

BAB II

LANDASAN TEORI DAN KAJIAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

Teori menempati sebagai salah satu komponen struktur ilmu¹ atau struktur pengetahuan ilmiah.² Proses penelitian ilmiah berkaitan dengan fenomena, konsep, variabel, proposisi dan teori.³ Teori merupakan pengetahuan ilmiah yang mencakup penjelasan mengenai suatu faktor tertentu dari sebuah disiplin keilmuan.⁴ Fred N. Kerlinger mengartikan teori sebagai sekumpulan proposisi yang mencakup konsep-konsep tertentu yang saling berhubungan dan menampilkan suatu pandangan yang sistematis.⁵ Sheldon J. Lachman memberi arti teori sebagai suatu pernyataan objektif dan tegas berupa dugaan atau rekaan yang menyatukan data dalam suatu kerangka yang konsisten, berhubungan dengan data empiris dan memungkinkan peramalan logis.⁶

Adapun teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan dalam disertasi ini, yang berjudul “ Membangun Model Otonomi Daerah Dalam Politik Hukum Pemerintahan Daerah Untuk Mewujudkan Kesejahteraan ”, antara lain sebagai berikut:

1. Teori Desentralisasi

Membahas masalah desentralisasi tidak lepas dari landasan awalnya yaitu berbicara tentang bentuk negara sebagai teori dasarnya. Bentuk negara, menurut teori-teori modern ,bentuk negara yang terpenting ialah : negara kesatuan (*unitarisme*) yaitu suatu negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu Pemerintah (Pusat) yang mengatur seluruh daerah, sedangkan negara serikat (federasi) yaitu suatu negara yang merupakan

¹ The Liang Gie, *Pengantar Filsafat Ilmu*, ctk. Kedua, Liberty Kerjasama dengan Yayasan Studi Ilmu Dan teknologi, Yogyakarta, 1991, hlm. 139.

² Jujun Suryasumantri, *Filsafat Ilmu sebagai Sebuah Pengantar Populer*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988, hlm.141.

³ Masri Singaribun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 1985, hlm. 16.

⁴ Kotan Y. Stefanus, *Kajian Kritis Terhadap Teori Integralistik Di Indonesia*, ctk. Pertama, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1998, hlm.1-2.

⁵ Fred N. Kerlinger, *Foundations of Behavioral Research: Educational and Psychopical Inquiry*. 2nd Ed, holt, Rinehart, and Winston, New York, 1973, hlm.9.

⁶ Sheldon J. Lachman, *The Foundations of Science*, vantage Press, New York, 1960. hlm.46

gabungan daripada beberapa negara, yang menjadi negara-negara bagian daripada negara serikat itu.⁷

Dalam kaitannya dengan bentuk negara sesuai dengan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan. Menurut C. Strong yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah bentuk negara yang wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada legislatif nasional/pusat. Kekuasaan legislatif tidak terletak pada pemerintah Daerah. Pemerintahan Pusat mempunyai wewenang sebagian kekuasaan kepada Daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir tetap pada Pemerintah Pusat. Jadi kedaulatannya baik keluar maupun ke dalam sepenuhnya terletak pada Pemerintah Pusat.⁸ Jadi indikator suatu negara diklasifikasikan sebagai negara keatuan meliputi (1) kedaulatan tertinggi ada pada pemerintah nasional; (2) penyerahan suatu kekuasaan atau wewenang kepada satuan pemerintah lokal hanya dapat dilaksanakan atas kuasa undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif nasional; dan (3) tidak ada satuan pemerintah yang lebih rendah yang mempunyai sifat *staat*.⁹

Otonomi daerah adalah sebuah tema besar (*grandtheme*). Bisa dimaknai dan dicermati dari berbagai perspektif. Bisa dari politik pemerintahan, bisa dari aspek ekonomi, hukum, khususnya hukum administrasi pemerintahan. Demikian pula dari refleksi administrasi politik, dalam hal ini dipandang sebagai sebuah kebijakan suatu rezim yang sedang berkuasa, dan berbagai segi lainnya. Dari kesemuanya ini, dapat dijadikan sebagai penerapan norma dasar bahwa otonomi daerah merupakan tema sentral dalam mekanisme internal administrasi Pemerintahan Daerah dalam sebuah negara yang berbentuk kesatuan.¹⁰

Dalam suatu negara kesatuan pada hakekatnya semua urusan pemerintahan berada pada Pemerintahan Pusat, tetapi urusan pemerintahan tersebut dapat

⁷C. S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, ctk. kedelapan, Bumi Aksara, Jakarta, 1995, hlm.3.

⁸ C.F Strong, *Modern Political Contitution*, The English Language Book Society and Sidgwick and Jacson limited, London, 1996, hlm. 84.

⁹ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm.37.

¹⁰. Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, Op. Cit, 2013, hlm.1.

diserahkan atau didelegasikan kepada suatu pemerintahan yang lebih rendah melalui kuasa undang-undang. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa “ Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Dari ketentuan tersebut seolah-olah terkesan bahwa Republik berkenaan dengan bentuk negara. Menurut Sri Sumantri istilah bentuk negara diartikan monarki dan republik. Leon Duguit menyebutkan bahwa monarki dan republik disebutkan sebagai bentuk pemerintahan (*forme de gouvernement*).¹¹

Perumusan pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut tergambar bahwa *the founding fathers* Indonesia sangat menekankan pentingnya konsepsi negara kesatuan sebagai konsepsi hakiki negara Indonesia (hakekat negara Indonesia). Bentuk dari negara Kesatuan Indonesia adalah republik. Jadi jelaslah bahwa konsep bentuk negara yang diartikan disini adalah republik yang merupakan pilihan lain dari kerajaan (monarki). Kelemahan rumusan tersebut terkait dengan pengertian bentuk negara yang tidak dibedakan dari pengertian bentuk pemerintahan. Karena yang dibahas bentuk negara berarti bentuk organ atau organisasi negara itu sebagai keseluruhan. Jika yang dibahas bukan bentuk organnya melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau bentuk penyelenggaraan kekuasaan maka istilah yang tepat dipakai adalah bentuk pemerintahan. Bentuk pemerintahan berkaitan dengan pilihan monarki atau republik. Jika jabatan kepala negara itu bersifat turun temurun maka negara itu disebut kerajaan, jika kepala pemerintahannya tidak turun temurun melainkan dipilih maka disebut republik. Sementara itu perkataan sistem pemerintahan terkait pilihan antara lain; sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan parlementer dan sistem campuran.¹²

Dalam negara kesatuan hanya ada satu negara yang berdaulat, tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu

¹¹H.M Busrizalhd, *Hukum PEMDA Otonomi daerah dan Implikasinya*, Op. Cit., 2013, hlm.37-38.

¹² Jimly Assidqie, *Konstitusi Dan Konstitualisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.257-259

pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala pemerintahan.¹³ Di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang, konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada dibawah pemerintah pusat harus tunduk pada pemerintah pusat.¹⁴ Dilihat dari segi susunannya, negara kesatuan bukan negara yang tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal. Abu Daud Busroh mengutarakan:

... Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.¹⁵

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Kata daerah dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan yang disebut “wilayah”. Dengan kata lain, istilah “ daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.¹⁶ Daerah-daerah diberi kewenangan, menurut Sri Sumantri, adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom, hal itu bukan karena ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan karena masalah itu merupakan hakekat dari negara kesatuan.¹⁷

¹³ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 15.

¹⁴ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, ctk. pertama, Nusa Media Bandung, 2014, hlm. 1.

¹⁵ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, ctk. pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 64.

¹⁶ J. Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Jambatan, Jakarta, 1975. hlm. 24.

¹⁷ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm. 52.

Dalam praktik penyelenggaraan negara kesatuan dapat diterapkan adanya sistem sentralisasi dan desentralisasi kekuasaan. Sistem sentralisasi itu berarti menyatukan (memusatkan) segala kekuasaan pada satu pusat. Semua aspek kegiatan kenegaraan diatur dan digerakkan dari pusat. Dalam hal ini daerah semata-mata hanya menjalankan kebijakan pusat. Daerah tidak mempunyai hak berinisiatif dan bersuara bebas. Mereka semua tinggal menjalankan apapun yang telah digariskan dari pusat. Hal tersebut merupakan paham *unitarisme* yang menghendaki adanya negara kesatuan yang sentralistik dimana kekuasaannya serba terpusat. Dalam negara kesatuan yang sentralistik, hak otonomi daerah diperoleh dari belas kasihan pemerintah pusat. Kepala daerah adalah pegawai pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan sepenuhnya terserah kepada kekuasaan pusat. Kepala Daerah tidak punya wewenang sendiri.¹⁸

Sistem desentralisasi kekuasaan merumuskan bahwa tidak seluruh kekuasaan terpusat dan didominasi oleh pemerintah pusat, tetapi didistribusikan kepada daerah – daerah. Tiap daerah diberi wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri sesuai kondisi, kepribadian, dan kepentingan umum yang sesuai dengan karakter daerah masing-masing. Masyarakat di daerah dipandang lebih mengetahui kebutuhan untuk kemajuan daerah yang bersangkutan. Selanjutnya daerah- daerah tersebut bergerak berdasar potensi, vitalitas dan inisiatif sendiri, dan pada gilirannya sebagai agregat mereka semua akan membawa kemajuan secara nasional.¹⁹

Desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara pemerintah pusat dan satu – satuan pemerintahan tingkat yang lebih rendah. Maka dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung maksud pengakuan terhadap penentuan kebijakan pemerintah daerah dalam mengelola potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah. Lebih lanjut, melalui

¹⁸ HM. Agus Santoso, *Menyikap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia*, ctk. pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 6. *commit to user*

¹⁹ Sukma, *Pengantar Ilmu Politik*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 28-29

desentralisasi, pemerintah diharuskan menggunakan hak dan melakukan kewajiban secara seimbang secara demokratis.²⁰

Dalam pasal 18 ayat (1) menentukan bahwa 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 mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Dimungkinkannya penyerahan urusan pemerintahan nasional kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah membawa konsekuensi diadakan pembagian wilayah negara dalam daerah besar dan daerah kecil, yang merupakan pembagian kekuasaan secara vertikal. Beberapa sebab dianutnya kekuasaan secara vertikal meliputi:²¹

- a. Kemampuan Pemerintah berikut perangkatnya yang ada di daerah terbatas;
- b. Wilayah negara sangat luas, terdiri lebih dari 3000 pulau-pulau besar dan kecil;
- c. Pemerintah tidak mungkin mengetahui seluruh dan segala macam kepentingan dan kebutuhan rakyat yang tersebar diseluruh pelosok negara;
- d. Hanya rakyat setempatlah yang mengetahui kebutuhan, kepentingan dan masalah yang dihadapi dan hanya mereka yang mengetahui bagaimana cara yang sebaik-baiknya untuk memenuhi kebutuhan tersebut;
- e. Dilihat dari segi hukum, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 menjamin adanya daerah dan wilayah;
- f. Adanya sejumlah urusan pemerintahan yang bersifat kedaerahan dan memang lebih berdaya guna jika dilaksanakan di daerah;
- g. Daerah mempunyai kemampuan dan perangkat yang cukup memadai untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya, maka desentralisasi dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan, dalam sistem desentralisasi sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Dalam *Encyclopedia of the Social Sciencis* disebutkan bahwa “*the process of decentralization denotes the transference of authority, legislative, judicial or administrative, from higher level of government to a lower*”(desentralisasi adalah peneyerahan wewenang dari tingkat

²⁰ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematikanya*, ctk. pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 85-86.

²¹ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah*, Op. Cit, hlm..38.

pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif atau administratif.²²

Desentralisasi berasal dari bahasa latin “*de*” berarti lepas dan “*centrum*” artinya pusat. Sehingga desentralisasi bermakna melepas atau menjauh dari pusat, tidak putus sama sekali dengan pusat.²³ *United State* (Perserikatan Bangsa-Bangsa) memberikan batasan tentang desentralisasi bahwa merujuk pada pemindahan kekuasaan dari pemerintah pusat baik melalui dekonsentrasi pada pejabat wilayah maupun melalui devolusi badan-badan otonomi daerah.²⁴ Menurut Joeniarto asas desentralisasi asas yang dimaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri.²⁵ Menurut Amrah Muslimin, desentralisasi berarti pelimpahan kewenang-wenangan oleh pemerintah pusat kepada badan-badan otonomi yang berada di daerah.²⁶ Dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menyebutkan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Koesoemahatmadja menyatakan bahwa desentralisasi lazim dibagi dalam dua macam, yaitu: pertama dekonsentrasi, adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Dalam desentralisasi semacam ini rakyat tidak diikutsertakan. Kedua, desentralisasi ketatanegaraan atau desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan.²⁷

²²S.H Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, ctk. keempat, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 45-46.

²³ Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesi*, ctk. pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 43.

²⁴*Ibid*, hlm.43-44

²⁵*Ibid*.

²⁶*Ibid*.

²⁷S.H Sarundajang, *Arus Balik kekuasaan Pusat ke Daerah*, Op. Cit, hlm. 46-47.

Desentralisasi ketatanegaraan dibagi dua bagian, yaitu desentralisasi territorial, adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya masing-masing (otonom) dan desentralisasi fungsional, yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan-kepentingan tertentu. Dalam desentralisasi semacam ini diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri, kewajiban pemerintah hanya memberikan pengesahan atas segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh golongan tersebut.²⁸

Shabbir Cheema and Rondinelli menyampaikan paling tidak ada 14 alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi yaitu:²⁹

- a. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja dilapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.
- b. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
- c. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di Daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak akan memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistik dari pemerintah.
- d. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya "penetrasi" yang lebih baik dari pemerintah Pusat bagi Daerah-Daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, di mana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan di mana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.
- e. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.
- f. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga private di Daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh Departemen yang ada di Pusat. Dengan desentralisasi maka peluang bagi masyarakat di Daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial.

²⁸ Ibid. hlm. 47.

²⁹ ShabbirCheema and Rondinelli, *Decentralization and development policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hill/ London/New Delhi, Sage publication, 1983, hlm.14-16

- g. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di Pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di Pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat Daerah. dengan demikian pejabat Pusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervise dan pengawasan terhadap kebijaksanaan.
- h. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur di mana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat Daerah dan jumlah NGOs diberbagai Daerah. Propinsi, Kabupaten dan kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya di dunia ketiga dimana banyak sekali program pedesaan.
- i. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi peruntukan informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing Daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada Pemerintah.
- j. Dengan menyediakan model alternative cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan elite lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
- k. Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintah yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah Daerah memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan dengan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasi kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil dapat dicontoh oleh Daerah lainnya.
- l. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di Daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik dari pada yang dilakukan oleh pejabat pusat.
- m. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberi peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di Daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik.
- n. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak menjadi beban Pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah.

Menurut The Liang Gie alasan dianutnya desentralisasi antara lain:³⁰

- a. Dari sistem politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.

³⁰ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1968, hlm.35

- b. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada Daerah, hal-hal yang lebih tepat ditangan Pusat tetap diurus oleh Pemerintah Pusat.
- d. Dari sudut cultural desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
- f. Dari sudut pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Desentralisasi menurut Rondinelli dapat dibagi dalam 4 (empat) jenis,³¹ yaitu:

- a. Desentralisasi politik (*Ipolitical decentralization*), yaitu pemberian hak kepada warga negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik.
- b. Desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), yaitu pelimpahan wewenang yang dimaksud untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. desentralisasi ini ada 3 (tiga), yakni; a) dekonsentrasi (*deconsentratie*) yaitu pelimpahan wewenang dari pejabat pusat kepada pejabat yang ada di daerah. b) pendelegasian (*delegation*), yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu untuk organisasi yang berada di luar struktur birokrasi yang dikontrol secara tidak langsung oleh Pemerintah Pusat. c) devolusi (*devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pemerintahan daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh pemerintah pusat.
- c. Desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*), dalam hal ini terkait dengan keuangan sebagai sumber pembiayaan pemerintahan daerah dalam menjalankan fungsinya secara efektif maka memerlukan dana yang memadai

³¹ Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Op.Cit., hlm. 47-49.

baik berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman maupun subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat.

- d. Desentralisasi ekonomi (*economic or market decentralization*), dalam hal ini terkait dengan kebijakan pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat dari pemerintah kepada sektor swasta sejalan dengan kebijakan liberalism pasar.

Dengan dianutnya desentralisasi maka kita mengenal adanya pemerintahan setempat (*local government*). Selanjutnya Humes dan Martin menerangkan bahwa : “ *Local government as an infra-sovereign geographic subdivision of a sovereign nation or quasi-sovereign state providing services at the local level*”.³² Desentralisasi dalam kerangka otonomi sejatinya harus berorientasi pada beberapa aspek antara lain:³³

- a. Aspek politik, yakni aspek untuk mengikutsertakan, menyalurkan aspirasi masyarakat dalam rangka pembangunan demokrasi.
- b. Aspek manajemen pemerintahan yakni aspek untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- c. Aspek kemasyarakatan, yakni aspek untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat.
- d. Aspek ekonomi pembangunan, yakni aspek untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna mencapai kesejahteraan masyarakat yang makin meningkat.

Terkait dengan teori desentralisasi, Indonesia yang merupakan negara kesatuan mempunyai wilayah sangat luas yang terdiri dari berbagai ragam suku bangsa dan adat istiadat dan kondisi geografis yang berbeda, sumber alam dan sumber daya manusia yang dimiliki daerahpun berbeda. Kekuasaan tidak terpusat dan didominasi oleh pemerintah pusat, tetapi didistribusikan kepada daerah –

³² Samuel Humes dan Eileen Martin, *The Structure of Local Government Throughout the World*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1961, hlm.3

³³ Lukman Santoso Az., *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Op.Cit. hlm. 51-52.

daerah. Tiap daerah diberi wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri sesuai kondisi, kepribadian, dan kepentingan umum yang sesuai dengan karakter daerah masing-masing. Maka teori desentralisasi ini penulis gunakan untuk menganalisis hukum positif yang diterapkan dalam pelaksanaan otonomi daerah yang terkait dengan pembagian kewenangan (urusan) yang diberikan kepada daerah.

2. Teori Demokrasi dan Birokrasi

Demokrasi dan birokrasi erat kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa penyelenggara pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibantu oleh perangkat daerah. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah rakyat diberikan hak untuk memilih kepala daerah secara langsung hal ini merupakan perkembangan baru yang sebelumnya yang memilih adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan lembaga perwakilan. Kekuasaan yang berhubungan dengan penyelenggara pemerintahan disebut kekuasaan politik, yang merupakan refleksi kekuasaan dari rakyat.³⁴

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin.³⁵ Demokrasi merupakan implementasi dari kedaulatan rakyat, kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku terhadap seluruh wilayah dan segenap rakyat dalam negara itu. Kedaulatan juga kekuasaan penuh untuk mengatur seluruh wilayah negara tanpa campur tangan dari pemerintah negara lain. Jean Bodin mengartikan kedaulatan sebagai kekuasaan yang absolut dan berkelanjutan dalam sebuah negara yang berada di atas hukum positif. Menurut Pufendorf bahwa kedaulatan tidak berifat

³⁴Samsul Wahidin, *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia*, ctk. pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm.60-61.

