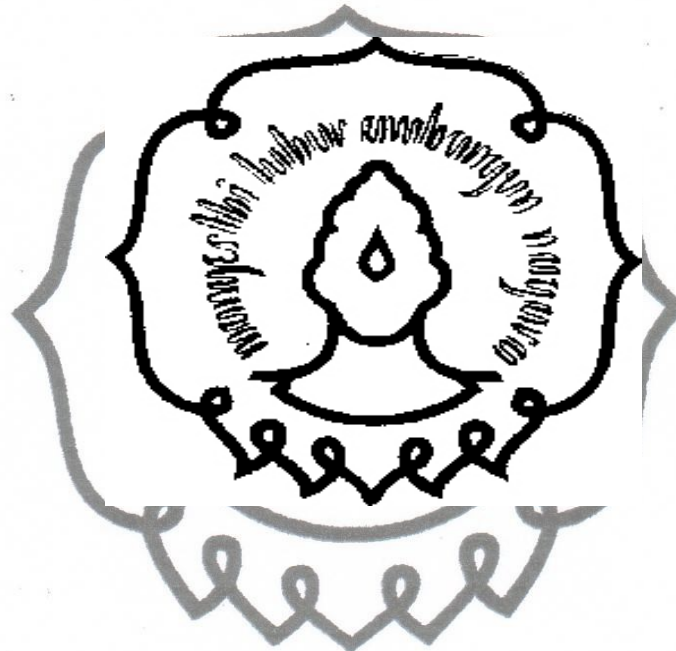


**MEMBANGUN MODEL OTONOMI DAERAH
DALAM POLITIK HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH
UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN**

DISERTASI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum**



Oleh :

SARJIYATI

NIM. T311402003

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA
2017**

**MEMBANGUN MODEL OTONOMI DAERAH
DALAM POLITIK HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH
UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN**

Disusun oleh:

SARJIYATI

NIM : T311402003

Surakarta, 3 Agustus 2017

Telah Disetujui Oleh Tim Penguji

Ketua : Prof. Drs. Sutarno. M.Sc., Ph.D
Sekretaris : Prof. Dr. M. Furqon Hidayatullah, M. Pd
Anggota : Prof. Dr. Adi Sulistiyono, SH., MH
 : Dr. Isharyanto, SH., M.Hum
 : Prof. Dr. Hartiwiningsih, SH., M.Hum
 : Prof. Dr. Supanto, SH., M.Hum
 : Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi H, SH., MM
 : Prof. Dr. H. Muhammad Fauzan, SH., M.Hum



Mengetahui,

Kepala Program
Doktor Ilmu Hukum




Prof. Dr. Hartiwiningsih, SH., M.Hum
NIP.19570203 198503 2001

Dekan
Fakultas Hukum



Prof. Dr. Supanto, SH., M.Hum.
NIP. 19601107 198660 1001

**MEMBANGUN MODEL OTONOMI DAERAH
DALAM POLITIK HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH
UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN**

DISERTASI

Disusun Oleh:

SARJIYATI

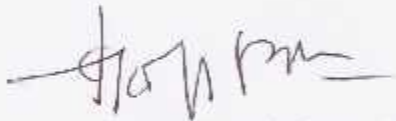
NIM. T311402003

Surakarta, 3 Agustus 2017

Telah Disetujui Oleh Tim Promotor

Promotor

Co. Promotor



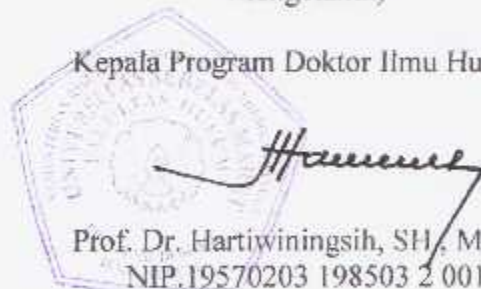
Prof. Dr. Adi Sulistiyono, SH.,MH
NIP. 19630209 198803 1 003



Dr. Isharyanto, SH., M.Hum
NIP. 19780501 200312 002

Mengetahui,

Kepala Program Doktor Ilmu Hukum



Prof. Dr. Hartiwiningsih, SH., M.Hum
NIP.19570203 198503 2 001

PERNYATAAN

Nama : Sarjiyati
NIM : T311402003

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa disertasi yang berjudul:

**MEMBANGUN MODEL OTONOMI DAERAH DALAM POLITIK HUKUM
PEMERINTAHAN DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN**
adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan karya saya dalam disertasi tersebut diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik, berupa pencabutan disertasi dan gelar yang saya peroleh dari disertasi tersebut.

