dan manajemen karena tanpa adanya rencana maka tidak ada dasar untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu dalam rangka usaha pencapaian tujuan.

Gagasan penyelenggaraan kesejahteraan umum negara Indonesia tersurat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea keempat yang menyatakan :

⁸ SF.Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2009, hlm. 45.

⁹ Kesejahteraan umum adalah suatu kondisi tertentu yang dirasakan oleh publik mengenai kehidupannya yang baik dan berkeadilan. Kondisi publik yang sejahtera dideskripsikan sebagai keadaan masyarakat yang bebas dari perasaan lapar, kemiskinan, kecemasan akan hari esok, perasaan takut dari penindasan dan dari ketidakadilan. Periksa lebih lanjut: Luthfi J. Kurniawan dkk., *Negara Kesejahteraan Dan Pelayanan Sosial*, Intrans publishing, Malang, 2015. hlm. 102.

¹⁰ Samidjo, *Ilmu Negara*, Cv. Amrico, Bandung, 1992, hlm.51.

“.....pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia..... dst.”

Hal tersebut tampak jelas bahwa salah satu tujuan berdirinya negara Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan para warga negaranya atau dengan sebutan kesejahteraan.

Istilah kesejahteraan sering diartikan sebagai kondisi sejahtera, yaitu suatu keadaan terpenuhinya segala bentuk kebutuhan hidup, khususnya yang bersifat mendasar seperti makanan, pakaian, perumahan, pendidikan dan kesehatan. Sedangkan istilah kesejahteraan sosial selain kebutuhan hidup mendasar juga merujuk pada segenap aktifitas pengorganisasian dan pendistribusian pelayanan sosial bagi kelompok masyarakat, terutama kelompok yang kurang beruntung. Kesejahteraan sosial dalam artian yang sangat luas mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai taraf hidup yang lebih baik, yang tidak hanya diukur secara ekonomi dan fisik belaka, tapi juga ikut memperhatikan aspek sosial, mental dan segi kehidupan spiritual.¹¹

Selanjutnya dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 yakni dalam Bab XIV mengatur tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, dalam Pasal 33 mengatur perekonomian, Pasal 34 mengatur tentang kesejahteraan sosial, dari pasal 34¹² ini lahirlah undang-undang yang mengatur tentang Kesejahteraan Sosial. Kesejahteraan sosial yang diartikan sebagai kondisi terpenuhinya material, spiritual, dan sosial warga negara agar mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya (Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial) Undang-undang yang saat ini diberlakukan mengganti undang-undang

¹¹ repository.usu.ac.id/bitream/123456789/31685/4/chapter%.pdf, diakses tanggal 15 Juli 09.45. Wib.

¹² Pasal 34 UUD 1945 setelah diamandemen mengatur ayat (1) “ Fakir miskin dan anak yang terlantar dipelihara oleh Negara”, ayat (2) “ Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”, ayat (3) “ Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”, ayat (4) “ Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang”.

sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 6 tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial.

Pelaksanaan sistem otonomi yang diterapkan selama ini senantiasa juga berubah-ubah, antara lain otonomi materiil, otonomi riil, otonomi seluas-luasnya, otonomi nyata dan bertanggung jawab lalu otonomi seluas-luasnya lagi.¹³ Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing.¹⁴ Otonomi seluas-luasnya sebagai bentuk konkrit penyerahan kewenangan kepada daerah otonom secara umum belum memberikan manfaat banyak terhadap kesejahteraan, terutama kesejahteraan di Daerah hal ini karena masih banyak ditemukan potret kemiskinan di Daerah. Kinerja otonomi daerah belum memperlihatkan hasil yang optimal sebagaimana yang menjadi amanat undang-undang dan harapan masyarakat.

Pasang surut jumlah kemiskinan¹⁵ di Indonesia antara pertengahan tahun 1960-an sampai tahun 1996, di bawah kepemimpinan pemerintahan orde baru Soeharto, tingkat kemiskinan turun drastis baik di desa maupun di kota, angka penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan juga menurun drastis yang awalnya sekitar setengah dari jumlah seluruh populasi penduduk Indonesia, sampai hanya sekitar 11 persen saja. Namun ketika di akhir tahun 1998 melejit

¹³ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, ctk. pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 118-121.