³⁵ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, ctk. kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 19.

absolut, tetapi dapat dibatasi oleh konstitusi. Thomas Hobbes berpendapat bahwa dalam kedaulatan terkandung makna kemahakuasaan. John Austin menyatakan orang atau badan ataupun pimpinan negara yang memiliki kedaulatan dapat membuat hukum positif yang akan diterapkan terhadap para anggota dari suatu masyarakat politik independen di bawah kekuasaan pemangku kedaulatan.³⁶

Menurut Rousseau kedaulatan itu berdasarkan kemauan umum (*volunte generali*) dan menjelma dengan perantara undang-undang yang memiliki empat sifat, yakni:³⁷ Pertama, *unite* adalah semangat rakyat berhak memerintah dan tidak mau diperintah itu adalah satu, kesatuan itu terlihat dalam pembuatan undang-undang dan penuntutan keadilan. Kedua, *indisivibilitie* adalah kedaulatan tidak dapat dipecah-pecah, seperti negara atau rakyat yang melaksanakan dan memegang segala ketentuan tentang kedaulatan. Ketiga, *inalienabilitie* adalah kedaulatan tidak boleh dijual, digadai atau dihadiahi, kedaulatan punya sebagai bangsa secara turun-temurun, sifat ini menurut tabiat kedaulatan itu sendiri. Keempat, *imprescriptibilitie* adalah kedaulatan itu tetap ditangan rakyat, tidak susut dan tidak berkurang, bukan hak atau benda yang boleh menghilang atau tenggelam, melainkan kekuasaan tertinggi kekal abadi, sama dengan timbul dan tenggelamnya rakyat.

Menurut Jack H. Nagel kedaulatan merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi suatu negara yang meliputi ruang lingkup dan jangkauannya. Pengertian ruang lingkup menyangkut soal aktivitas dan tercakup dalam fungsi. Dan jangkauan berkaitan dengan siapa yang menjadi obyek pemegang kedaulatan.³⁸ Jadi dalam konsep kedaulatan mengandung juga prinsip kewenangan (*power*). Yang dimaksud kewenangan atau power adalah suatu kebebasan (*liberty*), kekuasaan (*authority*), atau kemampuan (*ability*) yang dimiliki seseorang atau suatu badan untuk melakukan suatu tindakan hukum, yang dapat menghasilkan suatu efek, kekuasaan, paksaan, dominasi dan kontrol atas orang lain.³⁹

³⁶Munir Fuadi, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Fajar Interpretama Mandiri, Jakarta, 2013, hlm. 92.

³⁷ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum Dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm 208

³⁸*Ibid.*

³⁹ Munir Fuadi, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Log. Cit.

Menurut teori kedaulatan rakyat (demokrasi) negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya dan bukan dari Tuhan atau dari Raja. Ajaran kedaulatan rakyat bertolak dari penemuan JJ. Rousseau bahwa “ tanpa tata tertib dan kekuasaan, manusia akan hidup tidak aman dan tidak tentram. Tanpa tata tertib manusia merupakan binatang yang buas “ homo himini lupus “, dan kehidupan itu berubah menjadi perang antar sesama manusia “ bellum omnium contra omnes “. Itulah sebabnya manusia itu bersepakat untuk mendirikan negara, dan untuk itu mereka mengadakan perjanjian masyarakat.⁴⁰ Permasalahan tentang kedaulatan dan pembagian kekuasaan merupakan persoalan yang prinsip dan krusial dalam sistem pemerintahan demokrasi, di mana kekuasaan negara harus dipikul dan dilakukan atas nama seluruh rakyat.⁴¹

Demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi ditangan rakyat dan dilakukan langsung atau tidak langsung atas dasar suatu sistem perwakilan.⁴² Demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk menilai kebijakan pemimpin negara, karena kebijakan pemimpin negara tersebut akan menentukan kehidupan rakyat dan masa depan Negara.⁴³

Demokrasi berasal dari dua kata Yunani, yaitu *demos* artinya rakyat dan *kratia* artinya pemerintahan. Jadi demokrasi adalah “ pemerintahan dari rakyat untuk rakyat” atau “ pemerintahan dari mereka yang diperintah”. Abraham Lincon (1808-1865) Presiden Amerika Serikat mengatakan bahwa “ *democracy is gouvernment of the people, by the people and for people* ” demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.⁴⁴ Jadi demokrasi adalah suatu pola pemerintahan dimana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka

⁴⁰ Moh.Kusnardi Dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 124.

⁴¹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur kedudukan, Peran Dan Kewenangannya*, ctk. pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 29.

⁴² Titik Tri Wulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Predana Media Group, 2012, Jakarta, hlm.68.

⁴³ Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 143.

⁴⁴ Abdul Azis Hakim, *Negara Hukum Dan Demokrasi, Op.Cit.*, hlm204-205

yang diperintah, atau demokrasi adalah pola pemerintahan yang mengikutsertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang. Maka legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan yang mengontrolnya. Rakyat memilih wakil-wakilnya dengan bebas dan melalui mereka ini pemerintahnya. Di samping itu ada beberapa hal yang bisa diartikan dalam mendefinisikan demokrasi antara lain:⁴⁵

- a. Sumber kekuatan dan keabsahan para penyelenggara negara yang berasal dari kehendak rakyat.
- b. Sejumlah orang kecil yang tampil sebagai penyelenggara negara patut menyadari bahwa mereka berasal dari kalangan rakyat dan mendapat kepercayaan dari rakyat untuk menyelenggarakan kekuasaan dari negara yang bersumber dari keinginan/aspirasi rakyat banyak (dari rakyat untuk rakyat).
- c. Partisipasi aktif dari rakyat dalam penyelenggaraan negara secara langsung atau tidak langsung, sesungguhnya merupakan modal utama bagi keberhasilan pelaksanaan kekuasaan negara (oleh rakyat).
- d. Lembaga perwakilan hasil pilihan rakyat merupakan sarana penyalur aspirasi/keinginan rakyat disamping sebagai sarana pengontrol bagi pemerintah dalam melaksanakan kepentingan negara/kepentingan rakyat.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir, rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintahan negara oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.⁴⁶ Jadi negara demokratis adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari segi organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri.⁴⁷ Dalam kaitannya ini Henry B. Mayo,⁴⁸ memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut” sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijakan

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Adi Sulistiyono, *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep Dan Paradigma Moral*, ctk. Kedua, Lembaga Pengembangan Pendidikan dan UPT Penerbitan dan Percetakan UNS, Surakarta, 2008, hlm. 27.

⁴⁷ Soetanto Soepiadhy, *Meredisain Konstitusi*, Kepel Pressituti, Jakarta, 2004, hlm. 27.

⁴⁸ Dahlan Thalib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum Dan Konstitusi*, Liberty, 2000, hlm. 9.

umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang berdasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik “.

Jimly Assiddiqie mengemukakan bahwa demokrasi itu pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu, dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipasif, demokrasi adalah semua konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karenanya rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.⁴⁹

Demokrasi dapat dipahami sebagai bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi kekuasaan politik negara (*eksekutif, yudikatif dan legislatif*). Demokrasi juga sebagai indikator perkembangan politik suatu negara, semakin baik demokrasi disuatu negara semakin baik pula negara tersebut.⁵⁰

Pilar utama prinsip demokrasi adalah asas kedaulatan rakyat. Asas kedaulatan rakyat mensyaratkan bahwa rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan negara, rakyat yang menentukan kehendak negara, dan rakyat yang menentukan pula bagaimana negara harus berbuat. Maka dalam sistem yang memakai asas kedaulatan rakyat, kepentingan rakyat menempati kedudukan yang paling tinggi. Setiap anggota dewan perwakilan, kepala negara dan kabinetnya, dan segenap aparat birokrasinya diwajibkan bertindak sesuai kehendak rakyat dalam arti seluas-luasnya, “suara rakyat suara Tuhan”.⁵¹

⁴⁹ Azis Ibrahim, *Legislasi Dan Demokrasi*, Trans Publishing, Malang, 2008, hlm. 58

⁵⁰ Muhammad Jafar Hafsah, *Politik Untuk Kesejahteraan Rakyat*, ctk. pertama, PT. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2011, hlm. 28-29

⁵¹ *Ibid.* hlm. 30.

Juan Linz⁵² menyebutkan terdapat lima kondisi yang saling berkaitan dan saling menguatkan satu sama lain yang diperlukan agar demokrasi dapat terkonsolidasi, yakni:

- a. Kondisi yang memungkinkan pengembangan masyarakat sipil yang bebas;
- b. Adanya masyarakat politik yang otonom;
- c. Kepatuhan dari seluruh pelaku politik utama, terutama dari para pejabat pemerintahan pada *rule of law*;
- d. Harus terdapat birokrasi negara yang dapat dipergunakan oleh pemerintah demokratik baru;
- e. Keharusan adanya masyarakat ekonomi yang terlembagakan.

Joko Suyanto mengemukakan bahwa supaya praktek demokrasi dapat semakin memberi akibat yang positif bagi kualitas hidup rakyat. Maka, *pertama* demokrasi harus melahirkan institusi-institusi publik yang bermutu, efektif dan dengan tata kelola yang baik dengan meminimalisir korupsi dan penyelewengan, memastikan pengelolaan optimal sumber daya alam⁵³ bagi kesejahteraan. *Kedua* demokrasi harus digunakan bagi partisipasi publik yang luas dalam pembentukan dan pengawasan pelaksanaan kebijakan publik, dengan memastikan transparansi, *good governance*, dan akuntabilitas.

Demokrasi modern merupakan demokrasi perwakilan rakyat dimana dalam pelaksanaannya terlihat nyata unsur formal dan unsur material. Unsur demokrasi formal mengacu kepada demokrasi sebagai sebagai idiologi, sebagai *way of life* atau sebagai teori, sedangkan unsur material dari demokrasi mengacu pada demokrasi dalam prakteknya.⁵⁴ I Made Pasek Dianta, unsur formal dari demokrasi dapat diartikan sebagai *das Sollen* dan unsur material dari demokrasi dapat diartikan demokrasi sebagai *das Sein*.⁵⁵ Suatu negara demokrasi modern dengan pemerintahannya yang disebut *representative government* dapat dikatakan

⁵² Juan Linz J, *Defining and Crifing Democratic Transcition, Contitution, and consolidation*, Dalam Liddle, R. William, *Crafting Indonesian Democracy*, Bandung, Mizan, 2001, hlm. 28-34.

⁵³ Joko Suyanto, *Demokrasi Kita: 8 Pemikiran Politik*, ctk. pertama, Gramedia, Jakarta, 2014, hlm. 17.

⁵⁴ Sri Sumantri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1971, hlm.26.

⁵⁵ I Made Pasek Dianta, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi Modern*, ctk. pertama, Abardin, Bandung, 1990, hlm.1.

mengakui demokrasi sebagai asas apabila dalam representative tersebut adanya ciri-ciri:⁵⁶

- a. Adanya proteksi konstitusional.
- b. Adanya kekuasaan peradilan yang bebas dan tidak memihak.
- c. Adanya pemilihan umum yang bebas.
- d. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat.
- e. Adanya tugas-tugas oposisi.
- f. Adanya pendidikan civics.

Austin Ranney adanya 4 (empat) prinsip dalam demokrasi yaitu:⁵⁷

- a. *Popular Sovereignty* (kedaulatan rakyat)
- b. *Political Equality* (persamaan di bidang politik)
- c. *Popular Consultation* (kehendak rakyat sebagai penentu)
- d. *Morality Rule* (aturan suara terbanyak)

Dalam rangka menunjang distribusi kemakmuran/kesejahteraan yang merata, yang merupakan salah satu prasyarat bagi demokrasi, negara hendaknya memiliki sarana yang memadai untuk menjawab kebutuhan-kebutuhan rakyat. Sarana yang dimaksud biasa disebut birokrasi. Dalam negara demokratis, birokrasi diharapkan dapat menjadi alat untuk menjembatani kebijakan-kebijakan administrasi yang diambil oleh penguasa dengan aspirasi rakyat.⁵⁸

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat yang kehadirannya tak mungkin terelakkan. Birokrasi adalah sebuah konsekuensi logis dari diterimanya hipotesis bahwa negara mempunyai misi suci yaitu untuk mensejahterakan rakyatnya melalui media birokrasi. Karena itu negara harus terlibat langsung dalam memproduksi barang dan jasa publik yang diperlukan oleh rakyatnya. Negara secara aktif terlibat dalam kehidupan sosial rakyatnya. Untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi.⁵⁹ Birokrasi

⁵⁶ *Ibid.* hlm. 2.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 73.

⁵⁹ Ambar Teguh Sulistiyani, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber daya manusia*, ctk. pertama, Gaya media, Yogyakarta, 2011, hlm.1

sesungguhnya dimaksudkan sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat. Birokrasi merupakan tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administrasi yang besar dengan cara mengkoordinasi secara sistematis (teratur) pekerjaan dari orang banyak.⁶⁰

Birokrasi berasal dari bahasa Yunani *bureau*,⁶¹ yang artinya meja tulis atau tempat bekerjanya para pejabat. Max Weber mengartikan birokrasi adalah suatu bentuk organisasi yang penerapannya berhubungan dengan tujuan yang hendak dicapai. Fritz Morstein mengartikan birokrasi adalah suatu tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk melaksanakan tugas-tugasnya yang bersifat spesialis, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah.⁶² Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia, birokrasi diartikan sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada heirarki dan jenjang jabatan.⁶³ Birokrasi dalam keseharian dimaknai sebagai intitusi resmi yang melakukan fungsi pelayanan terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Akibatnya muncul persepsi bahwa apapun yang dilakukan oleh pemerintah adalah dalam rangka melayani masyarakat.⁶⁴

Berkenaan dengan upaya pelayanan dan mewujudkan kesejahteraan , birokrasi publik memberikan andil yang relatif besar. Semua yang terdapat dalam skup penyelenggaraan negara tidak terlepas dari konteks *public servis* dan *public affairs*. Barang dan jasa publik hendaknya dapat dikelola secara efisien dan

⁶⁰*Ibid.* hlm. 62.

⁶¹ Istilah ini sudah menjadi kosakata internasional. Selain birokrasi dalam bahasa Indonesia, kita mengenal *bureaucratie* dalam bahasa Perancis, *buokratie* dalam bahasa Jerman, *bureaucracy* dalam bahasa Inggris, dan *buokrazia* dalam bahasa Italia: Periksa lebih lanjut Wahyudi Kumoroto, *Etika Administratif Negara, Log.Cit.*

⁶² <http://www.pengertianpakar.com/2015/05/pengertian-birokrasi.html#> dikases tanggal 18 September 2015 jam 19.01 wib.

⁶³ Tim Penyusun Kamus , Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ctk. keempat, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm. 137.

⁶⁴ Moeljarto Tjokrowinoto, dkk, *Birokrasi Dalam Polemik*, ctk. kedua, Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan Pusat Studi Kewilayahan Universitas muhammadiyah Malang, Yogyakarta, 2004, hlm. 112.

efektif. Sedangkan konsekuensi pengelolaan tersebut menjadi tanggung jawab birokrasi.⁶⁵

Peran pemerintah yang strategis, akan banyak ditopang bagaimana birokrasi publik mampu melaksanakan tugas dan fungsinya. Salah satu tantangan besar yang dihadapi birokrasi adalah bagaimana mereka mampu melaksanakan kegiatan secara efektif dan efisien, karena selama ini birokrasi diidentikan dengan kerja yang berbelit-belit, struktur yang tambun, penuh dengan kolusi, korupsi dan nepotisme, serta tak ada standar yang pasti. Sejumlah patologi birokrasi tersebut menjadi hambatan luar biasa untuk dapat mewujudkan pelayanan yang memuaskan masyarakat. Birokrasi Indonesia sangat jauh dengan apa yang disebut *good governance*.⁶⁶

Aparatur pemerintah dalam birokrasi publik di Indonesia bekerja atas dasar wewenang yang sudah ditentukan. Untuk itu ada tiga elemen pokok yang mendasari pengaturan wewenang tersebut, antara lain:⁶⁷

- a. Kegiatan-kegiatan yang bersifat rutin tiap-tiap satuan organisasi ditetapkan sebagai tugas-tugas resmi.
- b. Tugas-tugas ini relatif stabil artinya tidak mengalami perubahan-perubahan yang berarti dan wewenang untuk melaksanakan itu sepenuhnya terikat pada aturan yang berlaku.
- c. Ada keteraturan baik dalam mekanisme maupun prosedur, cara-cara yang sudah baku untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan tugas-tugas oleh pegawai-pegawai yang memenuhi ketentuan-ketentuan yang berlaku.

Birokrasi bekerja atas dasar prinsip hirarkhi jabatan, yang diperlihatkan oleh garis komando yang sangat kaku dari atasan kepada bawahan. Atasan membawahkan dan mengawasi bawahan, berdasarkan pembagian tanggung jawab yang sepenuhnya menjadi tanggung jawab bawahan. Kelebihan model birokrasi semacam ini adalah adanya semacam tugas, wewenang, tanggung jawab, termasuk kejelasan kepada siapa segala tugas tersebut harus dipertanggungjawabkan.⁶⁸

⁶⁵ Ambar Teguh Sulistiyani, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber daya manusia*, Log. Cit.

⁶⁶ *Ibid.* hlm 1-2

⁶⁷ *Ibid.* hlm. 3- 4

⁶⁸ *Ibid.* hlm. 4

Dalam model yang diajukan Weber, birokrasi memiliki karakter ideal sebagai berikut.⁶⁹

a. Pembagian Kerja

Dalam menjalankan berbagai tugasnya, birokrasi membagi kegiatan-kegiatan pemerintahan menjadi bagian-bagian yang masing-masing terpisah dan memiliki fungsi yang khas. Pembagian kerja seperti ini memungkinkan terjadinya spesialisasi fungsi. Dengan cara seperti ini, penugasan spesialis untuk tugas-tugas khusus bisa dilakukan dan setiap mereka bertanggung jawab atas keberhasilan pekerjaannya masing-masing.

b. Hirarkhi Wewenang

Ciri khas birokrasi adalah adanya wewenang yang disusun secara hirarkhis atau berjenjang. Hirarkhi itu berbentuk piramida yang memiliki konsekuensi semakin tinggi suatu jenjang semakin besar wewenang yang melekat di dalamnya dan semakin sedikit penghuninya. Hirarkhi wewenang ini sekaligus mengindikasikan adanya hirarkhi tanggung jawab. Dalam hirarkhi itu setiap pejabat harus bertanggung jawab kepada atasannya mengenai keputusan-keputusan dan tindakan-tindakannya sendiri maupun yang dilakukan oleh anak buahnya. Pada setiap tingkat hirarkhi, para pejabat birokrasi memiliki hak memberi perintah dan pengarahan kepada bawahannya, dan para bawahan itu berkewajiban untuk mematuhi. Ruang lingkup wewenang memberi perintah dibatasi hanya pada masalah-masalah yang berkaitan langsung dengan kegiatan resmi pemerintahan.

c. Pengaturan perilaku pemegang jabatan birokrasi

Kegiatan pemerintahan diatur oleh suatu sistem aturan main yang abstrak. Aturan main itu merumuskan lingkup tanggung jawab para pemegang jabatan diberbagai posisi dan hubungan diantara mereka. Aturan-aturan itu juga menjamin keseragaman pelaksanaan berbagai kegiatan itu.