¹⁴ Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵ Kemiskinan, dalam arti sempit dipahami sebagai keadaan kekurangan uang dan barang untuk menjamin kelangsungan hidup. Dalam arti luas kemiskinan merupakan suatu fenomena multidimensional. Pada konferensi PBB terkait Pengembangan Sosial, Deklarasi Copenhagen menjelaskan kemiskinan sebagai "... kondisi yang ditandai oleh kehilangan kebutuhan dasar manusia, termasuk makanan, air minum yang aman, fasilitas sanitasi, kesehatan, perumahan, pendidikan dan informasi. Periksa lebih lanjut: Ali Khomsan, Arya Hadi Darmawan, dkk., *Indikator Kemiskinan Dan Misklasifikasi Orang Miskin*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015, hlm., 1-2. Kemiskinan adalah keadaan dimana terjadi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan. <http://www.siaga.web.id/index.php/kemiskinan-absolut.html>, diakses tanggal 15 Juni 2015 jam 19.32 WIB.

tinggi, dari 11 persen menjadi 19,9 persen yang berarti prestasi yang sudah diraih orde baru hancur seketika.¹⁶

Perkiraan penduduk miskin tahun 2015 mencapai 30,25 juta orang atau sekitar 12,25 persen dari jumlah penduduk Indonesia. Jika berdasarkan data BPS, jumlah penduduk miskin pada tahun 2014, presentase penduduk miskin di Indonesia mencapai 11,25 persen atau 28,28 juta jiwa, maka pada tahun 2015 ada tambahan penduduk miskin 1,9 juta jiwa dalam hal ini ada kenaikan. Menurut Ahmad Juwaini direktur Dompot Dhuafa, ketimpangan antara penduduk miskin dan penduduk kaya juga semakin jelas. Koefisien Gini pada akhir tahun 2014 diperkirakan mencapai 0,42. Menurut Ahmad Juwaini, jika tidak, pemerataan, bukan tidak mungkin dalam kurun waktu 10 tahun koefisien gini bisa mencapai 0,6 persen. Ekonom Senior Bank Dunia Vivi Alatas mengatakan, ketimpangan antara masyarakat miskin dan kaya terlihat dari tingginya gap antara angka konsumsi keluarga termiskin dan keluarga terkaya.” Kita butuh membagi kue pembangunan yang sama lezatnya”.¹⁷

Suryamin sebagai Kepala BPS pusat megatakan bahwa tingkat kemiskinan semakin parah sebab berada menjauhi garis kemiskinan dan ketimpangan penduduk miskin semakin melebar,¹⁸ kenyataannya Koefisien Gini¹⁹ juga semakin tinggi, yakni tahun 1996 sebesar 0,355, tahun 1999 sebesar 0,308, tahun 2007 dan tahun 2008 sebesar 0,35, tahun 2009 sebesar 0,37, tahun 2010 sebesar 0,38, tahun 2011 sampai 2013 sebesar 0,41, dalam hal ini berarti kesenjangan antara si miskin dan si kaya di Indonesia semakin meluas, tingkat kemiskinan semakin

¹⁶ <http://www.indonesia-investmen.com/id/angka-ekonomi-makro/kemiskinan/item301> diakses tanggal 18 Mei 2015 jam 15.30 WIB.

¹⁷ <http://www.republika.co.id/berita/koran/pareto/15/01/02/nhiny-tantangan-kemiskinan-pada-2015>, diakses tanggal Mei 2015 jam 15.40. WIB.

¹⁸ <http://www.tribunnew.com/tag/badan-pusat-statistik.bps> diakses 4 Juni 2014 jam 09.15 WIB.

¹⁹ Koefisien Gini adalah ukuran ketimpangan distribusi pendapatan. Ukuran ini pertama kali dikembangkan oleh statistisi dan ahli sosiologi Italia bernama Corrado Gini dan dipublikasikan pada tahun 1912. Koefisien Gini lazim digunakan oleh bank dunia dan banyak negara untuk mengukur tingkat Koefisien Gini dinyatakan dalam bentuk rasio yang nilainya 0 dan 1, nilai 0 menunjukkan pemerataan yang sempurna sedangkan nilai 1 menunjukkan ketimpangan yang paling tinggi ketimpangan. Periksa lebih lanjut: <http://ekonomikelasx.blogspot.co.id/2015/01/tentang-koefisien-gini-html>, diakses tanggal 7 September 2015 jam 07.30 WIB.

parah sebab berada menjauhi garis kemiskinan,²⁰ dalam hal ini tidak adanya pemerataan kesejahteraan. Otonomi daerah yang dianut dan diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan namun belum tampak .