⁶⁹ Ambar Teguh Sulistiyani, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber daya manusia*, Op.Cit. hlm. 9-10

d. Impersonalitas hubungan

Para pejabat birokrasi harus memiliki orientasi impersonal. Mereka harus menghindarkan pertimbangan pribadi dalam hubungannya dengan bawahannya maupun dengan anggota masyarakat yang dilayaninya.

e. Kemampuan Teknis

Pada prinsipnya jabatan-jabatan birokratik harus diisi oleh orang-orang yang memiliki kemampuan teknis yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas dalam jabatan itu. Biasanya kualifikasi para calon dilakuakn dengan ujian atau berdasar sertifikat yang menunjukkan kemampuan mereka.

f. Karier

Pekerjaan dalam birokrasi pemerintah adalah pekerjaan karier, para pejabat menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintah melalui penunjukan bukan melalui pemilihan.

Terkait model yang diajukan Weber, Bentham menegaskan bahwa birokrasi rasional Weber memperhitungkan tiga elemen pokok, yaitu: pertama, birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis. Kedua, birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat pada penerapan fungsi sebagai instrumen teknis. Ketiga, pengembangan pada sikap ini ditekankan karena para birokrat tidak dapat memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok yang partikular.⁷⁰

Menurut Sondang P. Siagian birokrasi harus selalu berusaha agar seluruh birokrasi dikelola berdasarkan prinsip-prinsip birokrasi yang sehat, prinsip yang dimaksud antara lain:⁷¹

a. Prinsip organisasi

Sebagai paradigma di bidang kelembagaan, prinsip organisasi penting dipahami dan diimplementasikan.

b. Prinsip kejelasan misi

⁷⁰ Miftah Thoha, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 19.

⁷¹ Sahya Anggara, *Ilmu Administrasi Negara, Kajian, Konsep, Teori dan Fakta Dalam Upaya Mencitakan Good Gavernance*, ctk. pertama, Pustaka Setia, Bandung, 2012, hlm. 395-399.

Misi birokrasi diangkat dari tujuan nasional disegala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara

c. Prinsip kejelasan fungsi

Fungsi merupakan merupakan rincian misi yang harus diemban.

d. Prinsip kejelasan aktivitas

Aktivitas birokrasi adalah kegiatan yang dilakukan dalam tugas penyelenggaraan tugas fungsi satuan kerja dalam birokrasi.

e. Prinsip kesatuan arah

Jajaran birokrasi terlibat dalam berbagai aktivitas, baik yang ditujukan kepada pihak luar maupun bagi kepentingan instansi yang bersangkutan, akan tetapi aneka ragam aktivitas tersebut harus diarahkan pada satu titik tertentu yakni pada tujuan yang sebelumnya sudah ditetapkan.

f. Prinsip kesatuan perintah

Penerapan prinsip satu perintah didasarkan pada “satu tangga kebawah”, artinya setiap pimpinan memberikan perintah hanya kepada bawahannya langsung dengan prinsip ini maka akan tercapai:

1. Penerima perintah tidak akan bingung tentang makna perintah yang diterimanya
2. Pejabat yang lebih rendah tidak merasa dilampaui
3. Prinsip formalisasi ialah penentuan standar yang baku untuk semua kegiatan yang memang dapat dibakukan.

g. Prinsip desentralisasi

Prinsip yang berkaitan dengan pendelegasian wewenang, sebagai paradigma birokrasi desentralisasi berarti harus dicegah adanya sentralisasi yang berlebihan.

h. Prinsip keseimbangan wewenang dan tanggungjawab

Wewenang dapat diartikan sebagai hak untuk menyuruh atau melarang orang lain untuk melakukan sesuatu, tanggung jawab adalah kewajiban untuk memikul segala konsekuensi yang mungkin timbul karena penggunaan wewenang.

Pelaksana birokrasi dalam menjalankan tugasnya harus berpegang pada etika birokrasi, yakni norma atau nilai-nilai moral yang menjadi pedoman bagi keseluruhan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya demi kepentingan umum atau masyarakat.⁷² Etika birokrasi terus dikembangkan dalam penyelenggaraan negara dengan dicantumkannya dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2020 pada salah satu misi, yaitu “mengembangkan etika birokrasi dan budaya kerja yang transparan, akuntabel, peka dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat di seluruh wilayah negara Indonesia”. Selain itu, pada Bab II tentang Arah Kebijakan Pembangunan poin (d) disebutkan, Peningkatan etika birokrasi dan budaya kerja serta pengetahuan dan pemahaman para penyelenggara negara terhadap prinsip-prinsip *good governance*, dan pada Bab III tentang Program Pokok pembangunan poin (1), yaitu Program Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan yang baik (*good governance*).⁷³

Secara konseptual istilah pemerintahan yang baik (*good governance*), mengandung dua pemahaman.⁷⁴ Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dalam pencapaian tujuan nasional kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Selanjutnya, Lembaga Administrasi Negara mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada:

Pertama, orientasi negara yang ideal diarahkan pada pencapaian tujuan nasional; *kedua*, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif, efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituenya seperti; legitimacy (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya), *accountability*, *scuring of human right*, *autonomy*

⁷² *Ibid.* hlm.402.

⁷³ *Ibid.* hlm. 403.

⁷⁴ Ambar Teguh Sulistiyani, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber daya manusia, Op.Cit.* hlm.3

and devolution of power dan assurance of civilian control. Sedangkan orientasi kedua tergantung pada sejauh mana pemerintahan mempunyai kompetensi dan sejauhmana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.⁷⁵

United Nation Development Program (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul “*Gavernance for sustainable human development*”, (1997) mendefinisikan pemerintahan (*governance*) sebagai berikut: “*Governance is the exercise of economic, political, and administrative author to manage country’s affairs at all levels and means by which states promo social cohesion, integration, and ensure the well being of their population*”, (Kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan dibidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrument kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat.

Selanjutnya UNDP mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik meliputi:⁷⁶

- a. *Participasi (Participation)*: Setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
- b. *Aturan Hukum (Rule of Law)*; kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh, terutama tentang hak asasi manusia.
- c. *Transparansi (Transparancy)*; Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
- d. *Daya Tanggap (Responsiveness)*: Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*Steakholders*)
- e. *Berorientasi Konsesus (Concensus Orietantion)*: Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah dari berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai consensus atau kesepakatan yang baik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

⁷⁵ *Ibid*, hlm.3-4

⁷⁶ *Ibid*, hlml. 4-5

- f. Berkeadilan (*Equality*): Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki dan perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
- g. Efektifitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*): Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui kemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber yang tersedia.
- h. Akuntabilitas (*accountability*): Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (stakeholder).
- i. Visi Strategis (*Strategic Vision*): Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintah yang baik dan pembangunan manusia, bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

Terdapat 4 (empat) unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik yaitu:⁷⁷

- a. *Akuntabilitas*: Adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kewajiban yang ditetapkan.
- b. *Transparansi*: Pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik ditingkat pusat maupun daerah
- c. *Keterbukaan*: Menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilai tidak transparan.
- d. *Aturan Hukum*: Pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

Penerapan *good governance* pada sektor publik tidak dapat lepas dari visi Indonesia masa depan sebagai fokus tujuan pembangunan pemerintahan yang baik. Pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, memiliki tugas pokok yang mencakup;⁷⁸

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
- b. Memajukan kesejahteraan umum
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa

⁷⁷ *Ibid.* hlm. 7

⁷⁸ *Ibid*

- d. Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 telah ditetapkan visi Indonesia masa depan dengan kurun waktu 20 tahun yang disebut visi Indonesia 2020, yaitu: “ terwujudnya masyarakat Indonesia yang religious, manusiawi, bersatu, demokratis, adil, sejahtera, maju, mandiri serta baik dan bersih dalam penyelenggaraan negara”.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan legitime, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Berdasarkan paparan teori demokrasi dan birokrasi diatas, maka dapat diambil pengertian bahwa birokrasi dalam era demokrasi harus berdasarkan kepentingan umum (rakyat). Negara mempunyai tujuan untuk mensejahterakan rakyatnya melalui media birokrasi. Dalam negara demokratis, birokrasi diharapkan dapat menjadi alat untuk menjembatani kebijakan-kebijakan administrasi yang diambil oleh Pengusa dengan aspirasi rakyat. Dari hal tersebut, maka penulis menggunakan teori demokrasi dan birokrasi dalam menganalisis penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Welfare state atau negara kesejahteraan adalah negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan umum. Dalam mewujudkan kesejahteraan umum harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu : Demokrasi (*Democracy*), Penegakan Hukum (*Rule of Law*), Perlindungan Hak Asasi Manusia, Keadilan Sosial (*Social Justice*) dan anti diskriminasi. Kranenburg, menyatakan bahwa negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara

merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu tapi seluruh rakyat.⁷⁹ Midgley mengatakan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) digunakan untuk menyatakan suatu negara yang pemerintahannya menyediakan pelayanan-pelayanan sosial yang luas kepada warga negaranya.⁸⁰

Husodo menyatakan⁸¹ bahwa negara kesejahteraan sebagai suatu negara dimana pemerintahan negara dianggap bertanggung jawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya. Spicter⁸² (dalam Edi Suharto) berpendapat bahwa negara kesejahteraan adalah sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran besar kepada negara (pemerintah) untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya. Menurut Esping-Anderson⁸³ negara kesejahteraan pada dasarnya mengacu pada peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganegaraanya.

Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).⁸⁴

Menurut J.M. Keynes dan Smith, ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) of *the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah '*utility*' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep

⁷⁹insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html. diakses tanggal, 18 Mei 2015 jam 14.30 Wib.

⁸⁰ Adi Fahrudin, *Pengantar Kesejahteraan sosia*, ctk. pertana, PT. Refika Aditama,, Bandung, 2012, hlm. 104.

⁸¹Triwibowo D. dan Bahagijo S., *Mimpi Negara kesejahteraan*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. xv.

⁸²Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik : Panduan Praktis Mengkaji Masalah Dan Kebijakan Sosial*, Alfabeta, Bandung, 2005, hlm.50.

⁸³Triwibowo D. dan Bahagijo S, *Mimpi Negara kesejahteraan*, Op.Cit. hlm. 9.

⁸⁴*Ibid.*

kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai “bapak kesejahteraan negara” (*father of welfare states*).⁸⁵

Ajaran Jeremy Bentham disebut *utilitarianisme*. *Utility* menurut Bentham adalah prinsip-prinsip yang menyetujui atau menolak setiap tindakan apapun juga yang tampak memperbesar atau mengurangi kebahagiaan pihak yang kepentingannya terpengaruh oleh tindakan itu. Apabila pihak yang berkepentingan adalah perorangan, prinsip *utility* harus dirancang untuk meningkatkan kebahagiaan; apabila pihak yang berkepentingan adalah masyarakat, prinsip *utility* harus diarahkan untuk kebahagiaan masyarakat. *Utility* yang dimaksud oleh Bentham adalah *utility* yang bersifat umum.⁸⁶

Tugas Pemerintah menurut Bentham adalah meningkatkan kebahagiaan masyarakat dengan memperbesar kesenangan yang dapat dinikmati masyarakat dan memungkinkan terciptanya keamanan dengan mengurangi penderitaan. Alat mengenai benar dan salah adalah kebahagiaan terbesar untuk sebagian besar orang atau terkenal dengan ungkapan “*the greatest happiness for the greatest number of their citizens*”. Ia percaya apabila individu-individu yang membentuk masyarakat bahagia dan bersuka cita, keseluruhan negara akan menikmati kebahagiaan dan kemakmuran.⁸⁷

John Stuart Mill dalam bukunya *Utilitarianisme* yang ide dasarnya sangat sederhana yakni : yang benar untuk dilakukan adalah yang menghasilkan kebaikan terbesar. J.S Mill menyatakan:

⁸⁵ insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html. diakses tanggal, 18 Mei 2015 jam 14.30 Wib.

⁸⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, ctk. Ketujuh, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2015, hlm.117. *commit to user*

⁸⁷ *Ibid.* hlm. 120

Kemanfaatan atau prinsip kebahagiaan terbesar menyatakan bahwa tindakan tertentu benar jika cenderung memperbesar kebahagiaan; keliru jika cenderung menghasilkan kekurangannya kebahagiaan. Yang dimaksudkan kebahagiaan adalah kesenangan dan tidak adanya rasa sakit.⁸⁸

John Rawls menyajikan tentang keadilan sosial. Keadilan sosial merupakan “prinsip kebijaksanaan rasional yang diterapkan pada konsep kesejahteraan agregatif kelompok”.⁸⁹ Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memerhatikan dua prinsip keadilan yaitu: *Pertama*, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. *Kedua*, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik bagi setiap orang, baik bagi setiap orang yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.⁹⁰

Konsep negara kesejahteraan tentunya sangat tepat untuk menggambarkan bagaimana seharusnya negara berbuat untuk kepentingan warganya. Dalam hal ini peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya, seperti halnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa kesejahteraan senantiasa menjadi tujuan pembangunan di Indonesia yang diarsiteki oleh negara (*welfare state*). Dalam hal ini betapa pentingnya campur tangan negara dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Menurut Pierson pola-pola keterlibatan negara mencakup: negara sebagai pemilik, negara sebagai negara pemilik dan

⁸⁸Karen Leback, *Teori Keadilan*, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm. 14. Terjemahan dari Karen Leback, *Six Theory of Justice*, Augsburg Publishing House, Indianapolis, 1986, Penerjemah Yuni Santoso.

⁸⁹ John Rawls, *Teori Keadilan (Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Dalam Negara)*, ctk. kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm.26. Terjemahan Dari *A Theory Of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, Penerjemah Uzair Fauzan Dan Heru Prasetyo.

⁹⁰Salim Hs dan ErliesSeptiana, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, ctk. pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 31

produsen, negara sebagai majikan, negara sebagai regulator, negara sebagai redistributor dan negara sebagai pembuat kebijakan ekonomi. Tak pelak lagi, negara memainkan peranan penting dalam mengurus kesejahteraan rakyatnya.⁹¹

Sistem kesejahteraan tidaklah homogen dan statis, tetapi beragam dan dinamis mengikuti perkembangan dan peradaban. Terkait dengan sistem tersebut ada empat model kesejahteraan hingga kini masih dipakai. Keempat model tersebut antara lain yaitu:⁹²

a. Model *universal*.

Pelayanan sosial diberikan oleh negara secara merata kepada seluruh penduduknya baik kaya maupun miskin. Model ini sering disebut *the Scandanavian Welfare State* yang diwakili oleh Swedia, Norwegia, Denmark dan Finlandia. *Welfare State* di Swedia sering dijadikan rujukan sebagai model ideal yang memberikan pelayanan sosial yang komprehensif kepada seluruh penduduknya. Model yang diterapkan di Swedia dipandang sebagai model yang paling berkembang dan lebih maju daripada model di Inggris, Amerika Serikat dan Australia.

b. Model Korporasi atau *Work Merit Welfare State*.

Jaminan sosial dilaksanakan secara melembaga dan luas, namun kontribusi terhadap berbagai skema jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yakni pemerintah, dunia usaha, dan pekerja (buruh). Pelayanan sosial yang diselenggarakan oleh pemerintah diberikan terutama kepada mereka yang bekerja atau yang mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi sosial. Model ini dianut oleh Jerman, dan Austria ini sering disebut model Bismarck, karena idenya pertama kali dikembangkan oleh Otto von Bismarck dari Jerman.

c. Model *Residual*.

Pelayanan sosial, khususnya kebutuhan dasar diberikan terutama kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung, seperti orang miskin,

⁹¹ e-journal.uajy.ac.id/989/3/2EP 16629.pdf. Diakses tanggal 15 Juli 2015 jam 09.40. WIB.

⁹² Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, ctk. Kedua, Alfabeta, Bandung, 2008, hlm. 60-61.

penganggur, penyandang cacat dan orang lanjut usia yang tidak kaya. Model ini dianut oleh Negara-negara Anglo-Saxon yang meliputi Amerika Serikat, Inggris, Australia, dan Selandia Baru. Ada tiga elemen dasar yang memadai model ini di Inggris: (a) jaminan standart minimum, termasuk pendapatan minimum; (b) perlindungan sosial pada saat munculnya resiko-resiko; dan (c) pemberian pelayanan sebaik mungkin. Model ini irip model universal yang memberikan pelayanan sosial berdasarkan hak warga negara dan memiliki cakupan yang luas. Namun seperti yang dipraktekkan di Inggris, jumlah tanggungan dan pelayanan relatif lebih kecil dan berjangka pendek daripada model universal. Perlindungan soaial dan pelayanan sosial juga diberikan secara ketat, temprer dan efisien.

d. Model *Minimal*.

Model ini ditandai oleh pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan secara sporadis, parsial dan minimal dan pada umumnya hanya pada pegawai negeri, anggota ABRI dan pagawai swasta yang mampu membayar premi. Model ini umumnya diterapkan digugus Negara latin (seperti Spanyol, Italia, Chili, Brazil) dan Asia (Korea Selatan, Filipina, Srilangka, Indonesia)

Pada dasarnya negara hukum kesejahteraan yang juga sering disebut dengan negara hukum materil atau negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah negara yang pemerintahannya tidak hanya bertanggung jawab terhadap pemeliharaan ketertiban dan ketentraman masyarakat, akan tetapi bertanggung jawab atas kesejahteraan masyarakat dan tidak satupun aspek kehidupan masyarakat yang lepas dari campur tangan pemerintah.⁹³ Munculnya negara kesejahteraan tersebut, merupakan lebih lanjut dari paham negara yang hanya meletakkan fungsinya sebagai penjaga ketertiban semata-mata.⁹⁴

Dalam hubungannya kesejahteraan dengan peran pemerintah dalam negara, Sondang P. Siagian mengemukakan adanya tiga bentuk negara yang memberikan

⁹³ R. Ibrahim, *Prospek Badan Usaha Milik Negara Dan kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 10.

⁹⁴ SF. Marbun, *Dimensi- Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 59

peranan dan fungsi yang berbeda bagi pemerintah, yaitu *political state* dalam konsep ini semua kekuasaan dipegang oleh raja sebagai pemerintah, belum mengenal adanya pembagian kekuasaan seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif, kekuasaannya absolut cenderung raja berbuat sewenang-wenang tidak mengindahkan hak asasi manusia. Kemudian bentuk *legal state* dalam konsep ini tugas negara selain porsinya masih sempit tugas pemerintah juga masih pasif artinya negara hanya menjadi wasit dan hanya melaksanakan berbagai keinginan masyarakat yang telah disepakati. Dalam *legal state* ini tugas negara lebih bersifat sebagai penjaga malam. Bentuk yang terakhir *welfare state* (negara kesejahteraan) dalam konsep ini tugas pemerintah harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua orang tetap terjamin. Pemerintah memberi perlindungan kepada warganya bukan hanya dalam bidang politik tetapi juga dalam bidang sosial ekonomi. Dalam hal ini tugas pemerintah diperluas mencakup semua berbagai aspek seperti kesehatan, pendidikan, perumahan dan sebagainya.⁹⁵

Dengan melihat substansi negara kesejahteraan dan fungsi negara sebagaimana dikemukakan di atas, maka negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan modern, sesuai dengan Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, setidaknya memiliki empat fungsi pokok, yakni:⁹⁶

- a. *Protectional function*, negara wajib melindungi seluruh tumpah darah dan seluruh tanah air.
- b. *Welfare function*, negara wajib mensejahterakan bangsa.
- c. *Educational function*, negara wajib mencerdaskan kehidupan bangsa
- d. *Peacefulness function*, negara wajib menciptakan perdamaian dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, baik ke dalam maupun keluar.