Indeks Pembangunan Manusia (IPM)²¹ mengalami naik dan turun, pada akhir masa pemerintahan Orde Baru pada tahun 1995 sebesar 0,658 dan pada awal Reformasi naik tahun menjadi 0,709 terus naik hingga tahun 2007 menjadi 0,734, tahun 2008 diluncurkan sistem perhitungan baru terhadap Indeks Pembangunan Manusia.²² Menurut metode baru IPM Indonesia tahun 2013 sebesar 68,4 menduduki peringkat ke 108 dari 187 negara, tahun 2014 Indeks Pembangunan Manusia sebesar 68,9 dan tahun 2015 naik menjadi 69,5. Indeks Pembangunan Manusia Indonesia termasuk kategori sedang, dan berada diperingkat 110 dari 188 negara, di ASEAN posisi Indeks Pembangunan Manusia Indonesia berada di bawah Singapura, Brunei, Malaysia dan Thailand.²³

Otonomi daerah yang dianut saat ini yaitu seluas-luasnya yang diberikan sama kepada semua daerah, model yang diterapkan *fused model*²⁴ untuk daerah provinsi dan *split model*²⁵ untuk daerah kabupaten/kota. Sedangkan wilayah Indonesia yang sangat luas, dimana setiap daerah memiliki sumber daya manusia (SDM) dan sumber daya alam (SDA) yang berberda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Jadi tingkat kemampuan dan kemajuannya berbeda, tapi undang-undang mengatur dalam pemberian otonomi disamakan antara

²⁰ <http://www.tribunnew.com/tag/badan-pusat-statistik.bps> diakses 4 Juni 2014 jam 09.15 WIB.

²¹ Menurut UNDP, Indeks Pembangunan Manusia mengukur capaian pembangunan manusia berbasis sejumlah komponen dasar kualitas hidup. Sebagai ukuran kualitas hidup, IPM dibangun melalui pendekatan tiga dimensi dasar yaitu: umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan dan standar hidup layak. UNDP mengukur dimensi kesehatan dengan menggunakan angka harapan hidup, mengukur dimensi pengetahuan digunakan angka melek huruf dan mengukur dimensi standar hidup layak digunakan indikator Produk Domestik Bruto (PDB) perkapita. Lihat Sub Direktorat Analisis Statistik, *Indeks Pembangunan Manusia 2014 Metode Baru*, Badan Pusat Statistik, Jakarta, 2015, hlm. 10.

²² https://id.wikipedia.org/wiki/Indeks_Pembangunan_Manusia diakses 16 Juli 2015 jam 08. 30 WIB.

²³ Sub Direktorat Analisis Statistik, *Indeks Pembangunan Manusia 2014 Metode Baru*, Badan Pusat Statistik, Jakarta, 2015, hlm. 28

²⁴ *Fused Model* yaitu daerah otonom digabung dengan daerah administratif. Dalam hal ini adanya dwifungsi kepala daerah. Periksa lebih lanjut: Sedarmayanti, *Good Governance Rangka Dalam Otonomi Daerah*, ctk. kedua, Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm. 46

²⁵ *Split Model* ialah daerah otonom Kabupaten dan daerah Kota sebagai daerah otonom murni, dan tidak merangkap sebagai daerah administrasi. Asas dekonsentrasi tidak dipergunakan lagi di daerah Kabupaten dan daerah Kota. Periksa lebih lanjut: Sedarmayanti, *Ibid.* hlm. 39.

daerah yang satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu pemberian otonomi harus dibedakan antara daerah yang satu dengan yang lainnya sesuai dengan kemampuan daerah otonom tersebut. Dan juga perlu adanya pembedaan daerah berdasarkan klasifikasi atau dibuat tipologi daerah otonom, serta otonomi yang lebih mendekatkan pada masyarakat daerah dengan hanya ada satu tingkat daerah otonom yakni kabupaten dan kota, yang akan menjamin terwujudnya kesejahteraan.

Kegagalan otonomi selama ini juga tak bisa dilepaskan dari buruknya kualitas pemilihan kepala daerah. Diketahui bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah sejak 2005 sarat dengan politik uang, meskipun hal ini sulit dibuktikan tapi sudah menjadi rahasia umum, dan keadaan ini jelas menyulitkan munculnya kepala daerah terpilih yang memiliki integritas, kompetensi, kapasitas dan keberpihakan kepada kesejahteraan. Menurut Sedarmayanti kegagalan otonomi daerah selama ini karena daerah otonom digabung dengan daerah administrasi (*Fused Model*). Implikasi kekeliruan selama ini mendorong sistem pemerintahan sentralistik karena kedudukan dwifungsi kepala daerah, dan peran kepala wilayahnya yang menonjol.²⁶

Dari gambaran tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah belum optimal dan belum menunjukkan arah sesuai dengan tujuan dan cita-cita nasional. Dari sudut penciptaan kesejahteraan ternyata masih dijumpai kesenjangan pembangunan antar daerah dan antar wilayah yang tinggi. Masih rendahnya pemahaman akan desentralisasi daerah, seperti segi kuantitas dan kualitas pemberian pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah daerah. Oleh karena itu, implikasi pelaksanaan pembangunan daerah tersebut masih dijumpai berbagai persoalan dilingkungan masyarakat seperti konflik di mana-mana, kemiskinan dan kesenjangan sosial dalam upaya mewujudkan kesejahteraan.

Terjadinya ketidakmerataan pembangunan dan ketidakmerataan hasil pembangunan dapat memicu ketidak utuhan Negara Kesatuan Republik

²⁶ *Ibid*, hlm. 46.

Indonesia. Penyelenggaraan otonomi daerah memiliki hubungan erat dengan pembangunan daerah dan secara umum dengan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Semakin baik kualitas penyelenggaraan otonomi daerah, dapat dipastikan baik pula pembangunan yang diselenggarakan. Sebaliknya jika kualitas penyelenggaraan otonomi daerah mengalami kemerosotan atau kemunduran maka pembangunan yang dijalankan akan turut mengalami kemunduran. Seperti pada awal reformasi daerah diberi wewenang yang luas yang dimaknai salah oleh beberapa para penyelenggara pemerintah daerah, sehingga terjadi raja-raja kecil di daerah, yang akhirnya tidak sedikit kepala daerah yang terlibat korupsi.

Capaian setiap otonomi daerah dalam mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi tentu saja tidak merata, sebab potensi dan kesiapan masing-masing daerah tidak sama. Namun perlu diyakini bahwa setiap daerah pasti berpeluang untuk berhasil jika dilakukan pembinaan secara serius dan sistematis. Untuk itu diperlukan sebuah konsep yang dapat menjadi kunci yang menjadi keberhasilan penyelenggaraan otonomi. Dalam merumuskan kebijakan pembenahan otonomi daerah perlu dikedepankan sikap yang tanggap dan akomodatif terhadap pendekatan untuk melakukan pemerataan peluang daerah yang terbelakang, untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik, pemerintah yang lebih dekat, dan peningkatan yang lebih signifikan.²⁷ Oleh karena itu, dalam merumuskan konsep otonomi daerah diperlukan kajian yang mendalam terhadap aspek fundamental terkait dengan memperkuat sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta sinergi antara pemerintah itu sendiri demi terwujudnya kesejahteraan.

Sejalan dengan kebijakan desentralisasi, Abdul Gafar Karim mengargumentasikan bahwa otonomi daerah di Indonesia senantiasa bermasalah karena dicoba ditegakkan diatas kerancuan sistemik dalam format ketatanegaraan Indonesia. Kegandrungan luar biasa akan unitarianisme menyebabkan bangsa Indonesia senantiasa kesulitan dalam mencari format yang ideal bagi

²⁷ Dadang Solikin dan Radjab Semendawai, *Optimalisasi Otonomi Daerah (Kebijakan, Strategi dan Upaya)*, Yayasan Empat sembilan Indonesia, Jakarta, 2013, hlm. 43

desentralisasi politik dan otonomi daerah. Dengan derajat heterogenitas geografis maupun sosial budaya yang cukup tinggi, maka daerah-daerah akan cenderung menuntut ruang kekuasaan lebih besar dari yang lazim disediakan oleh pusat di sebuah negara kesatuan. Maka desentralisasi cenderung akan selalu menjadi masalah jika tidak dibenahi,²⁸ untuk membenahinya kiranya perlu membangun model hukum otonomi daerah²⁹ agar pemerintah daerah dalam menjalankan urusan-urusan yang diserahkan menjadi kewenangan daerah benar-benar dapat mewujudkan kesejahteraan yang merupakan salah satu tujuan negara.