Teori Negara kesejahteraan (*Welfare state*) penulis gunakan untuk menganalisis tujuan negara yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang

⁹⁵ Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, 1985, hlm. 101-104.

⁹⁶ Murtir Jeddawi, *Implementasi kebijakan otonomi daerah (Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen, Kepegawaian, dan Peraturan Daerah)*, Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm.147

Dasar 1945 alinea keempat terutama dalam hal memajukan kesejahteraan umum, Pasal 27 ayat (2), Bab XIV terutama Pasal 34 dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah dalam mewujudkan kesejahteraan. Teori Negara Kesejahteraan penulis gunakan untuk menganalisis kebijakan-kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan terkait dengan penyelenggaraan terhadap kesejahteraan .

4. Teori Politik Hukum

Politik berpangkal dari kata *polis*, bahasa Yunani, yang berarti *city state*. Politik berarti sesuatu yang berhubungan dengan negara. Dalam perkembangannya politik diartikan sebagai suatu yang berhubungan dengan bagian negara, yakni kekuasaan negara, diartikan juga salah satu yang berhubungan dengan kekuasaan negara, yakni kekuasaan untuk memilih. Terkait dalam hal ini Methews menyatakan bahwa inti sari politik adalah *act of choise*.⁹⁷ Kelsen menyatakan bahwa politik mempunyai dua arti, yakni politik sebagai etik dan politik sebagai teknik.⁹⁸ Politik sebagai etik adalah memilih dan menentukan tujuan kehidupan bermasyarakat yang harus diperjuangkan. Politik sebagai teknik adalah memilih dan menentukan cara dan sarana untuk mencapai tujuan kehidupan masyarakat yang telah dipilih dan ditentukan oleh politik sebagai etik tersebut. Politik menurut Methews sama dengan politik menurut Kelsen yakni perbuatan memilih,⁹⁹ namun pendapat Kelsen lebih rinci.

Politik sebagai suatu istilah yang mengacu pada serangkaian upaya atau kegiatan untuk menciptakan suatu tatanan masyarakat yang teratur dan baik, memajukan masyarakat dengan membuat keputusan yang mengikat semua warga negara. Kehidupan politik manusia selalu menyangkut apa yang baik buat masyarakat. Politik selalu diidentifikasi dengan kekuasaan dan kedudukan dalam struktur organisasi kekuasaan.¹⁰⁰ Pengertian politik terus berkembang, kegiatan

⁹⁷ Harun al Rasid, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm.38.

⁹⁸ Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1961, hlm.45.

⁹⁹ Hans Kelsen, *General Theori of Law and State* (Terjemahan Teori Umum tentang Hukum Dan Negara), Nusamedia, Bandung, 2006, hlm. 173.

¹⁰⁰ Siti Aminah, *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*, ctk. Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 2.

politik merupakan kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan kehidupan kolektif manusia dalam negara (sebagai lembaga politik dan pemerintahan).¹⁰¹

Dalam perspektif etimologis istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*. Dalam bahasa Indonesia *recht*, berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari bahasa Arab *hukm* (kata jamak *ahkam*), yang berarti putusan (*judgement*, *verdic*, *decision*), ketetapan (*provision*), perintah (*command*) pemerintahan (*government*), kekuasaan (*authority*, *power*), hukuman (*setence*) dan lain-lain.¹⁰² Kata kerjanya, *hakama-yahkumu*, berarti memutuskan, mengadili, menetapkan, memerintahkan, memerintah, menghukum, mengendalikan, dan lain-lain. Asal-usul kata *hakama* berarti mengendalikan dengan satu pengendalian.¹⁰³ Berkaitan dengan istilah ini sampai sekarang, belum ada satuan pendapat tentang batasan dan arti hukum.

Victor Hugo menyatakan hukum adalah kebenaran dan keadilan. Meyers menyatakan hukum adalah keseluruhan norma-norma dan penilaian-penilaian tentang harga susila yang mempunyai hubungan dengan perbuatan-perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat. Van Kan menyatakan hukum adalah keseluruhan peraturan hidup yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia dalam masyarakat. Padmo Wahyono menyatakan hukum adalah alat atau sarana untuk menyelenggarakan kehidupan negara atau ketertiban dan sekaligus merupakan sarana untuk menyelenggarakan kesejahteraan.¹⁰⁴ J.C.T Simorangkir menyatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, dan yang melanggar peraturan tersebut dikenakan hukuman tertentu.¹⁰⁵

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Hans Wehr, *Adictionary of Writen Arabic*, Mac-Donald & Evans Ltd., London, 1980, hlm.196.

¹⁰³ Jubran Mas'ud, *Al-Ra'id; Mu'jam Lughawiyyun*, ctk. Ketujuh, Dar al-Ilm li al-Malayin, Beirut, 1990, hlm. 312

¹⁰⁴ Mucshin dan Fadillah Putra, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, ctk. Pertama, averroes Press, Surabaya, 2002, hlm.17.

¹⁰⁵ Jamaluddin Karim, *Politik Hukum Legalistik*, Imperium, Yogyakarta, 2013, hlm. 2.

Achmad Ali telah berhasil mengumpulkan lebih dari lima puluh definisi dan pengertian tentang hukum yang disarikan dari berbagai aliran hukum yang ada dan dalam rentang waktu yang sangat panjang sejak Aristoteles, Ibnu Kaldun hingga Dwonkin.¹⁰⁶ Dari lima puluhan definisi dan pengertian hukum itu masing-masing ahli berbeda. Perbedaan tersebut bisa terjadi karena yang abstrak dan cakupannya yang luas serta perbedaan sudut pandang para ahli dalam memandang dan memahami apa yang disebut dengan hukum. Dengan kata lain, sejak dahulu hingga sekarang para ahli hukum tidak pernah sepakat untuk mengakui sebuah definisi hukum yang berlaku secara umum yang dapat diterima diseluruh dunia. Seperti yang ditulis oleh Immanuel Kant *noch suchen die Juristen eine Definition zu ihrem Begriffe von Recht*.¹⁰⁷ Hampir semua ahli hukum memberikan definisi hukum yang berlainan hal ini karena hukum banyak seginya dan luas sehingga tidak mungkin orang memberikan dalam satu rumusan secara memuaskan.

Kata politik dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh van der Tas, kata *politiek*¹⁰⁸ mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*). Dari penjelasan tersebut dapat dikatakan bahwa politik hukum berarti kebijakan hukum. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak.¹⁰⁹

Istilah kebijakan (*policy*) memiliki keragaman arti seperti yang dikemukakan oleh Klein bahwa kebijakan itu adalah tindakan secara sadar dan sistematis, dengan mempergunakan sarana-sarana yang cocok, dengan tujuan politik yang

¹⁰⁶ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan sosiologi*, ctk. Kedua, Gunung agung, Jakarta, 2002, hlm.17-36.

¹⁰⁷ L.J van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, ctk. Ketujuhbelas, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, hlm.13.

¹⁰⁸ Istilah politik, *politeik* dalam bahasa Belanda atau *politic* dalam bahasa Inggris berasal dari bahasa Yunani *polis*, berarti kota dan dibatasi pada kajian tentang negara. Dalam kepustakaan ilmu politik ternyata ada bermacam-macam definisi mengenai politik. Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuan itu. Abdul Rashid Moten, *Ilmu politik Islami (Political Science:An Islamic Perspective)*, diterjemahkan oleh Munir A. Mu'in dan Widyawati, ctk. Pertama, Pustaka, Bandung, 2001, hlm.20. Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ctk. Ketujuhbelas, Gramedia, Jakarta, 1996, hlm. 8. M Hamdan, *Politik Hukum Pidana*, ctk. Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 2.

¹⁰⁹ Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar bahasa Indonesia, Op.Cit.* hlm.149.

jelas sebagai sasaran, yang dijalankan langkah demi langkah.¹¹⁰ James E. Anderson mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.¹¹¹ Carl J. Friedrich menguraikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, sekelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.¹¹² Sedangkan Friend memahami bahwa kebijakan pada hakekatnya adalah suatu posisi yang sekali dinyatakan akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat di masa datang.¹¹³

Dalam perspektif terminologis istilah politik hukum didefinisikan beragam, seperti yang dikemukakan oleh Padmo Wahyono bahwa politik hukum adalah sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.¹¹⁴ Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya terkait pembentukan, penerapan dan penegakkan hukum.¹¹⁵

Satjipto Rahardjo mengemukakan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dicapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.¹¹⁶ Sebagai seorang yang mendalami sosiologi hukum, tidaklah mengherankan apabila Satjipto Rahardjo lebih menitikberatkan pengertian politik hukum dengan menggunakan pendekatan sosiologis. Hal tersebut dapat dilihat

¹¹⁰ A. Hoogerwerf, “*Isi dan Corak-Corak Kebijakan*”, Erlangga, Jakarta, 1983, hlm. 7. Terjemahan dari A. Hoogerwerf (ed) , *Overheidsbeleid*, Penerjemah R.L.L. Tobing.

¹¹¹ James E. Anderson, *Public policy Making*, Praeger Publishers, New York, 1979, hlm. 3.

¹¹² Carl J. Friedrich, *Man and Policy Making*, McGraw Hill, New York, 1963, hlm. 79.

¹¹³ J.K Friend J.M power and C.J.L Yewlett, *Public Planning: The Inter Corporate Dimentio*, Tavistock, London, 1974, hlm. 40.

¹¹⁴ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, ctk. Kedua Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 160.

¹¹⁵ Padmo Wahyono, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*, majalah *Forum Keadilan*, Nomor 29, April 1991, hlm. 65.

¹¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, ctk. Ketiga, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 352.

dari pernyataannya bahwa politik hukum digunakan untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.¹¹⁷

Politik hukum menurut Bellefroit adalah bagian dari ilmu hukum yang meneliti perubahan hukum yang berlaku yang harus dilakukan untuk memenuhi tuntutan baru kehidupan masyarakat dengan menyatakan:

*De rechtspolitiek onderzoekt, welke veranderingen in het maatschappelijk leven te voldoen. Zij zet den ontwikkelingsgang der rechtsorde voort. Want uit het uit vroegere rechtsstelsels ontwikkelde jus constitutum trach zij het jus constituendum of het recht der toekomst op te bouwen.*¹¹⁸

(Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apakah yang harus diadakan pada hukum yang ada sekarang, supaya dapat memenuhi syarat-syarat baru dari hidup kemasyarakatan. Perkembangan tertib hukum, menjadikan ius constitutum yang dikembangkan dari stelsel-stelsel yang lama, menjadi ius constituendum atau hukum untuk masa yang akan datang).

Utrecht mengemukakan bahwa politik hukum menentukan hukum yang seharusnya. Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kenyataan sosial (*sociale werkelijkheid*).¹¹⁹ Dengan berdasar pada pendapat Bellefroit, Utrecht menyatakan bahwa politik membuat suatu *ius constituendum* ini pada kemudian hari berlaku sebagai *ius constitutum* baru.¹²⁰

Soedarto mengemukakan politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.¹²¹ Soedarto juga mengemukakan bahwa politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi

¹¹⁷ *Ibid.*, hlm. 352-353.

¹¹⁸ Bellefroid, JHP, *Inleiding tot de Rechtswetenschap in Nederlands*, Dekker & Van Vegt, Nijmegen Utrecht, 1952, hlm.18.

¹¹⁹ Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Op. Cit, hlm. 53.

¹²⁰ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm.7.

¹²¹ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hlm.20.

pada suatu waktu.¹²²Teuku Mohammad Radhie mengemukakan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.¹²³

Otong Rosadi dan Andi Desmon berpendapat bahwa politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atas tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara nasional. Pengertian politik hukum tidak hanya mengandung makna pembentukan hukum melalui pembentukan perundang-undangan (*legal substance*), tapi juga dalam arti penguatan para penegak hukum dan sarana penegakan hukum (*legal structure*) serta pembangunan budaya hukum (*legal culture*).¹²⁴

Menurut Mahfud MD, politik hukum adalah “*legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara”. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.¹²⁵

Tidak ada negara tanpa politik hukum, politik hukum ada yang bersifat tetap (*permanen*) dan ada yang *temporer*. Politik hukum yang tetap, berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakan hukum. Bagi Indonesia politik hukum tetap antara lain:¹²⁶

- a. Ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia;

¹²² Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 151.

¹²³ Teuku Mohammad Radhie, *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, dalam majalah *Prisma* No.6 Tahun II, Desember 1973, hlm.3.

¹²⁴ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, ctk. Kedua, Thafa Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 5-6. pendapat Otong Rosadi dan Andi Desmon, terinspirasi dari pendapat yang dikemukakan Lawrence M. Friedman. Lihat Lawrence M. Friedman, *American Law*. W.W Norton and Company, New York, 1984, hlm.7.

¹²⁵ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, ctk. Kedua, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm.1.

¹²⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, ctk. Kedua, pustaka pelajar offset, Yogyakarta, 2002, hlm. 179.

- b. Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- c. Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa bagi warganegara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama. Kalaupun ada perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan;
- d. Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat;
- e. Hukum adat dan hukum tertulis lainnya diakui sebagai subsistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat;
- f. Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat; dan
- g. Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan bagi seluruh rakyat, terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksananya negara berdasarkan atas hukum dan konstitusi).

Politik hukum temporer adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan. Termasuk ke dalam kategori ini hal-hal seperti pemenuhan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan. Penghapusan sisa-sisa peraturan perundang-undangan kolonial, pembaharuan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, penyusunan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya.¹²⁷

Penyusunan politik hukum harus diusahakan selalu seiring dengan aspek-aspek kebijaksanaan di bidang ekonomi, politik, sosial dan sebagainya. Paling tidak ada dua lingkup utama politik hukum yaitu:¹²⁸

Pertama, politik pembentukan hukum yakni kebijaksanaan yang berkaitan dengan penciptaan, pembaharuan, pengembangan dan penghapusan hukum. Politik pembentukan hukum mencakup:

- a. Kebijaksanaan (pembentukan) perundang-undangan.
- b. Kebijaksanaan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim
- c. Kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.

¹²⁷ *Ibid.* hlm. 180.

¹²⁸ *Ibid.* hlm. 181.

Kedua, politik penegakkan hukum yakni kebijaksanaan yang berkaitan dengan kebijaksanaan dibidang peradilan dan kebijaksanaan dibidang pelayanan hukum.

Merujuk pada pengertian politik hukum di atas maka dapat dikatakan bahwa politik hukum adalah suatu ilmu sekaligus seni yang mempunyai tujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman, tidak hanya pada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menetapkan undang-undang dan kepada penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.¹²⁹ Politik hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dan tuntutan idealisme. Politik hukum tidak boleh terikat pada apa yang ada tapi apa yang seharusnya. Karena politik hukum menyangkut cita-cita/harapan.¹³⁰ Jadi politik hukum adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara.¹³¹

Politik hukum dalam persepektif akademis tidak hanya berbicara sebatas pengertian tetapi mengkritisi juga produk-produk hukum yang telah dibentuk. Dengan demikian politik hukum menganut *double movement*, yaitu selain kerangka pikir merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga-lembaga yang berwenang, politik hukum juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan.¹³² Menurut Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari kajian politik hukum meliputi:¹³³

- a. Proses pengalihan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- b. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- c. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- d. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;

¹²⁹ M Hamdan, *Politik Hukum Pidana*, ctk. Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 13.

¹³⁰ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bangsa*, ctk. Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm.3.

¹³¹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, ctk. Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 15.

¹³² Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar politik Hukum*, ctk. Kesembilan, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 14.

¹³³ *Ibid.* hlm 13-14

- e. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan datang, sedang dan telah ditetapkan;
- f. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Enam masalah itulah yang akan menjadi telaah dari politik hukum. Dalam hal ini politik hukum secara umum bermanfaat untuk mengetahui bagaimana proses-proses yang tercakup dalam enam kajian tersebut dapat menghasilkan *legal policy* yang sesuai dengan kebutuhan dan keadilan masyarakat. Teuku Mohammad Radhie, memberi istilah *legal frame work* yaitu sebuah kerangka umum yang memberikan bentuk dan isi dari hukum suatu negara.¹³⁴

Disiplin politik hukum menjelaskan bahwa hukum sarat dengan politik atau hukum harus dipandang sebagai hasil dari suatu proses politik (*law as product of political process*). Ditambah lagi, subsistem politik dianggap lebih *powerfull* dibandingkan subsistem hukum. Artinya subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dari subsistem hukum. Hal ini mengakibatkan apabila hukum berhadapan dengan politik, maka hukum berada pada kedudukan yang lebih lemah.¹³⁵ Subsistem politik mempunyai tingkat determinasi yang lebih tinggi dari pada subsistem hukum, karena merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing.¹³⁶

Titik tolak politik hukum adalah visi hukum, berdasarkan visi inilah format bentuk dan isi hukum yang dianggap *capable* untuk mewujudkan visi tersebut. Politik hukum memikul beban suatu masyarakat, suatu bangsa, suatu negara untuk mewujudkan tujuan bersama. Dalam hal inilah politik hukum memiliki fungsi idiologis untuk dua hal yang mendasar yakni:¹³⁷

- a. Memberi titik tolak dan arah bagi tatanan hukum dalam mengelola berbagai persoalan diberbagai bidang demi mencapai tujuan bersama.

¹³⁴ *Ibid.* hlm. 53.

¹³⁵ Menurut Satjipto Rahardjo, Hubungan ini disebut dengan hubungan yang mengkondisikan. Politik merupakan kondisi bagi dijalankannya hukum. Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru Bandung, 1985, hlm. 71.

¹³⁶ Mahfud M.D, *Politik Hukum Di Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm.8.

¹³⁷ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*. *Op.Cit.* hlm. 3-5.

- b. Mengarahkan dan mengerahkan seluruh potensi yang dimiliki hukum untuk mewujudkan tujuan bersama yang dimaksud.

Menurut hemat penulis politik hukum merupakan cara bagaimana para penguasa mewujudkan tujuan yang hendak dicapai (yang diinginkan) dengan kebijakan yang dituangkan dalam bentuk norma hukum. Teori politik hukum digunakan oleh penulis dalam menganalisis kebijakan-kebijakan yang telah diambil oleh penguasa dalam mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang terkait dengan pelaksanaan otonomi.

5. Teori Hukum Kritis (*Critical Legal Studies*)

Pada akhir abad ke-20 dan memasuki abad ke-21, di dunia sedang berkembang teori hukum yang disebut dengan aliran hukum kritis (*critical legal studies*). Merupakan suatu keinsiden sejarah bahwa aliran *critical legal studies* berasal dari tradisi golongan kiri radikal yang diterapkan ke dalam praktik hukum dan ke dalam pola hukum yang sedang berlaku saat itu, bersama-sama dengan unsur lainnya. Unsur lainnya tersebut misalnya pengaruh dari aliran realisme hukum dan ajaran postmodern dalam filsafat.¹³⁸ Aliran *critical legal studies* berawal di Amerika, sekitar tahun 1970-an, aliran ini merupakan arus pemikiran hukum yang mencoba keluar dari hegemoni dari para ahli hukum Amerika yang pada saat itu tengah dilanda kemapanan.¹³⁹

Munculnya studi hukum kritis (CLS) dapat menjelaskan dengan memperhatikan pernyataan formatif:

*“ The central focus of the critical legal approach is to explore the manner in which legal doctrine and legal education and the practices of legal intitution work to buttress and support a pervasive system of oppressive, inegalitarian relation. Critical theory work to develop radical alternatives, and to explore and debate the role of law in the creation of social, economic, and political relations that will advance human emancipation”.*¹⁴⁰

¹³⁸ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, ctk. Kedua, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 168.