Menurut Mas'ud Said ada beberapa alasan penting otonomi daerah perlu untuk dikaji, antara lain: *Pertama*, Indonesia mempunyai nilai signifikan bagi pengetahuan dibidang ilmu politik. Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk yang terbesar keempat didunia, dan setiap gerak pembangunan yang terjadi akan mempengaruhi lebih dari 220 juta jiwa. *Kedua*, selalu ada hal yang baru dan kontroversial mengenai otonomi daerah. *Ketiga*, Indonesia merupakan contoh kasus yang khas dalam hal otonomi daerah. Di masa lalu, Indonesia dikenal sebagai salah satu negara yang paling sentralistik di dunia. Dan kini otonomi daerah, Indonesia adalah negara yang mungkin paling desentralistik di dunia. *Keempat*, program otonomi yang diterapkan di Indonesia saat ini dijalankan pada saat instabilitas politik, dilakukan pada saat fluktuasi ekonomi

²⁸ Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi daerah di Indonesia*, ctk. pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. xxvii

²⁹ Kata membangun mempunyai arti memperbaiki. Periksa leih lanjut: Wjs. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, ctk. kesembilan, Balai Pustaka, 1986, hlm.87. Pengertian model adalah acuan atau ragam dari sesuatu yang akan dibuat atau dihasilkan. Periksa lebih lanjut: Tim Penyusun Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op.Cit*, hlm 89. Istilah model juga dapat diartikan suatu lensa pandang esensial terhadap masalah dan suatu kerangka berpikir kearah pemecahan masalah. Periksa lebih lanjut: Supriyanta, *Membangun Model Penanganan Tindak Pidana Anak Melalui Sistem Peradilan Anak Yang Sesuai Dengan Prinsip Due Proses Of Law* , Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, 2011, hlm.1. Supriyatna Mengutip dari Paulus Hadisaputro *Peradilan Restoratif: Model Peradilan Anak Indonesia Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Dalam Bidang Kriminologi Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 18 Februari 2006, Paulus mengutip pendapat dari Valgrave,L," *Beyond Retribution and Rehabilitation: restoration As the Dominant Paradigm in Judicial Intervention against Juvenile Crime*" dalam Burt Gallaway & Joe Hudson Restorative Justice: International Perspectives, Amsterdam: Kluger publication, 1983, p.3. Menurut penulis membangun model hukum otonomi daerah disini merupakan suatu sistem yang akan dibangun dalam pemberian kewenangan atau urusan yang diberikan oleh pemerintah (pusat) kepada pemerintah daerah , serta jenis atau tingkatan daerah otonom yang berwenang menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya

dan gejolak sosial terjadi. *Kelima*, meski telah muncul perhatian yang besar terhadap otonomi daerah di Indonesia namun perkembangan akhir-akhir ini belum terekam secara memadai dalam literatur akademis.³⁰

Studi mengenai otonomi daerah selalu dikaitkan dengan bandul antara sentralistik dengan desentralisasi. Studi yang dilakukan di banyak negara menunjukkan seiring waktu, terjadi pergeseran dalam penekanan dan model. Neher dan Malay seperti yang dikutip oleh Mas'ud, menyebutkan pergeseran itu sebagai gerak zig-zag, siklus yang bergerak bolak-balik, dan maju mundur, sementara Conyes³¹ menggambarkan sebagai berikut:

Interes in deentralization has tendet to fluctuate, not only wthin individual countries but olso at an international level. Thus a period in which there is a general move towards greater decentralization has been followed by a move in the opposite direction towords more centralist forms of government, and vice versa. (Ketertarikan untuk menerapkan otonomi daerah cenderung turun naik, bukan hanya di negara-negara tertentu, namun juga di seluruh dunia. Jadi, ada periode waktu dimana muncul gerak umum menuju desentralisasi yang lebih besar, akan diikuti dengan gerak ke arah yang sebaliknya, ke arah bentuk pemerintahan yang lebih bersifat sentralistik, dan begitu pula sebaliknya).

Menurut Abdul Gaffar Karim, Otonomi daerah perlu di kaji lebih lanjut dalam hal ini karena adanya kompleksitas persoalan yang luar biasa dalam spektrum yang sangat luas dalam kerangka hubungan Pusat-Daerah di Indonesia, persoalan-persoalan tersebut antara lain:³²

Pertama, terkait dengan hubungan kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, dalam hal ini dilevel manakah locus kekuasaan berada, di daerah atau di pusat. Jika di pusat bagaimanakah pusat mendelegasikan sebagian kekuasaan itu pada daerah. Jika locus kekuasaan itu ada di daerah maka bagaimana pusat mengelola aspek-aspek eksternal kekuasaan itu.

Kedua, persoalan terkait dengan hubungan keuangan pusat dan daerah. Otonomi daerah dan desentralisasi kerap disebut sebagai desentralisasi korupsi akibat berpindahnya *locus* penyelewengan kekuasaan dari pusat ke daerah.

³⁰ Mas'ud Said, "Arah Baru Otonomi Daerah Di Indonesia", *Op. Cit.*, hlm.7-8.

³¹ Conyes D, *Decentralization And development: a review of the Literatur*, Public Administration and development, . 1984. hlm.187.

³² Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm. xviii-xxv.

Sedangkan pada pemerintah pusat, orang telah sama-sama marfum tentang relativitas yang sangat tinggi antar departemen dalam pengelolaan untuk daerah. Terkait hal ini muncul apa yang orang daerah sebut “membeli uang”: mengalokasikan sejumlah dana untuk melobi pusat agar uang untuk daerah bisa lebih banyak, terutama lewat manipulasi data dan kondisi daerah.

Ketiga, otonomi daerah di Indonesia juga berhadapan dengan persoalan “desentralisasi semu”, akibat logika-logika kepartaian yang masih sangat sentralistik. Pendelegasian kewenangan dari pusat ke daerah dalam tubuh eksekutif ternyata tidak diikuti dalam tubuh legislatif di daerah. Sehingga para pejabat politik di daerah lebih banyak tunduk pada komando DPP partainya, ketimbang pada kepentingan masyarakat dan daerahnya.

Keempat, berkaitan dengan penataan politik lokal, mekanisme politik lokal antar aktor lokal yang berlangsung juga kerap menimbulkan masalah dalam tata hubungan sosial horizontal setempat, seperti konflik berkepanjangan sebagai eksese sebuah pemilihan kepala Daerah.

Kelima, persoalan otonomi daerah berkaitan dengan menguatnya “daerahisme”. Fenomena ini akibat dari perubahan yang terlalu cepat dari sentralisme ke desentralisasi. Menguatnya “daerahisme” juga ditunjukkan banyak kasus yang meletakkan “putra daerah” sebagai indikator dalam interaksi politik di tingkat lokal, seperti ketika terjadi pemilihan kepala Daerah, hal ini dapat memperapuh bangunan nasionalisme yang dimiliki oleh bangsa Indonesia.

Keenam, otonomi daerah juga memerlukan satu perhatian serius berkaitan dengan upaya memformat hubungan antar “level” pemerintahan ditingkat lokal. Hilangnya hierarkhi ini bukan berarti terhapusnya hubungan koordinatif terutama dalam rangka sinkronisasi gerak antar daerah. Namun sayangnya banyak bupati/walikota merasa tak perlu koordinasi dengan pimpinan provinsi karena merasa diri bukan bawahan gubernur.

Ketujuh, terkait dengan dropping wewenang yang mendadak terhadap daerah Kabupaten/Kota, disertai banyak piranti material yang memungkinkan Kabupaten/Kota mengembangkan rentang kendali persoalan daerahnya, banyak didapati daerah Kabupaten/Kota yang didapati keasyikan dengan *over exercise of*

power. Banyak daerah yang merasa kepentingan daerahnya dapat ditegakkan semata-mata dengan melakukan klaim eksklusif atas eksplorasi eksploitasi sumber daya alam.