¹³⁹ Otje Salman, *Filsafat Hukum Perkaembangan Dan Dinamika Masalah*, Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm, 73.

¹⁴⁰ Peter Fitzpatrick dan Alan Hunt, *Critical Legal Studies*, Basil Blackwell Ltd, New York, USA, 1987, page. 1.

(Fokus sentral dari pendekatan kritikal legal adalah untuk mendalami cara-cara dimana doktrin hukum, pendidikan hukum, dan praktek intitusi hukum bekerja untuk menopang sistem hubungan yang tidak sederajat dan bersifat menindas. Teori radikal berusaha untuk mengembangkan suatu alternatif yang radikal dan menelaah serta memperdebatkan peran dari hukum dalam rangka menciptakan hubungan politik, ekonomi, dan sosial yang dapat mengembangkan emansipasi kemausiaan).

Richard A. Posner menjelaskan tentang adanya *critical legal studies* sebagai suatu arus pemikiran hukum dikalangan ahli hukum Amerika yang tidak puas dan menentang paradigma yang sudah mapan dalam studi-studi hukum atau *yurisprudence*¹⁴¹. Ada beberapa model arus pemikiran dalam *critical legal studies*, yaitu :¹⁴²

- a. Arus pemikiran yang diwakili oleh Roberto M. Unger, yang mencoba mengintegrasikan dua paradigma yang saling bersaing, yakni antara paradigma konflik dan paradigma konsensus.
- b. Arus pemikiran yang diwakili oleh David Kairys, yang mewarisi tradisi pemikiran Marxis, kritik terhadap hukum liberal yang hanya dianggap melayani sistem kapitalisme.
- c. Arus pemikiran yang diwakili oleh Duncan Kennedy, yang menggunakan metode ekletis yang membaurkan sekaligus perspektif *strukturalis fenomenologis* dan *neomarxis*.

Terhadap ragam aliran pemikiran *critical legal studies* Ifdan Kasim mengemukakan, pendapatnya, yakni:

“ Di kalangan CLS memang belum terdapat kesepakatan apakah objek kritis mereka diarahkan kepada pembentukan sebuah ‘teori besar’ (*Grand Theory*) atau tidak. Paling tidak ada dua pandangan, yang menerima teori besar dan yang menolak. Analisis ini lebih memfokuskan diri kepada kritik terhadap hukum liberal dan mengedepankan analisis hukum yang tidak hanya bertumpu semata-mata pada segi dokktrinal (atau yang disebut mereka *internal relation*), tetapi juga berbagai faktor di luar itu seperti preferensi-preferensi idiologis, bahasa, kepercayaan, nilai-nilai dan konteks politik dalam proses pembentukan dan aplikasi hukum”.¹⁴³

Menurut Munir fuady, aliran *critical legal studies* adalah suatu aliran yang bersikap anti liberal, dan objektivisme, anti formalisme, dan anti kemapanan,

¹⁴¹ Richard A. Posner, *FrontierLegal Theorie*, Harvard University Press, hlm. 13-15.

¹⁴² Otje salman, *Filsafat Hukum Perkaembangan Dan Dinamika Masalah*, Op. Cit, hlm. 74.

¹⁴³ Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali)*, Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm. 125.

dalam teori dan filsafat hukum yang dipengaruhi oleh pola pikir postmodern, neo Marxism, dan realisme hukum. *Critical legal studies* secara radikal mendobrak paham hukum yang sudah ada sebelumnya yang menggugat kenetralan dan keobjektifan peran dari hukum, hakim, dan penegak hukum lainnya terutama dalam hal keberpihakan hukum dan penegak hukum terhadap golongan yang kuat/mayoritas/berkuasa/kaya dalam rangka mempertahankan hegemoninya, atau keberpihakan hukum terhadap politik dan ideologi tertentu. Aliran *critical legal studies* ini menolak unsur kebenaran objektif dari ilmu pengetahuan hukum dan menolak pula kepercayaan terhadap unsur keadilan, keterlibatan dan kepastian hukum yang objektif. Mereka mengubah haluan hukum untuk kemudian digunakan sebagai alat untuk menciptakan emansipasi dalam dunia politik, ekonomi, dan sosial budaya.¹⁴⁴

Pengertian *critical legal studies* (Studi Hukum Kritis), antara lain dapat kita temukan di dalam tulisan yang berjudul *Critical Legal Studies: An Overview* yang diterbitkan oleh Legal Information Institute Cornell Law School. Di dalamnya, antara lain disebutkan:

*“Critical legal studies (CLS) is a theory that challenges and overturns accepted norms and standards in legal theory and practice. Proponents of this theory believe that logic and structure attributed to the law grow out of the power relationships of the society. The law exists to support the interests of the party or class that forms it and is merely a collection of beliefs and prejudices that legitimize the injustices of society. The wealthy and the powerful use the law as an instrument for oppression in order to maintain their place in hierarchy”.*¹⁴⁵

Dari definisi itu dapat dinyatakan bahwa Studi Hukum Kritis adalah teori yang berisi penentangan terhadap norma-norma dan standar-standar di dalam teori dan praktek hukum yang selama ini telah diterima. Dalam hal ini menurut Samekto, yang dimaksud adalah norma-norma dan standar hukum yang didasarkan pada premis-premis ajaran liberal-legal justice. Penganut Studi Hukum Kritis percaya bahwa logika-logika dan struktur hukum muncul dari adanya power relationships dalam masyarakat. Keberadaan hukum adalah untuk mendukung (*support*)

¹⁴⁴ *Ibid*, hlm. 168-169.

¹⁴⁵ FX. Aji Samekto, *Studi Hukum Kritis (Kritik Terhadap Hukum Modern)*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2005, hlm.57.

kepentingan-kepentingan atau kelas dalam masyarakat yang membentuk hukum tersebut. Dalam kerangka pemikiran ini maka mereka yang kaya dan kuat, menggunakan hukum sebagai instrumen untuk melakukan penekanan-penekanan (*oppression*) kepada masyarakat sebagai cara untuk mempertahankan kedudukannya. Oleh karenanya, hukum sekadar diperlakukan sebagai *a collection of beliefs*.¹⁴⁶

A collection of beliefs dapat diartikan sebagai seperangkat keyakinan-keyakinan yang digunakan sebagai alat pengendali tertib sosial. Pemaknaan ini didasarkan pada istilah *a system of beliefs* yang oleh Antonio Gramsci¹⁴⁷ dilihat sebagai sarana untuk mengendalikan tertib sosial. Antonio Gramsci menyatakan bahwa dalam masyarakat kapitalis, *beliefs* itu telah diterima sebagai *common sense* dan dianggap menjadi bagian dari natural order. Selanjutnya, di dalam tulisan yang berjudul *Critical Legal Studies: An Overview* tersebut dinyatakan:¹⁴⁸

“... *The basic idea of CLS is that the law is politics and it is not neutral or value free. Many in the CLS movement want to overturn the hierarchical structures of domination in the modern society and many of them have focused on the law as a tool in achieving this goal.*”

Dengan demikian, ide dasar (*the basic idea*) Studi Hukum Kritis adalah pemikiran bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dari politik dan hukum tidaklah netral dan bebas nilai. Dengan perkataan lain, dalam pandangan Studi Hukum Kritis, hukum di dalam pembuatan, hingga pemberlakuannya selalu mengandung pemihakan-pemihakan, sekalipun dalam liberal legal order dibentuk keyakinan akan kenetralan, objektivitas, dan prediktabilitas dalam hukum.

Aliran *critical legal studies* mengkritik aliran-aliran hukum yang sedang berkembang saat itu yang diyakini oleh sebagian besar ahli hukum sebagai aliran modern dalam hukum. Aliran-aliran hukum yang dibidang modern tersebut memiliki karakteristik yang liberal dan plural, sama dengan paham yang berlaku pada umumnya di bidang-bidang sosial dan politik lainnya. Karena itu, ke dalam bidang hukum, aliran-aliran hukum yang mendapat tekanan keras dari aliran

¹⁴⁶ *Ibid.* hlm.57-58.

¹⁴⁷ *Ibid.* hlm. 58

¹⁴⁸ *Ibid.*

critical legal studies tersebut, disebut dengan liberalisme dan pluralisme hukum.¹⁴⁹

Perkembangan liberalisme-pluralisme hukum itu sendiri ditopang oleh beberapa pemikiran hukum oleh para ahli hukum yang berkembang saat itu (mulai awal abad ke-20). Beberapa pemikiran ahli hukum yang berkembang menjadi topangan tersebut adalah sebagai berikut:¹⁵⁰

- a. Pendapat yang mempertahankan hukum yang otonom secara politik, yang merupakan unsur yang sangat penting bagi suatu demokrasi yang pluralis, sebagaimana dikemukakan oleh Otto Kirchheimer dan Franz Neumann.
- b. Pendapat yang mengutamakan kebebasan warga negara dan kebebasan berorganisasi yang dibentuk oleh rakyat untuk berhadapan dengan negara, sebagaimana yang dikemukakan oleh penganut paham pluralisme Inggris, yaitu F.W. Maitland dan J.N. Figgis, dengan menggunakan secara kritis teori asosiasi dari Otto von Gierke.
- c. Pendapat yang mempertahankan pandangan internal (*internal view*) dari suatu ketertiban hukum yang dapat mengukuhkan prinsip legitimasi dalam hubungan dengan warga masyarakat, sebagaimana dikemukakan oleh H.L.A. Hart.
- d. Pandangan yang konservatif terhadap kebutaan dan keterbatasan dari paham liberalisme klasik, pengakuan terhadap hubungan “teman-musuh”, dan formulasi “keterkecualian” dalam penegakan hukum, sebagaimana yang dikumandangkan oleh Carl Schmitt.
- e. Teori kompetisi politik yang pluralis dari R.A. Dahl.

Aliran *critical legal studies* merupakan reaksi terhadap aliran-aliran hukum sebelumnya, di mana aliran hukum sebelumnya tersebut sangat berpegang pada paradigma bahwa hukum terpisah dengan faktor politik dan moral, dengan mengagung-agungkan manusia sebagai pemegang hak individual dan penyanggah kewajiban hukum, dan dengan mengabaikan hubungan politik dan sosial di antara para anggota masyarakat.¹⁵¹

Formalisme hukum yang juga hendak didobrak oleh aliran *critical legal studies* ini karena formalisme hukum memiliki pokok-pokok pemikiran sebagai berikut:¹⁵²

¹⁴⁹ Munir Fuady, *Filsafat dan Teori Hukum Postmodern*, ctk. Pertama, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2005, hlm. 103.

¹⁵⁰ Peter Fitzpatrick dan Alan Hunt, *Critical Legal Studies*, Op.Cit, hlm. 23.

¹⁵¹ Munir Fuady, *Filsafat dan Teori Hukum Postmodern*, Op.Cit. hlm. 110

¹⁵² *Ibid.* hlm. 111.

- a. Hukum formal dapat mencapai tujuan yang sama dengan tujuan hukum substantif
- b. Hukum dibuat oleh negara sehingga dalam hukum terkandung makna imperatif.
- c. Hukum merupakan suatu produk ilmu yang rasional dan ilmiah, yang tersusun secara logis, koheren, dan sistematis.

Aliran formalisme hukum menyatakan bahwa hakim tidak membentuk/membuat hukum. Hakim hanya menerapkan hukum, yang telah dibuat oleh legislasi atau terdapat dalam hukum adat, yang menurut sistem hukum Anglo Saxon dinamakan "*common law*". Pandangan seperti ini ditolak oleh aliran realisme hukum dan kemudian juga oleh aliran *critical legal studies*. Aliran *critical legal studies* menyatakan bahwa hakim bukan hanya menerapkan dan menafsirkan hukum, melainkan juga membuat/membentuk hukum. Dan dalam pembuatan hukum tersebut, hakim sangat dipengaruhi oleh pertimbangan politik, perasaan, dan kepentingan sang hakim.¹⁵³

Roberto Unger menyatakan bahwa antara teori dan praktek dari aliran *critical legal studies* hanya mempunyai hubungan yang sangat renggang dan sporadis. Hal ini telah merupakan ciri dari gerakan kiri modern dalam hukum. Dari sudut teoritis, aliran *critical legal studies* ini lebih merupakan kritik terhadap objektivisme dan formalisme, sedangkan dari sudut praktis, aliran ini lebih merupakan penggunaan hukum dan penggunaan pemikiran hukum sebagai instrumen untuk kepentingan golongan kiri.¹⁵⁴ *Critical Legal Studies* (CLS)¹⁵⁵ menyamaratakan hukum dengan politik. Bagi kalangan penganutnya produk hukum adalah politik itu sendiri yang dinormatiskan. CLS juga dapat dikatakan

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Roberto M. Unger, *The Critical Legal Studies Movement*, Harvard University Press, Cambridge, 1983, hlm 109.

¹⁵⁵ Para penganut CLS mendapat pengaruh dari Mazhab Frankfurt-Jerman. Para pendiri Mazhab Frankfurt di jaman Hitler pernah mengungsi dan menyebarkan ajarannya di Amerika Serikat pada tahun 1934. Pada dasarnya CLS juga dipengaruhi oleh pergerakan realisme hukum sehingga paham ini juga secara tidak langsung dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran Karl-Marx dan Hegel. CLS sebagaimana paham realisme, Marxis, dan Hegelian menitikberatkan "perjuangannya" kepada kritik atas kemampuan cara berpikir. Periksa lebih lanjut: Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum (Refleksi Kritis Terhadap Hukum)*, ctk. Ketiga, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. x-xi.

merupakan pemikiran anti kemapanan. CLS menawarkan pertentangan terhadap segala hal yang mendasari hukum.¹⁵⁶

Pada tataran hukum *standestaat* Roberto mengemukakan bahwa hukum birokratis mencakup dua unsur yang saling berlawanan,:¹⁵⁷

- a. Unsur alam duniawi berisi perintah-perintah berdasarkan kebijaksanaan, wilayah yang penguasanya relatif bebas bergerak di dalamnya sesuai dengan konsepsinya tentang kebijaksanaan penguasa atau kesejahteraan sosial.
- b. Unsur wilayah dalam kehidupan sosial yang kebal terhadap penguasa, dan tunduk semata-mata terhadap suatu tatanan yang suprapositif dan suci. Unsur agama di dalam hukum begitu mendominasi melebihi unsur duniawi sehingga keputusan penguasa dinilai dengan norma-norma agama.

Selanjutnya Roberto mengemukakan dalam masyarakat hukum modern untuk menginterpretasikan hukum yaitu:¹⁵⁸

- a. Hukum digambarkan keseluruhan sejarah hukum sebagai sejarah gerakan menuju titik tertentu dengan perputaran kembali pada titik semula. Dalam hukum barat hukum birokratis dengan perputaran positif dengan peraturan publiknya, dibangun di atas praktek adat, dan hukum birokratis ini akhirnya digantikan sebagian oleh *rule of law*, yang berkomitmen pada generalitas dan otonomi norma-norma hukum. Hukum birokratis didasarkan pada konsepsi bahwa tatanan-tatanan sosial dapat dipahami oleh pikiran dan diubah bentuknya oleh kehendak. Dengan demikian, luntarnya *rule of law* dapat membahayakan kebebasan individu.
- b. Hukum digambarkan dengan kiasan sebuah spiral yang mengembalikan arah tanpa kembali ketitik tolaknya semula. Artinya kebebasan individu akan terselamatkan dari kematian *Rule of law* dan menjadi selaras dengan menguatnya kembali minat-minat pada komunitarian. Kiasan ini menunjukkan

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Roberto M. Unger, *Teori Hukum Kritis Posisi Hukum Dalam Masyarakat Modern*, ctk. Kelima, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm.211-212. Terjemahan dari Roberto M. Unger, *Law and Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, The Free Press, 1976. Penerjemah Dariyanto dan Derta Sri Widowatie. *commit to user*

¹⁵⁸ *Ibid.* hlm. 311-313.

bahwa kemampuan untuk melihat dan memahami setiap bentuk kehidupan sosial sebagai sebuah kreasi bukan takdir.

Dalam hukum birokratis dan retorika birokratis hukum didekati secara instrumental, hukum berbicara tentang harga dan keuntungan, mencari ilmu kebijakan yang bisa membantu golongan elit administratif dan elit profesi menjalankan kekuasaannya atas nama praktek impersonal dan kesejahteraan sosial. Namun di luar formalitas legalistik dan instrumentalisme birokratis, terletak pemahaman yang belum lengkap tentang keadilan dan solidaritas. Gagasan solidaritas dan keadilan bisa menjadi alat untuk membela kepercayaan dan nilai yang sudah mapan pada sebuah komunitas tertentu.¹⁵⁹

Ajaran *Critical legal studies* mendasarkan pada beberapa karakteristik umum antara lain:¹⁶⁰

- a. Mengkritik hukum yang sarat dan dominan dengan ideologi tertentu.
- b. Mengkritik hukum yang berlaku yang nyatanya memihak ke politik (hukum tidak netral).
- c. Berkomitmen terhadap kebebasan individu dengan batas-batas tertentu (banyak berhubungan dengan emansipasi kemanusiaan).
- d. Kurang percaya terhadap bentuk-bentuk yang abstrak yang benar-benar objektif (menolak ajaran dalam aliran positivisme hukum).
- e. Menolak antara teori dan praktek juga menolak perbedaan fakta dan nilai.

Para penganut ajaran *critical legal studies* mengajukan pandangannya yakni¹⁶¹:

- a. Hukum mencari legitimasi yang salah, dalam hal ini yaitu dengan jalan mistifikasi, dengan menggunakan prosedur yang berbelit, bahasa yang tidak mudah dimengerti sehingga pihak yang ditekan oleh pihak yang punya kuasa percaya bahwa hukum itu netral.
- b. Hukum dibelenggu oleh kontradiksi-kontradiksi, dalam hal ini setiap kesimpulan hukum yang telah dibuat merupakan pengakuan terhadap pihak

¹⁵⁹ *Ibid.* hlm. 316.

¹⁶⁰ Munir Fuady, *Filsafat Dan Teori Hukum Postmodern*, Op.Cit, hlm132.

¹⁶¹ *Ibid.* hlm. 134-135.

kekuasaan. Seolah-olah hukum itu objektif tetapi sebenarnya memihak kepada salah satu pihak.

- c. Tidak ada yang namanya prinsip-prinsip dasar dalam hukum, dalam hal ini prinsip yang mendasari setiap hukum adalah pemikiran yang rasional tapi pemikiran yang rasional itu merupakan pengakuan terhadap kekuasaan, karena itu tidak ada kesimpulan hukum yang valid.
- d. Hukum tidak netral, dalam hal ini para pengambil keputusan dipengaruhi oleh ideologi, legitimasi, dan mistifikasi yang dianutnya untuk memperkuat kelas yang dominan.

Pada prinsipnya *critical legal studies* menolak bahwa hukum itu objektif artinya kenyataan adalah tempat berpijaknya hukum; hukum itu sudah tentu artinya hukum menyediakan jawaban yang pasti dan dapat dimengerti; hukum itu netral artinya tidak memihak kepihak tertentu; hukum itu otonom artinya tidak dipengaruhi politik atau pihak lain. Teori *critical legal studies* (teori hukum kritis) ini digunakan oleh penulis untuk menganalisis hukum positif yang terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah.

B. Kajian Pustaka

1. Otonomi, Pemerintahan Yang Baik Dan Kesejahteraan

a. Pengertian Otonomi Daerah

Istilah “*otonomi*” adalah berasal dari bahasa Yunani, yaitu yang berasal dari kata “*Autos*” yang berarti sendiri dan “*nomes*” yang berarti aturan dengan demikian kata otonomi berarti aturan sendiri atau perundangan sendiri. Dengan begitu otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemadirian. Dalam Kamus Besar bahasa Indonesia menyebutkan bahwa otonomi berarti pemerintahan sendiri.¹⁶² Menurut *Encyclopedia of Social* pengertian otonomi adalah “*the legal self sufficiency of social body and its actual independence*”. Dengan demikian terdapat dua ciri dasar otonomi, yaitu *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan pemerintahan/politik, otonomi

¹⁶² I. Widarta, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, ctk. Pertama, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001. Hlm.2.

daerah dimaknai sebagai *self government* atau *the condition of living one's own laws*. Jadi otonomi daerah bermakna daerah memiliki *self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh aturan sendiri.¹⁶³

Dalam literatur Belanda, otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*zelfregerring*) yang oleh van Vallenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuivoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtpraak* (mengadili sendiri), serta *zelpolitie* (menindak sendiri). Namun demikian otonomi tersebut tetap ada batas tidak melampaui kewenangan Pemerintah Pusat yang menyerahkan kepada daerah.¹⁶⁴

Menurut pendapat M. Nasrun *otonomi* adalah hak dan kewajiban mengurus rumah tangga. Dan dasar yang dalam dari sistem otonomi itu adalah kepercayaan, yaitu kepercayaan pusat kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut J. Badri *otonomi* itu adalah hak dan kewajiban mengurus rumah tangga yang dalam ketatanegaraan hak dan kewajiban itu timbul berdasarkan kepercayaan pusat kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Joeniarto berpendapat *otonomi* (autonomi) berarti mengatur atau memerintah sendiri. B.N Marbun berpendapat *otonomi* ialah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Berarti dalam hal ini otonomi itu merupakan penyerahan penuh dari pemerintah pusat, artinya baik tentang asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semua kepada daerah. Momon Soetiana Sendjaja dan Sjachran Basah mengemukakan *otonomi* adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶⁵

Bagir Manan mendefinisikan *otonomi* sebagai:

“Kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan, urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas

¹⁶³ Dyah Mutiarin dan Arif zaenudin, *Manajemen Birokrasi Dan Kebijakan: Penelusuran konsep dan Teori*, ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 45.

¹⁶⁴ *ibid.*

¹⁶⁵ Sarjiyati, *Eksistensi Otonomi Daerah Sebagai Implementasi Dari demokrasi Pancasila*, Skripsi, Universitas Jember, Jember, 1991, hlm. 8-9.

dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi”.¹⁶⁶

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah pada Pasal 1 huruf c disebutkan, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengertian otonomi daerah pada Pasal 1 huruf h Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan, otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan 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. Pada Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan, 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.

Dari pemahaman tentang makna otonomi daerah di atas, dapat disarikan makna otonomi daerah adalah:¹⁶⁷

- 1) Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dari urusan-urusan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada Daerah. Istilah sendiri dalam mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah: penetapan kebijakan sendiri, pelaksanaan sendiri serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah

¹⁶⁶ Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah Dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama Jakarta, 1998, hlm. 40

¹⁶⁷ Dyah Mutiarin dan Arif Zaenudin, *Manajemen Birokrasi Dan Kebijakan: Penelusuran Konsep Dan Teori, Op. Cit.* hlm. 45-46.

sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan Pemerintah Pusat.

- 2) Dalam menjalankan kebebasan hak mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya.
- 3) Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
- 4) Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation to its laws and affair* dari daerah lainnya baik secara vertical maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actual independent*.

Pengertian Daerah otonom dalam Pasal 1 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menyebutkan daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada Pasal 1 huruf i Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 6 dan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Angka 12 memberi rumusan yang sama yakni: daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Pengertian Pemerintah Dan Pemerintahan Daerah

Definisi Pemerintah berasal dari bahasa Yunani dari kata “*cratein*”. Dalam bahasa Inggris, istilah pemerintah disebut *Government*, yang berasal dari bahasa Latin *Gubernaculun* yang artinya kemudian, arti *Gubernaculun* ini di Indonesia diartikan sebagai pemerintah atau pemerintahan.¹⁶⁸

Pemerintah menurut kamus Besar Bahasa Indonesia berarti menyuruh melakukan sesuatu atau dapat juga aturan dari pihak atasan yang harus dilakukan. Karenanya biasanya kata pemerintah diartikan sebagai suatu kekuasaan yang mempunyai wewenang untuk memerintah dalam suatu negara.¹⁶⁹ Pengertian pemerintah menurut Moh Yamin adalah jawatan atau aparatur dalam susunan politik.¹⁷⁰ Istilah pemerintah berasal dari kata “perintah” yang berarti melakukan sesuatu. Dapat dikatakan pula pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah) atau suatu badan/lembaga yang tertinggi memerintah dalam suatu negara.¹⁷¹ Pemerintah dalam arti organ dapat pula dibedakan antara pemerintah dalam arti sempit dan pemerintah dalam arti luas. Pemerintah dalam arti sempit dimaksudkan hanya kekuasaan eksekutif, sedangkan pemerintah dalam arti luas semua organ negara termasuk legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat).¹⁷²

Winarna Surya A. menjelaskan pemerintah adalah lembaga yang melekat kewenangannya untuk melaksanakan kekuasaan memerintah. Dalam arti yang lebih luas, memerintah dapat berarti lembaga tertentu yang merupakan gabungan menteri-menteri, dan juga lembaga yang diberikan tanggung jawab untuk memelihara perdamaian dan keamanan negara ke dalam maupun ke luar sehingga pemerintah harus memiliki: kekuasaan militer atau pengawasan terhadap angkatan bersenjata, kekuasaan legislatif atau sarana membuat hukum, kekuasaan keuangan untuk memungut pajak. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah

¹⁶⁸ Jum Anggraini, *Hukum Administrasi Negara*, ctk. Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 14.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Ateng Syafrudin, *Pengantar Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 1.

¹⁷¹ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualitasnya*, ctk. Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 89-90.

¹⁷² C.S.T Kansil, Christin Kansil dkk, *Hukum Administrasi Daerah*, ctk. pertama, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009, hlm.1.

kekuasaan eksekutif saja, yaitu kegiatan untuk melaksanakan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif, yang diatur dalam konstitusi baik tertulis maupun tidak¹⁷³.

Menurut Yaliziduhu Ndraha, melalui pendekatan kelembagaan dan pendekatan produk (*output*) dapat diidentifikasi beberapa pengertian pemerintah yaitu:¹⁷⁴

- 1) Pemerintah adalah badan publik, yaitu semua badan/intitusi yang bertanggung jawab dalam sebagian atau sebuah proses penyediaan suatu jasa atau layanan melalui otorisasi atau privatisasi.
- 2) Pemerintah dalam arti terluas adalah semua lembaga negara seperti yang diatur dalam Undang-Undang Dasar suatu negara.
- 3) Pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga negara yang oleh konstitusi negara yang bersangkutan disebut sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.
- 4) Pemerintah dalam arti sempit yaitu lembaga negara yang mempunyai arti eksekutif saja.
- 5) Pemerintah dalam arti tersempit, yaitu lembaga negara yang memegang fungsi birokrasi.
- 6) Pemerintah dalam arti pelayan adalah pelayan yang melayani konsumen atau pelanggan dalam hal ini yaitu masyarakat.
- 7) Pemerintah dalam konsep Pemerintah Pusat, yaitu pengguna kekuasaan negara pada tingkat pusat (tertinggi); pada umumnya dihadapkan pada konsep pemerintah daerah.
- 8) Pemerintah dalam konsep Pemerintah Daerah, pemerintah yang dianggap mewakili masyarakat, karena daerah adalah masyarakat hukum tertentu batas wilayahnya.
- 9) Pemerintah dalam konsep Pemerintah Wilayah, pemerintah yang dikenal dengan menggunakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi.

¹⁷³ Winarna Surya Adisubrata, *Masyarakat Madani: Muara Gerakan Reformasi Di Indonesia*, ctk. petama, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2002, hlm. 29-30.

¹⁷⁴ Yaliziduhu Ndraha, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 74.

- 10) Pemerintah dalam konsep Pemerintah Dalam Negeri, yang berasal dari tradisi pemerintah Belanda, yang dikenal dengan sebutan pamong praja.
- 11) Pemerintah dalam konteks Ilmu Pemerintahan adalah semua lembaga yang dianggap mampu (normatif) atau secara empirik memproses jasa-publik dan layanan sipil.

Kata “pemerintah” dalam Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah ada dalam pasal 1 huruf a yang merumuskan “ Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta pembantu-pembantunya”. Yang dimaksud pembantu presiden yaitu wakil presiden dan para menteri. Pasal 13 ayat (1) merumuskan “Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 1 huruf a disebutkan Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta para menteri, pada Pasal 1 huruf b merumuskan” Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pasal 14 ayat (2) merumuskan “Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya”.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 1 angka 1 dirumuskan “ pemerintah Pusat selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, selanjutnya pada Pasal 1 angka 3 merumuskan “Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 1 angka 1 merumuskan “Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pada Pasal 1 angka 3

merumuskan “ Pemerintahan Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Selanjutnya kata “pemerintahan” secara etimologi dapat diartikan sebagai berikut:¹⁷⁵

- 1) Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh. Yang berarti di dalamnya terdapat dua pihak, yaitu yang memerintah memiliki wewenang dan yang diperintah memiliki kepatuhan akan keharusan.
- 2) Setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah. Yang berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah.
- 3) Setelah ditambah lagi akhiran “an” menjadi pemerintahan. Berarti perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Menurut Utrecht, secara etimologi, pengertian dari pemerintahan adalah tindakan yang terus menerus (*kontinue*) atau suatu kebijakan yang menggunakan rencana maupun akal (*ratio*).¹⁷⁶ Winarna Surya menjelaskan pemerintahan adalah kegiatan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintahan (dalam arti luas, kewenangan eksekutif, kewenangan legislatif, maupun kewenangan yudikatif guna mencapai tujuan negara yang telah ditentukan dalam konstitusi). Menurut S.E. Finer istilah pemeritahan mempunyai arti yaitu:¹⁷⁷

- 1) Kegiatan atau proses memerintah, yaitu melaksanakan pengawasan atas (*the activity or process of gaverning*).
- 2) Menyatakan masalah-masalah negara dalam kegiatan atau proses yang di jumpai (*state of affairs*).
- 3) Menunjukkan cara atau metode atau sistem dimana masyarakat tertentu diperintah (*the manner, method or system by which a particular society is governed*).

¹⁷⁵ Inu Kencana Syafie, *Ilmu Pemerintahan*, ctk. keempat, Mandar Maju, Bandung, 2013, hlm. 4.

¹⁷⁶ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Loc.Cit.

¹⁷⁷ Winarna Surya Adisubrata, *Masyarakat Madani Muara Gerakan Reformasi Di Indonesi*, Op. Cit. hlm. 30.

Van Vollenhoven mengartikan pemerintahan negara dalam arti luas dan arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah keseluruhan kekuasaan negara yang dapat dibagi menjadi empat yaitu:¹⁷⁸

- 1) *Bestuur* (pemerintah/pelaksana), atau pemerintahan yaitu kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara.
- 2) *Politie* (polisi), ialah kekuasaan kepolisian untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum dalam negara.
- 3) *Rechtsspraak*, (peradilan) yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara.
- 4) *Regeling* (pembuat peraturan), atau pengaturan perundang-undangan yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum negara.

Pendapat Van Vollenhoven dikembangkan oleh Kusunadi Pudjosewojo dengan istilah catur praja yaitu:¹⁷⁹

- 1) Kekuasaan perundang-undangan, yaitu kekuasaan membentuk aturan-aturan tertulis.
- 2) Kekuasaan peradilan, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh korp yudikatif, dan kekuasaan ini terdiri dari pembentukan aturan-aturan hukum in concreto, artinya membentuk aturan-aturan khusus mengenai suatu hal tertentu dan mengikat serta berlaku hanya bagi pihak-pihak yang bersangkutan saja.
- 3) Kekuasaan kepolisian, yaitu kekuasaan untuk mempertahankan peraturan-peraturan hukum yang ada terhadap pelanggaran.
- 4) Kekuasaan pemerintahan, dalam arti sempit, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan aturan-aturan hukum yang tidak termasuk jenis kekuasaan perundang-undangan, peradilan dan kepolisian.

Dalam arti sempit, pengertian pemerintahan negara menurut Van Vollenhoven itu tidak meliputi kekuasaan perundang-undangan, peradilan, dan polisi atau disebut *bestuur* saja. Tugas *bestuur* (pemerintahan) ini hanya meliputi:¹⁸⁰

¹⁷⁸ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara, Op.Cit.* hlm. 15.

¹⁷⁹ M. Nata Saputra, *Hukum administrasi Negara*, CV. Rajawali, Jakarta, 1988, hlm. 16-17.

¹⁸⁰ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara, Op.Cit.* hlm. 16.

- 1) Melaksanakan undang-undang dan peraturan-peraturan yang dibuat *wetgever* (Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat)
- 2) Melakukan tindakan-tindakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Menurut A.M. Donner, pemerintahan dalam arti luas adalah:

- 1) Alat-alat pemerintahan yang menentukan haluan (politik) negara.
- 2) Alat-alat pemerintahan yang menyelenggarakan atau merealisasi politik negara.

Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah sebagai suatu instansi yang bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan (kepentingan) umum. Menurut Van Poelje yang dinamakan pemerintahan dalam arti luas adalah fungsi yang meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat-alat pemerintahan untuk mencapai tujuan pemerintahan (administrasi). Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah merupakan organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan ataupun tugas-tugas memerintah.¹⁸¹

Di beberapa negara, antara pemerintah dan pemerintahan tidak dibedakan, di Inggris menyebutkan “*Government*”, di Perancis “*Igouvernement*”, keduanya berasal dari perkataan Latin “*Gubernaculum*”. Dalam bahasa Arab “*Hukumat*”. Dan di Amerika Serikat disebut “*Administration*”, sedangkan Belanda mengartikan “*Regeling*”, sebagai penggunaan kekuasaan negara oleh yang berwenang untuk menentukan keputusan dan kebijaksanaan dalam rangka mewujudkan tujuan negara, dan sebagai penguasa menetapkan perintah-perintah. *Regelen* digunakan untuk pemerintahan pada tingkat nasional, Sedangkan “*bestuur*” diartikan sebagai keseluruhan badan pemerintah dan kegiatannya yang langsung berhubungan dengan usaha mewujudkan kesejahteraan rakyat.¹⁸²

Muhammad Ryaas Rasyid menyatakan secara umum tugas pokok pemerintahan negara mencakup tujuh bidang yaitu:¹⁸³

- 1) Menjamin Keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan juga menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Inu Kencana Syafie, *Ilmu Pemerintahan, Loc. Cit.*

¹⁸³ Muhammad Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan: Suatu Tinjauan Segi Etika Dan Kepemimpinan*, ctk. kelima, PT. Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2002, hlm. 14.

- 2) Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat.
- 3) Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun.
- 4) Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah.
- 5) Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial
- 6) Menentukan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.
- 7) menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Kata “pemerintahan” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses, perbuatan, cara memerintah yang berdasarkan demokrasi, dan juga berarti segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara.¹⁸⁴ Selajutnya arti pemerintahan dalam Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 huruf d merumuskan “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas desentralisasi’. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pada Pasal 1 angka 2 merumuskan “Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 1 angka 2 merumuskan “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

¹⁸⁴ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm. 756.

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat, dengan tujuan *meningkatkan kesejahteraan* masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah (Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 . Selanjutnya dalam ayat (4) disebutkan *pemerintahan daerah* dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. *Pemerintahan daerah provinsi* terdiri atas pemerintah provinsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, *pemerintahan kabupaten/kota* terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota . Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah. Pasal 57 UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

c. Pengertian Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Pergeseran konsepsi *nachwachtersstaat* (negara peronda) ke konsepsi *welfare state* membawa pergeseran pada peranan dan aktivitas pemerintah. Pada konsepsi *nachwachtersstaat* berlaku prinsip *staatsonthouding*, yaitu pembatasan negara dan pemerintah dari kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Pemerintah bersifat pasif, hanya sebagai penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat. Sementara itu, pada konsepsi *welfare state*, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum), yang untuk itu kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbeincedenis*) dalam segala lapangan kehidupan masyarakat.¹⁸⁵

Menurut Sjachran Basah, pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara (atau mengupayakan *bestuurszorg*) melalui pembangunan, tidak berarti pemerintah dapat bertindak semena-mena, melainkan sikap tindak itu haruslah dipertanggungjawabkan.

commit to user

¹⁸⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 241.

Artinya meskipun intervensi pemerintah dalam kehidupan warga negara merupakan kemestian dalam konsepsi *welfare state*, tetapi pertanggungjawaban setiap tindakan pemerintah juga merupakan kemestian dalam negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Konsepsi negara hukum mengindikasikan ekuilibrium antara hak dan kewajiban. Salah satu sarana untuk menjaga ekuilibrium adalah melalui peradilan administrasi, sebagai peradilan khusus yang berwenang dan menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negara. Salah satu tolok ukur untuk menilai apakah tindakan pemerintah itu sejalan dengan negara hukum atau tidak adalah dengan menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang layak.¹⁸⁶

Asas-asas umum pemerintahan yang baik lazim disebut *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* (Belanda) atau *principes generaux du droit public* (Prancis) atau *algemene rechtsbeginselen* (Belgia). Dalam khasanah Hukum Administrasi Negara Indonesia, asas-asas umum pemerintahan yang baik selalu dikaitkan dengan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* yang berasal dari literatur hukum administrasi Belanda. Akibatnya sering muncul kesulitan ketika diterjemahkan dan dicarikan padanannya dalam bahasa Indonesia.¹⁸⁷

Di kalangan penulis Hukum Administrasi Negara di Indonesia terdapat perbedaan penerjemahan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* terutama menyangkut kata *beginselen* dan *behoorlijk*. Ada yang menerjemahkan kata *beginselen* dengan prinsip-prinsip, dasar-dasar, dan asas-asas. Sementara itu, kata *behoorlijk* diterjemahkan dengan yang sebaiknya, yang baik, yang layak, dan yang patut. Dengan penerjemahan ini *algemen beginselen van behoorlijk bestuur* menjadi prinsip-prinsip atau dasar-dasar atau asas-asas umum pemerintahan yang baik atau yang sebaiknya. Soehardjo menerjemahkan *beginselen* dengan dasar-dasar, lalu ia menggunakan istilah dasar-dasar pemerintahan yang baik. Menurutnya, sengaja dipilih kata “dasar” karena mempunyai arti lebih dekat atau terkait dengan peraturan atau ketentuan sehingga secara langsung dapat dihubungkan baik dalam penafsiran, pelaksanaan dan pengujian (*toetsing*)

¹⁸⁶ *Ibid.* hlm. 242

¹⁸⁷ S.F Marbun, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm.1

peraturan hukumnya.¹⁸⁸ Istilah dasar-dasar atau prinsip-prinsip juga digunakan oleh Djenal Hoesen Koesumahatmadja.¹⁸⁹ Istilah yang paling banyak digunakan sebagai penerjemahan dari *beginselen* adalah asas-asas. Adapun untuk kata *behoorlijk*, yang menerjemahkan dengan yang baik adalah Indroharto, Amrah Muslimin, Paulus E. Lotulung, Muchsan, dan lain-lain. Sedangkan yang menerjemahkan dengan yang layak adalah Ateng Syafrudin, Sjachran Basah, Philipus M. Hadjon, Laica Marzuki, Bagir Manan, dan lain-lain. SF. Marbun dalam buku sebelumnya menggunakan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik," lalu kemudian menggunakan istilah "yang patut" dengan alasan bahwa pada kata patut di dalamnya terkandung pengertian baik dan layak.¹⁹⁰

Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan unsur penting dalam suatu negara. Oleh karena itu tidak berlebihan apabila salah satu faktor penentu krisis nasional dan berbagai persoalan yang melanda suatu negara bersumber dari kelemahan di bidang manajemen pemerintahan, terutama birokrasi yang tidak mengindahkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika. Asas tersebut ada yang tertulis dan tidak tertulis. Asas ini sebagai perwujudan pemerintahan yang baik, baik untuk bertindak secara bebas dalam melaksanakan tugas-tugasnya maka ada kemungkinan bahwa administrasi negara (para pelaku birokrasi) melakukan perbuatan yang menyimpang dari peraturan yang berlaku sehingga merugikan masyarakat. Oleh sebab itu adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik untuk membatasi wewenang dari para penyelenggaraan pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah terhindar dari penyalahgunaan wewenang.¹⁹¹

¹⁸⁸ Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara Pokok-Pokok Pengertian Serta Perkembangannya di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1991, hlm. 31.