Kedelapan, terkait pergeseran kekuasaan eksekutif ke legislatif. Dengan demikian, di level daerah terdapat dua *locus* baru kekuasaan: daerah Kabupaten/Kota yang memperoleh kekuasaan akibat pergeseran dari pusat ke daerah, dan legislatif yang memperoleh kekuasaan akibat pergeseran dari eksekutif ke legislatif. Runyamnya hubungan legislatif-eksekutif di daerah menjadi meriah. Jika diisi oleh pertengkaran antara eksekutif dengan legislatif akibat keduanya berebut sumber daya yang sama, maka pentas politik lokal sering pula diisi oleh *kong-kali-kong* legislatif dan eksekutif membagi sumber daya yang bisa mereka rambah.

Kesembilan, dalam hal hubungan antara negara dengan masyarakat lokal. Di tingkat lokal dua arus yang berjalan bersamaan membentuk *tempuran*³³: masyarakat dengan kesadaran politik yang jauh lebih tinggi sebagai konsekuensi tersedianya ruang partisipasi, berhadapan dengan negara di tingkat lokal yang memperoleh penguatan tenaga akibat desentralisasi politik. Di satu sisi, orang bisa optimis bahwa desentralisasi ini bisa mendekatkan penyediaan layanan publik yakni negara pada konsumen layanan publik itu yakni masyarakat. Namun disisi lain, dapat pula dicemaskan bahwa desentralisasi juga mendekatkan penindas yakni negara pada yang ditindas yakni masyarakat.

Kesepuluh, implementasi otonomi daerah juga terasa dalam kaitannya dengan penataan intitusi dan mekanisme lokal. Setelah jenuh dengan kungkungan uniformisasi yang sangat etno sentris dan *modern bias*, komunitas-komunitas lokal memperoleh hawa segar dengan desentralisasi dan liberalisasi politik. Sejak itulah bermunculan kehendak untuk menghidupkan lagi institusi-institusi lokal yang di masa silam pernah eksis sebagai otoritas baik adat maupun politik. Bagaimana jika institusi-institusi lokal itu hanya dipergunakan oleh para aktor politik untuk kepentingan jangka pendek.

³³ Tempuran adalah istilah dalam Bahasa Jawa, merujuk pada titik pertemuan dua sungai, entah saling menyilang atau membentuk suatu arus. Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. xxxv.

Masalah otonomi daerah merupakan hal yang hidup dan berkembang sepanjang masa sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintah daerah dapat diperluas atau dipersempit tergantung kepada pertimbangan kepentingan Nasional dan kebijakan pemerintah, semua dilakukan menurut prosedur ketentuan-ketentuan peraturan-peraturan yang berlaku. Oleh karena itu dapat dipahami bahwa tentang model otonomi daerah dalam politik hukum pemerintahan Daerah merupakan hal yang penting untuk diteliti.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan atas uraian latar belakang tersebut, masalah dirumuskan sebagai berikut:

1. Mengapa model otonomi daerah dalam politik hukum pemerintahan daerah belum mampu mewujudkan kesejahteraan?
2. Bagaimanakah model otonomi daerah dalam politik hukum pemerintahan daerah yang dapat mewujudkan kesejahteraan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis model otonomi daerah dalam politik hukum pemerintahan daerah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan.
2. Untuk menemukan model otonomi daerah yang dapat mewujudnya kesejahteraan.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan mempunyai nilai manfaat tidak hanya bagi peneliti namun juga bermanfaat bagi banyak pihak. Sedangkan manfaat secara umum penelitian ini dapat memberi gambaran keberadaan otonomi daerah, sedangkan manfaat secara khusus memberikan pemahaman tentang perlunya model otonomi daerah dalam politik hukum pemerintahan daerah, sehingga

penelitian ini tidak hanya bermanfaat secara teoritis namun juga bermanfaat secara praktis.

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi khazanah teoritik terhadap bidang ilmu hukum tata negara, khususnya Hukum Pemerintahan Daerah dalam hal pelaksanaan otonomi daerah. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber informasi ilmiah untuk menambah referensi yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah bagi peneliti berikutnya.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan atau rekomendasi kepada pemerintah dalam hal politik hukum pemerintahan daerah dalam rangka menentukan arah kebijakan yang berkaitan dengan pemberian kewenangan kepada daerah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan.