¹⁸⁹ Djenal Hoesen Koesumahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Alumni, Bandung, 1979, hlm.99.

¹⁹⁰ Sf. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm. 337.

¹⁹¹ <http://armingsh.blogspot.co.id/2011/01/asas-asas-umum-pemerintahan-yang-baik.html>, diakses tanggal 1 Oktober 2016 jam 10.30. WIB

Menurut Jazim Hamidi berdasarkan hasil penelitiannya menemukan pengertian Asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai berikut:¹⁹²

- 1) Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara.
- 2) Asas-asas umum pemerintahan yang baik berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
- 3) Sebagian besar dari asas-asas umum pemerintahan yang baik masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
- 4) Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpengaruh dalam berbagai peraturan hukum positif.

d. Pengertian Kesejahteraan

Suatu istilah dapat mengandung arti yang sangat luas dan dalam mencakup berbagai segi pandangan atau ukuran-ukuran tertentu tentang suatu hal yang menjadi ciri utama istilah tersebut. Demikian juga dengan istilah “kesejahteraan”. Istilah kesejahteraan dari kata dasar sejahtera, yang menurut WJS Poerwadarminto sejahtera adalah aman, sentosa dan makmur; selamat tidak kurang dari suatu apa, sehingga kesejahteraan itu meliputi keamanan, keselamatan dan kemakmuran, berarti dalam hal ini semua kebutuhan terpenuhi.¹⁹³

Kesejahteraan berasal dari kata sejahtera dari bahasa Sansekerta “*Catera*” yang berarti payung, dalam konteks ini kesejahteraan yang terkandung dalam arti “*Catera*” adalah orang yang sejahtera yaitu orang yang hidupnya bebas dari kemiskinan, kebodohan, ketakutan atau kekhawatiran sehingga hidupnya aman tentram, baik lahir maupun batin.¹⁹⁴ Konsep kesejahteraan (*welfare*) yang sering

¹⁹² Riwan Hr. *Hukum Administrasi Negara*, Op.Cit.hlm. 247.

¹⁹³ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ctk. Kesembilan, Balai Pustaka, 1986, hlm. 887.

¹⁹⁴ Adi Fahrudin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Op.Cit., hlm.8.

diartikan oleh orang dan negara yang berbeda. Merujuk pada pengertian tersebut setidaknya ada empat makna, yaitu:¹⁹⁵

- 1) Sebagai kondisi sejahtera, pengertian ini biasanya merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non material. Kondisi sejahtera manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal dan pendapatan dapat dipenuhi serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari resiko yang mengancam dirinya.
- 2) Sebagai pelayanan social, di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial (*personal social service*).
- 3) Sebagai tunjangan sosial yaitu tunjangan yang diberikan kepada orang miskin, cacat, penganggur (khususnya di Amerika Serikat).
- 4) Sebagai proses atau usaha terencana, yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan, melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.

Pengertian tentang negara kesejahteraan tidak dapat dilepaskan dari empat definisi kesejahteraan tersebut diatas. Secara substantia negara kesejahteraan mencakup pengertian kesejahteraan yang pertama, kedua, dan keempat, dan ingin menghapus citra negatif pada pengertian yang ketiga. Negara kesejahteraan merujuk pada model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik Di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam periode 1950-2012)*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 111-112.

¹⁹⁶ *Ibid.* Hlm. 112

Istilah sosial menurut J.A Ponsioen mempunyai dua arti yang berbeda. Pertama, “sosial” diartikan sebagai suatu indikasi dari pada kehidupan bersama makhluk manusia, seperti dalam kebersamaa rasa, berfikir, bertindak dan dalam hubungan antar manusia. Yang kedua, istilah “sosial” mempunyai konotasi yang berbeda, lebih sentimental dan karena itu menjadi agak kabur seperti beberapa istilah yang dikaitkan dengan persoalan kemiskinan dan keterlantaran orang, dan yang bersangkutan paut dengan pembaharuan masyarakat yang bertujuan menanggulangi kemiskinan dan keterlantaran.¹⁹⁷

Secara historis usaha manusia dalam mengusahakan adanya kesejahteraan hidup bersama dalam masyarakat dimulai sejak awal manusia membentuk kelompok sosial. Pada zaman primitif dorongan-dorongan untuk melakukan usaha perlindungan diri sendiri, kesejahteraan keluarga dan kesejahteraan kelompok mereka dalam kehidupan bersama telah terbentuk¹⁹⁸. Seiring dengan perubahan sosial yang disebabkan oleh perubahan norma-norma dan perilaku individu maupun kelompok sebagai akibat dari globalisasi, yaitu suatu proses perubahan dari masyarakat industri menuju masyarakat informasi, maka berkembang pula konsep kesejahteraan sosial. Pada awalnya kesejahteraan sosial didefinisikan hanya sebagai suatu keadaan, bukan usaha seperti yang dikemukakan midgley:

“.....suatu keadaan sejahtera secara sosial tersusun dari tiga unsur sebagai berikut: Itu adalah, pertama, setinggi apapun masalah-masalah sosial dikendalikan, kedua, seluas apapun kebutuhan-kebutuhan dipenuhi dan terakhir, setinggi apa kesempatan-kesempatan untuk maju tersedia. Tiga unsur ini berlaku bagi individu-individu, keluarga-keluarga, komunitas-komunitas dan bahkan seluruh rakyat”.¹⁹⁹

Remansyhyn mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai suatu usaha, yaitu:

“ mencakup semua bentuk intervensi sosial yang mempunyai suatu perhatian utama dan langsung pada usaha peningkatan kesejahteraan individu dan masyarakat sebagai keseluruhan. Kesejahteraan mencakup penyediaan pertolongan dan proses-proses secara langsung berkenaan bagi penyembuhan dan pencegahan masalah-masalah sosial, pengembangan sumber daya manusia

¹⁹⁷ Sumarnonugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, ctk. Ketiga, Pt. Hanindita Graha Widya, Yogyakarta, 1991, hlm. 27-28.

¹⁹⁸ Muhammad Su'ud, Achmad Habib dkk., *3 Orientasi Kesejahteraan Sosial*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2006, hlm. 2. *commit to user*

¹⁹⁹ *Ibid.* hlm. 3.

dan perbaikan kualitas hidup. Itu meliputi pelayanan sosial bagi individu, keluarga dan juga memperkuat atau memperbaiki lembaga-lembaga sosial”.²⁰⁰

Durham, menjelaskan bahwa kesejahteraan sosial merupakan suatu bidang usaha kemanusiaan yang luas dan mencakup jenis-jenis badan organisasi serta bermacam-macam pelayanan. Durham merumuskan sebagai berikut:

Social welfare may be defined as organized activities for the promotion of social well-being through helping people to meet needs in such areas as family and child life, health, social adjustment, leisure time, standards of living, and social relationships. Social welfare services are concerned with individuals, groups, communities, and larger population units; these services include care, treatment, and prevention.

(Kesejahteraan sosial dapat didefinisikan sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan dari segi sosial melalui pemberian bantuan kepada orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan di dalam beberapa bidang seperti kehidupan keluarga dan anak, kesehatan, penyesuaian sosial, waktu senggang, standar-standar kehidupan dan hubungan-hubungan sosial. Pelayanan kesejahteraan sosial memberikan perhatian utama terhadap individu-individu, kelompok-kelompok, komunitas-komunitas dan kesatuan-kesatuan penduduk yang lebih luas; pelayanan ini mencakup pemeliharaan atau perawatan, penyembuhan dan pencegahan).²⁰¹

Friedlander mengemukakan definisi kesejahteraan sosial sebagai berikut:

“ Social welfare state” is the organized sistem of social services and institution, designed to aid individuals and group to attain satisfying standarts of life and health, and personal and social relationships which permit them to develop their full capacities and to promote their well-being in harmony with the needs of their families and the community.

(“ Kesejahteraan sosial” adalah suatu sistem yang terorganisasi daripada pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga, yang bermaksud untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok untuk mencapai standart-standar kehidupan dan kesehatan yang memuaskan, serta hubungan-hubungan perorangan dan sosial yang memungkinkan mereka memperkembangkan segenap kemampuan dan meningkatkan kesejahteraan mereka selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga maupun masyarakat).²⁰²

²⁰⁰ Su’adah, Achmad Habib dkk. *Beberapa pemikiran Tentang Pembangunan Kesejahteraan Sosial*, ctk. Pertama, UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2007, hlm. 4.

²⁰¹ Arthur Durham, *Community Welfare Organization: Principles and Practice*, Thomas Y. Crowell Co., New York, 1965, hlm. 5.

²⁰² Walter A. Friedlander, *Introduction to Social WelfareI*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1968, hlm. 4.

Peserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada mulanya memberikan pengertian kesejahteraan sosial sebagai suatu keadaan atau kondisi sejahtera yang penuh baik jasmani, mental maupun sosial dan bukan hanya keburukan-keburukan sosial tertentu saja. Kemudian dinyatakan pula bahwa kesejahteraan sosial merupakan suatu kegiatan yang terorganisasi, PBB menyatakan:

.....an organized activity that aims at helping toward a mutual adjustment of individuals and their social environment. This objective is achieved through the use of techniques and method which are designed to enable individuals, groups and communities to meet their needs and solve their problems of adjustment to a changing pattern of society, and through cooperative action to improve economic and social conditions.

(.....suatu kegiatan yang terorganisasi dengan tujuan membantu penyesuaian timbal balik antara individu-individu dengan lingkungan sosial mereka. Tujuan ini dicapai secara seksama melalui teknik-teknik dan metode-metode dengan maksud agar supaya memungkinkan individu-individu, kelompok-kelompok maupun komunitas-komunitas memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan memecahkan masalah-masalah penyesuaian diri mereka terhadap perubahan pola-pola masyarakat, serta melalui tindakan kerja sama untuk memperbaiki kondisi-kondisi ekonomi dan sosial).²⁰³

Perumusan pengertian kesejahteraan sosial oleh PBB tersebut dikemukakan pada tahun 1959, lalu rumusan tersebut ditinjau dan dibahas lagi oleh para ahli kesejahteraan sosial yang diselenggarakan PBB di Genewa pada bulan Agustus 1967 menjadi:

.....social welfare as an organized function is regarded as a body of activities designed to enable individuals, families, groups and community to cope with the social problem of changing conditions. But in addition to, and extending beyond the range of, its responsibilities for specific services, social welfare has a further function within the broad area of a country's social development. In this larger sense, social welfare should play a major role in contributing to the effective mobilizations and deployment of the human and material resources of the country to deal successfully with the social requirements of change thereby participating in nation-building.

.....kesejahteraan sosial sebagai suatu fungsi terorganisasi adalah kumpulan kegiatan-kegiatan yang bermaksud untuk memungkinkan individu-individu, keluarga-keluarga, kelompok-kelompok dan komunitas-komunitas menanggulangi masalah sosial yang diakibatkan oleh perubahan kondisi-kondisi. Tetapi di samping itu secara luas, kecuali bertanggung jawab terhadap pelayanan-pelayanan khusus, kesejahteraan sosial mempunyai fungsi lebih

lanjut ke bidang yang lebih luas di dalam pembangunan sosial suatu negara. Pada pengertian yang lebih luas, kesejahteraan sosial dapat memainkan peranan penting dalam memberikan sumbangan untuk secara efektif menggali dan menggerakkan sumber-sumber daya manusia serta sumber-sumber material yang ada di suatu negara agar dapat berhasil menanggulangi kebutuhan-kebutuhan sosial yang ditimbulkan oleh perubahan, dengan demikian berperan serta dalam pembinaan bangsa.²⁰⁴

Secara ekonomis, kesejahteraan dapat diartikan sebagai tingkat aksesibilitas seseorang dalam kepemilikan faktor-faktor produksi yang ia manfaatkan dalam suatu proses produksi dan memperoleh manfaat dari penggunaan faktor-faktor produksi tersebut. Semakin tinggi seseorang mampu meningkatkan pemakaian faktor-faktor produksi yang ia kuasai maka semakin tinggi tingkat kesejahteraan yang diraihinya. Demikian pula sebaliknya, orang menjadi miskin karena tidak punya akses yang luas dalam memiliki faktor-faktor produksi walaupun faktor produksi itu dirinya sendiri.²⁰⁵

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea keempat disebutkan dengan istilah kesejahteraan umum. Kesejahteraan mutlak menjadi hak yang paling asasi bagi setiap warga negara. Negara harus bertanggung jawab penuh untuk meningkatkan kesejahteraan hidup warganya sehingga dapat hidup secara layak. Sedangkan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dalam Bab XIV menyebutkan kesejahteraan sosial.

Dalam Pasal 1 (satu) angka 1 (satu) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial disebutkan kesejahteraan sosial adalah terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

2. Penelitian Yang Relevan

Penelitian yang bertema tentang” Membangun Model Otonomi Daerah Dalam Politik Hukum Pemerintahan Daerah Untuk Mewujudkan Kesejahteraan“, sepengetahuan peneliti belum banyak yang mengkaji secara mendalam.

²⁰⁴ *Ibid*, hlm.33.

²⁰⁵ Muhammad Jafar Hafsah, *Politik untuk kesejahteraan Rakyat, Op. Cit.* Hlm. 150-151.

Penelitian-penelitian sebelumnya hanya seputar penerapan otonomi, sistem otonomi, model otonomi terkait dengan penguatan bentuk negara kesatuan. Dampak otonomi kaitannya kesejahteraan masyarakat lokal. Penerapan otonomi dengan pendapatan asli daerah, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta seputar pengawasan kaitannya dengan pelaksanaan otonomi serta pembentukan daerah otonom.

Keterbaruan yang ditawarkan oleh peneliti dalam disertasi ini yaitu model otonomi daerah dalam politik hukum pemerintahan daerah yang dapat menjamin terwujudnya kesejahteraan dengan model otonomi yang lebih mendekatkan pada masyarakat, model otonomi yang dapat dilaksanakan oleh daerah sesuai dengan kemampuan masing-masing daerah, dengan pembagian urusan yang proporsional.

Peneliti melakukan penelusuran terhadap penelitian-penelitian sebelumnya (terdahulu) untuk menentukan orisinalitas penelitian ini. Penelusuran dilakukan terhadap hasil-hasil penelitian (tinjauan pustaka) yang sejenis yang telah dilakukan oleh para peneliti lain. Adapun hasil penelitian yang mempunyai relevansi dengan penelitian disertasi ini yang berhasil dihimpun oleh peneliti, antara lain dilakukan sebagai berikut:

Tabel:1
Karya ilmiah yang relevan dengan penelitian

No	Peneliti Dan Judul Penelitian	Permasalahan Dalam Penelitian	Kesimpulan Hasil Penelitian	Rekomendasi/ Saran
1.	Nukthoh Arwie Kurde, ²⁰⁶ <i>Peranan Desentralisasi Dan otonomi</i>	1.Apakah penerapan sistem desentralisasi dan otonomi	1.Penerapan desentralisasi dan otonomi daerah menguatkan integrasi di dalam	1.Perlu peninjauan kembali peraturan Pemerintah

²⁰⁶ Nukthoh Arwie Kurde, *Peranan Desentralisasi Dan otonomi Daerah Dalam Penguatan Integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia (Analisis Konsep Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945)*, Disertasi, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2006.

<p><i>Daerah Dalam Penguatan Intregrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (Analisis Konsep Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945).</i></p>	<p>daerah di Indonesia akan menguatkan integrasi dalam Negara Kesatuan Rebutlik Indonesia atau justru akan mengancam intergrasi dalam Negara Kesatuan Rebutlik Indonesia?</p> <p>2. Bagaimana wujud sistem desentralisasi dan otonomi daerah yang dapat menguatkan intregrasi dalam Negara Kesatuan</p>	<p>Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan memberikan otonomi yang luas dan otonomi khusus serta kemandirian ditingkat lokal, pembagian yang adil mengenai pendapatan nasional antara pemerintah pusat dan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat ternyata membuat pemerintah dan masyarakat di daerah, diam, tenang dan berintegrasi sepenuhnya ke dalam pemerintahan nasional.</p> <p>2. Wujud sistem desentralisasi dan otonomi daerah yang dapat menguatkan integrasi Negara</p>	<p>Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, agar menjadi jelas pembagian kewenangan masing-masing. Perlu kesadaran pemerintah pusat dan daerah dalam hal yang menyangkut persoalan kewengan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yaitu kesadaran pemerintah</p>
--	---	--	---

		Republik Indonesia?	<p>Kesatuan Republik Indonesia adalah desentralisasi dan otonomi yang memiliki indikator-indikator: Pertama; demokrasi atau kemandirian yang dapat berjalan dengan baik, seperti pilkada dan masyarakat memiliki kesempatan berpartisipasi. Kedua; peningkatan kesejahteraan masyarakat dirasakan signifikan,. Ketiga; keadilan dalam membagi pendapatan nasional antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah semakin dirasakan tepat dan benar, Keempat; masyarakat dapat lebih mempunyai</p>	<p>pusat untuk menyerahkan kewenangan urusan yang lebih besar kepada daerah apabila itu dianggap kuat atau memiliki kemampuan.</p> <p>2.Perlu diterbitkannya instrumen hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang dekonsentrasi, <i>medebewind</i>, dan NGI/NGO ini secara lebih rinci dan lebih tegas</p> <p>3.Perlu peninjauan kembali Undang-</p>
--	--	---------------------	--	---

			<p>akses untuk partisipasi dalam menyampaikan aspirasi serta kontrol terhadap kebijakan pemerintah, seperti menyampaikan pendapat atau saran. Kelima; potensi-potensi lokal di bidang ekonomi dan kebudayaan sangat terangkat.</p>	<p>undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah, karena pengelolaan sumber daya alam dan distribusi nasional hasil pendapatannya perlu dikaji ulang dan diteliti, agar dapat menjembatani keadilan keharmonisan perimbangan keuangan pusat dan daerah.</p>
--	--	--	--	---

2.	Nuria Siswi Enggarani, ²⁰⁷ <i>Analisis Otonomi Daerah Dalam Memperkuat Negara Kesatuan Indonesia (Studi terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah).</i>	1. Bagaimana ketentuan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur otonomi daerah dalam rangka penguatan Negara kesatuan Republik Indonesia? 2. Apakah otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memperkuat	1. Urusan dan pengawasan merupakan elemen yang paling penting dalam rangka memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia dan merupakan dasar bagi diterapkannya otonomi luas. Indikator yang digunakan untuk mengetahui bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia atau tidak adalah dilihat dari elemen urusan dan pengawasan. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menimbulkan asumsi penafsiran	1. Titik berat otonomi daerah pada daerah kabupaten dan kota, pemerintah daerah provinsi dihapus dan diberlakukan kembali adanya karisidenan, dalam rangka menjalankan otonomi luas yang fokus, efisien dan efektif. 2. Pemilihan kepala daerah (gubernur) perlu didata ulang, dikembalikan lagi seperti model
----	---	--	--	---

²⁰⁷ Nuria siswi Enggarani, *Analisis Otonomi Daerah Dalam Memperkuat Negara Kesatuan Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Disertasi, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2014.

		<p>Negara Kesatuan Republik Indonesia?</p> <p>3. Bagaimanakah model otonomi daerah yang dapat menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia</p>	<p>yang mengarah pada kecenderungan menguatkan kearah federalisme dan menguatkan kearah resentralisasi yaitu pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan rumah tangga dengan asas otonomi bukan asas desentralisasi, penggunaan otonomi seluas-luasnya, penggunaan prinsip kewenangan sisa, perincian urusan wajib dan pilihan yang sama baik pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, penggunaan urusan yang bersifat concurrent untuk urusan wajib dan pilihan dan pengawasan terhadap</p>	<p>pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 (gubernur) dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diajukan kepada presiden melalui menteri dalam negeri untuk dilakukan pengangkatan. Sedangkan pemilihan kepala daerah kabupaten/kota tetap dengan pemilihan kepala daerah secara langsung.</p>
--	--	---	---	--

			<p>pelaksanaan urusan wajib.</p> <p>2. Penyebab otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak menguatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah konsep pemberian kewenangan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dirumuskan dalam bentuk kewenangan sisa (residu power) mengarah pada federalisme, penggunaan asas otonomi dan otonomi seluas-luasnya diartikan secara salah berkaitan dengan jumlah urusan rumah tangga suatu daerah, pola pembagian kewenangan</p>	<p>3. Dalam hal sistem pengawasan diperlukan moral yang baik dari pejabat yang berwenang melakukan pengawasan, karena itu jika perlu dalam rekrutmen birokrasi melibatkan pihak ke 3 misalkan melibatkan perguruan tinggi, sehingga menghasilkan birokrasi yang berkualitas, moralitas dan mentalitas yang baik dalam mendukung sistem pengawasan</p>
--	--	--	--	---

			<p>diperinci dan dibagi bersama/concurrent.</p> <p>3. Model otonomi yang menguatkan negara Kesatuan terletak pada pembagian kewenangan dengan mengubah sistem otonomi seluas-luasnya menjadi otonomi kesejahteraan nasional, fokus dan bertanggung jawab". Kesejahteraan nasional" dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. "Fokus" dengan pengertian bahwa penanganan kewenangan/urusan dilaksanakan atau menjadi kewenangan kabupaten/kota. Bentuk otonomi yang dapat menguatkan negara Kesatuan Republik Indonesia</p>	<p>penyelenggara an pemerintahan daerah.</p>
--	--	--	---	--

			adalah otonomi daerah dalam bentuk otonomi luas dan otonomi khusus atau desentralisasi asimetris.	
3.	Emmy Nurbaningsih, ²⁰⁸ <i>Aktualisasi pengaturan Wewenang Urusan Daerah Dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-Luasnya)</i>	1. Bagaimanakah pengaturan wewenang mengatur urusan daerah dalam otonomi luas? 2. Bagaimanaakah aktualisasi pengaturan wewenang mengatur urusan daerah dalam pembentukan peraturan daerah?	1. Pengaturan wewenang daerah untuk pengaturan urusan daerah adalah menerapkan konsepsi <i>hierarchishe taakafbakening</i> . Dengan menerapkan konsep tersebut, terbangun tertib penyelenggaraan Perda karena tidak akan ada pengaturan terhadap suatu urusan di daerah yang tidak sejalan dengan kebijakan yang ditetapkan	1. pemerintah perlu segera menerbitkan Peraturan Presiden yang mengatur tentang tatacara mempersiapkan rancangan Perda, termasuk di dalamnya mengatur mengenai proses penyusunan Prolegda yang ditujukan pada

²⁰⁸ Emmy Nurbaningsih, *Aktualisasi pengaturan Wewenang Urusan Daerah Dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-Luasnya)*, Disertasi, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2011.

			<p>Pusat.</p> <p>Ketidakpatuhan pada kebijakan Pusat berakibat langsung pada penangguhan atau pembatalan Perda.</p> <p>Akibat ketatnya jalur vertikal ini menyebabkan daerah tidak memiliki wewenang mengatur mandiri (<i>zelfstandingheid</i>)</p> <p>2. Kewenangan pembentukan Perda merupakan atribusi dari UUD dan UU, serta sekaligus delegasi perundang-undangan yang lebih tinggi. Atas dasar kewenangan dapat dibentuk Perda atribusi dan delegasi. Adanya atribusi UUD tidak dapat dimakanai Perda melaksanakan langsung UUD sehingga materi</p>	<p>Perda atribusi.</p> <p>2. Dalam proses perubahan UU No. 32 tahun 2004, Pemerintah Pusat seharusnya merumuskan dengan tuntas aspek yang terkait dengan pengawasan terhadap produk hukum daerah baik yang berupa pengawasan preventif maupun represif.</p>
--	--	--	---	---

			muatannya adalah materi UUD. Materi muatan suatu per-uu-an ditentukan oleh Hierarki, jenis dan fungsi yang melekat pada masing-masing perundang-undangan.	
4.	Pramono Hariadi, ²⁰⁹ <i>Dampak Pelaksanaan Otonomi Daerah Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Jawa Tengah.</i>	Apakah kebijakan otonomi daerah yang berdampak pada desentralisasi fiskal akan meningkatkan pendapatan daerah khususnya dan kesejahteraan Jawa Tengah Pada umumnya?	Pelaksanaan otonomi daerah di Jawa Tengah mempunyai dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat dengan penanda Indeks Pembangunan manusia, pengaruh positif terhadap angka melek huruf, pendapatan perkapita dan derajat kesejahteraan masyarakat, mampu memberikan pembelajaran kepada masyarakat untuk mengelola dirinya	-

²⁰⁹ Pramono Hariadi, *Dampak Pelaksanaan Otonomi Daerah Terhadap Kesejahteraan Jawa Tengah*, Jurnal Trikonomika, Volume 9, Nomor 2, desember 2010, ISSN 1411-514X, hlm 73-77.

			<p>dengan lebih baik, dengan demikian arah pelaksanaan otonomi daerah telah sesuai apabila tujuan pelaksanaannya untuk kesejahteraan masyarakat. Namun demikian penyempurnaan masih tetap diperlukan agar bisa mencapai derajat otonomi yang lebih baik. Pemerintah daerah, khususnya kabupaten harus mendewasakan dirinya secara terus menerus agar derajat otonomi yang dilakkan lebih baik diwaktu yang akan datang</p>	
5.	<p>Andi Kasmawati,²¹⁰</p> <p><i>Implikasi Hukum Kebijakan</i></p>	<p>1. Bagaimana- kah dampak kebijakan desentralisasi terhadap</p>	<p>1. Kebijakan desentralisasi dalam hubungan kewenangan antar tingkat</p>	-

²¹⁰ Andi Kasmawati, *Implikasi Hukum Kebijakan Desentralisasi Dalam Hubungan Kewenangan Antar Tingkat Pemerintahan Negara Kesatuan*, Jurnal Hukum, Volume, Nomor 4, Oktober 2010, hlm. 552-556.

	<p><i>Desentralisasi</i> <i>Dalam</i> <i>Hubungan</i> <i>Kewenangan</i> <i>Antart Tingkat</i> <i>Pemerintahan</i> <i>Negara</i> <i>Kesatuan.</i></p>	<p>hubungan kewenangan antar tingkat pemerintahan negara kesatuan? 2. Bagaimana- kah penyelesaian konflik kewenangan antar tingkat pemerintahan negara kesatuan?</p>	<p>Pemerintahan Negara Kesatuan, berdampak secara positif yaitu terjadi peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan urusan pemerintahan, dan peningkatan partisipasi masyarakat, terutama pada bidang politik. Secara negatif terjadi konflik kewenangan antar tingkat pemerintahan, karena perundang- undangan tidak <i>sinkron</i> ataupun <i>overlap</i>, muncul sikap primordialisme dan nepotisme sebagai konsekuensi dukung mendukung pada pemilihan Kepala Daerah.</p>	
--	--	--	---	--

			2. Penyelesaian konflik kewenangan antar tingkat pemerintahan, dilakukan dengan cara penyempurnaan perundang-undangan yang kontradiktif, penguatan otonomi riil, dan optimalisasi pembinaan, pengawasan, dan evaluasi.	
6.	Kustiawan, ²¹¹ <i>Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.</i>	Apakah diperlukan revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyangkut Otonomi Daerah dan Desentralisasi dalam rangka menyikapi	1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyangkut Otonomi Daerah dan Desentralisasi dalam rangka menyikapi persoalan-persoalan	1. Pemerintahan Pusat pro-aktif mengkaji lebih dalam bagaimana sebenarnya penyelesaian otonomi di daerah-daerah. 2. Perlu

²¹¹ Kustiawan, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Dosen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji, hlm. 312-320.

		<p>persoalan-persoalan kebangsaan di Negara Kesatuan Republik Indonesia sekarang ini ?.</p>	<p>kebangsaan di Negara Kesatuan Republik Indonesia sekarang ini perlu direvisi. Karena masih ada celah atau kelemahan dalam undang-undang tersebut terutama dalam hal implementasi dari kebijaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi ternyata tidak sesuai dengan konsep kebijaksanaannya. Akibatnya terjadi ketidakharmonisan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Daerah merasa diperlakukan secara tidak adil oleh pusat. Disamping itu, konsep otonomi khusus bagi aceh, Otonomi Khusus Papua, dan Daerah Istimewa Yogyakarta</p>	<p>penelusuran lebih jauh implementasi apa yang dimaksud dengan ketentuan-ketentuan penyelenggara-an otonomi daerah Pasal 18 UUD 1945, sehingga maksud dan tujuan otonomi daerah ini menjadi jelas.</p> <p>3. Judicial Review UU Nomor 32 tahun 2004 ke Mahkamah Konstitusi (MK) sebaiknya dilakukan bila ditemukan di lapangan masalah UU tersebut yang</p>
--	--	---	---	--

			<p>masih menjadi momok dan kegelisahan bagi daerah lainnya yang mempunyai sumber daya alam yang kaya seperti Kalimantan, Riau, Kepulauan Riau, dan daerah lainnya.</p> <p>2. Diperlukan penataan kembali penyelenggaraan otonomi daerah dalam UU nomor 32 tahun 2004 tersebut dengan memetakan kembali implementasi sesuai dengan substansi desentralisasi dan otonomi daerah pasca UU Nomor 32 Tahun 2004. Hal tersebut dilakukan untuk mencegah munculnya gerakan-gerakan di pusat yang tidak</p>	<p>mengarah pada disintegrasi bangsa, dan lain sebagainya.</p>
--	--	--	---	--

			<p>menghendaki otonomi daerah di Indonesia ini ‘subur’ dan ‘berkembang’. Sehingga di daerah akan timbul gejolak dan dinamika persoalan-persoalan otonomi dan desentralisasi dari masyarakat daerah yang tidak mustahil berbuat destruktif dan membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia akibat dari terjadi ketidakkonsistenan dan ketidakselarasan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 terhadap peraturan UUD 1945 Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah di lapangan.</p>	
7.	Keriahen	1.Bagaimana	1.Pelaksanaan	1.Pemerintah

<p>Tarigan,²¹²</p> <p><i>Pengaruh Otonomi daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Dan Sektor-Sektor Berpotensi Yang Dapat Dikembangkan Di Pemerintah Kota Medan.</i></p>	<p>pelaksanaan perimbangan keuangan era otonomi di Pemerintah Kota medan?</p> <p>2.Bagaimana pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, lain-lain PAD yang sah dan otonomi daerah terhadap PAD Pemerintah Kota Medan?</p> <p>3.Sektor-sektor mana saja dari PAD yang</p>	<p>perimbangan keuangan daerah di Pemerintah Kota Medan mulai berlaku tahun 2002 yang terdiri dari pos bagi hasil pajak, pos bukan hasil pajak, dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.</p> <p>2.PAD meliputi variabel, pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD, dan lain-lain PAD yang sah dan otonomi daerah berpengaruh signifikan terhadap PAD Pemerintah Kot Medan.</p> <p>3.Sektor yang berpotensi atas PAD di Pemerintah Kota Medan untuk dapat dikembangkan adalah retribusi</p>	<p>Pusat agar memberikan kewenangan perpajakan yang lebih besar kepada pemerintah daerah.</p> <p>2.Hendaknya Pemerintah Kota Medan dalam upaya menggali sumber-sumber keuangan dari pajak daerah dengan pengenaan pajak lebih rendah.</p> <p>3.Hendaknya prioritas utama dalam analisis SWOT agar dipertimbangkan sebagai bahan</p>
--	---	---	---

²¹² Kerihaen Tarigan, *Pengaruh Otonomi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Dan Sektor-Sektor Berpotensi Yang Dapat Dikembangkan di pemerintah Kota Medan*, Jurnal Perencanaan Dan Pembangunan Wilayah, Volume 2, Nomor 3, April 2007, hlm.156-167.

		berpotensi untuk dapat dikembangkan dalam rangka meningkatkan PAD pemerintah Kota Medan?	Rumah Sakit Umum, retribusi pemakain kekayaan daerah, retribusi pelayanan parkir, retribusi kebersihan	masukan dalam pembuatan kebijakan.
8.	M.Yusuf AR., ²¹³ <i>Proses Pemekaran Wilayah Dalam Otonomi Daerah</i>	Bagaimana proses pemekaran wilayah oleh suatu otonom atau masyarakat yang menghendaki membentuk daerah otonom sendiri terlepas dari daerah otonom yang telah menjadi induknya?	Proses inisiasi pada umumnya diawali dengan ketidakpuasan terhadap pembangunan yang telah dijalankan serta harapan besar terhadap kemampuan sendiri dalam melaksanakan pembangunan bagi daerahnya sendiri. Proses pemekaran berangkat dari adanya inisiasi yang dilanjutkan dengan pengajuan proposal pemekaran oleh Pemerintah Daerah Otonom setempat dan	-

²¹³ M. Yusuf AR, *Proses Pemekaran Wilayah Dalam Otonomi Daerah*, Ganec Swara, Volume 4, Nomor 2, September 2010, hlm. 28-31.

			DPRD setempat kepada Pusat. Pengajuan dapat disampaikan melalui salah satu atau tiga pintu sekaligus yaitu, DPR-RI, DPD-RI atau Departemen Dalam Negeri.	
--	--	--	--	--

2. Kerangka Pemikiran

Keberadaan otonomi daerah di Indonesia merupakan implementasi dari Undang-Undang Dasar 1945 sebagai pedoman dasar dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. Dalam Pasal 1 ayat (1) diatur “ Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Jadi bentuk negara yang dianut oleh bangsa Indonesia adalah kesatuan bukan serikat (federasi). Selanjutnya tentang pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, aturan pasal tersebut sebelum diamandemen mengatur:

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.

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (setelah diamandemen) terdiri 3 (tiga) pasal, yakni Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B, yang mana dalam pasal 18 ayat (1) mengatur :

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 diatur dengan undang-undang.

Pasal 18 ayat (5) mengatur:

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Seiring dengan perkembangan politik, silih berganti telah lahir berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, baik sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 maupun setelah diamandemen. Dari berbagai peraturan perundang-undangan yang pernah diberlakukan pembagian daerah otonom berbeda-beda, pada masa setelah kemerdekaan di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, jenis daerah otonomnya karesidenan, kabupaten dan kota. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 jenis daerah otonomnya Propinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil), sistem otonomi yang dijalankan material, macam kewenangannya desentralisasi, dekonsentrasi dan medebewind. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Jenis daerah otonomnya Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat III, sistem otonominya riil, macam kewenangannya desentralisasi, dekonsentrasi dan medebewind. Demikian juga dalam pada masa pemerintahan orde lama dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, jenis daerah otonomnya Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat III, macam kewenangannya desentralisasi, dekonsentrasi dan medebewind, tapi sistem otonominya nyata seluas-luasnya lalu melalui Tap MPR No. IV tahun 1973 tentang GBHN diganti nyata dan bertanggung jawab.²¹⁴

Pada masa pemerintahan orde baru dalam Undang-Undang Nomo 5 Tahun 1974, jenis daerah otonom yakni Propinsi/ Dati I, Kabupaten/Kotamadya/Dati II, sistem otonominya nyata dan bertanggung jawab, macam kewenangannya desentralisasi, dekonsentrasi dan medebewind. Selanjutnya pada masa reformasi dibawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Udang Nomor 32 Tahun 2004, jenis daerah otonomnya provinsi, kabupaten/kota, sitem otonominya seluas-luasnya, macam kewenangan untuk provinsi desentralisasi, dekonsentrasi dan medebewind, untuk kota/kabupaten desentralisasi dan medebewind. Dibawah

²¹⁴Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik Dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung 1978, hlm.58.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jenis daerah otonomnya provinsi, kabupaten/kota, sistem otonomi seluas-luasnya, macam kewenangannya desentralisasi, dekonsentrasi dan medebewind.

Model otonomi yang diterapkan juga berubah, pada masa setelah kemerdekaan, masa pemerintahan orde lama dan masa pemerintahan orde baru *Fused Model* untuk semua tingkatan daerah otonom sedangkan pada masa Reformasi *Fused Model* diterapkan untuk daerah Provinsi, *Split Model* diterapkan untuk daerah Kabupaten /Kota. Tujuan dari adanya otonomi tidak lain adalah untuk mewujudkan kesejahteraan untuk seluruh rakyat di Indonesia, namun menurut penulis kesejahteraan belum terwujud karena masih adanya kesenjangan sosial antara si kaya dengan si miskin, masih banyak rakyat miskin yang hidup di bawah garis kemiskinan. Oleh karena itu dengan teori desentralisasi, teori demokrasi dan birokrasi serta teori *welfare state* (teori negara kesejahteraan), teori politik hukum, teori *critical legal studies* (teori hukum kritis) dan dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah, pendekatan konsep dan pendekatan perbandingan penulis mencoba mengkonsepkan model otonomi yang dapat menjamin terwujudnya kesejahteraan.

Bagan:1
Kerangka Pemikiran