Surakarta, 20 Juni 2017

Yang Membuat Pernyataan



Sarjiyati

ABSTRAK

Sarjiyati, T311402003, Membangun Model Otonomi Daerah Dalam Politik Hukum Pemerintahan Daerah Untuk Mewujudkan Kesejahteraan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis model otonomi daerah dalam politik hukum pemerintahan daerah serta untuk menemukan model otonomi daerah yang dapat mewujudkan kesejahteraan.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah, pendekatan konsep dan pendekatan perbandingan. Sumber bahan hukum yang digunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, dengan analisis preskriptif.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa model otonomi daerah dalam politik hukum pemerintahan daerah belum mampu mewujudkan kesejahteraan, hal ini dikarenakan: (a) Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah sejak jaman Indonesia merdeka sampai pada masa Orde Baru asas desentralisasi diterapkan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi (*Fused model*) untuk setiap tingkatan daerah otonom. Perkembangan selanjutnya pada masa Reformasi *Fused model* hanya diberlakukan untuk propinsi sedangkan untuk kabupaten/kota diberi otonomi penuh yakni hanya diterapkan asas desentralisasi saja (*split model*); (b) Ada beberapa tingkatan daerah otonom, pada masa setelah kemerdekaan dan masa Orde Lama ada Daerah Tingkat I (provinsi), Daerah Tingkat II (kabupaten/kota besar) dan Daerah Tingkat III (desa/kota kecil). Pada masa Orde Baru ada Daerah Tingkat I (provinsi) dan Daerah Tingkat II (kabupaten/kotamadya). Sedangkan pada masa Reformasi ada 2 (dua) jenis daerah otonom yakni daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota; (c) Pengisian kepala daerah disamakan untuk semua tingkatan daerah otonom, pada masa setelah kemerdekaan Kepala Daerah diangkat oleh Pejabat yang berwenang, lalu Kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada masa Orde Lama Kepala Daerah diangkat oleh pejabat yang berwenang. Pada masa Orde baru Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada masa Orde Reformasi Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perkembangan selanjutnya Gubernur, Bupati/Walikota dipilih secara langsung oleh masyarakat setempat dari masing-masing daerah otonom; (d) Diterapkannya sistem otonomi materiil dan riil pada masa setelah kemerdekaan, sistem otonomi riil dan seluas-luasnya pada masa Orde Lama, sistem nyata dan bertanggung jawab pada masa Orde Baru, dan sistem otonomi seluas-luasnya kepada semua daerah otonom pada masa Reformasi. Untuk mewujudkan kesejahteraan maka model otonomi daerah dalam politik hukum pemerintahan daerah yang saat ini diberlakukan harus dibangun agar kesejahteraan dapat terwujud. Adapun model otonomi daerah yang dapat mewujudkan kesejahteraan, yaitu model "Otonomi murni, bertanggung jawab, proporsional dan berkelanjutan". Untuk itu penulis merekomendasikan agar Majelis Permusyawaratan Rakyat mengamandemen Pasal 18 Ayat (1),(2),(3),(4), dan (5), serta Pasal 18 A Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, dan Dewan Perwakilan Rakyat merubah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

commit to user

Kata kunci: Membangun model otonomi daerah, politik hukum, pemerintahan daerah, kesejahteraan.



ABSTRACT

Sarjiyati, T311402003 Development of Regional Autonomy Model in Local Government Politics as to Materialize Prosperity.

The objectives of this research are to investigate and analyze regional autonomy models in local government politics and to find a regional autonomy model which can materialize welfare.

This research used the normative research method with statute approach, historical approach, conceptual approach, and comparative approach. The law material resources of the research included primary, secondary, and tertiary ones. Its data were analyzed by using the prescriptive model of analysis.

The result of the research shows that the regional autonomy models in the local government politics have not been able to materialize welfare due to the following: a) The organization of local government administration principle from the post-Independence of the Republic of Indonesia to the New Order period used the decentralization principles which were applied together with the deconcentration principle (fussed model) for each level of autonomous regions. Then, in the reformation era the fussed model was only applied at the provincial levels whereas at the regency or city levels, only the full autonomy, namely: decentralization principle (split model) was applied. b) There were several levels of autonomy from the Post-Independence of the Republic of Indonesia to the Old Order, namely: Level-One Region (Province) Level-Two Region (Regency/Big City) and Level-Three Region (Village/Small City). Meanwhile, during the New Order, the levels of autonomy were Level- One Region (Province) Level-Two Region (regency/municipality). In the reformation era, there are two levels of regional autonomy, namely: the regional autonomy at the province level and the regional autonomy at the regency and city level. c) The organization of a Head of Region was equalized at all levels of autonomous regions; In the period of Post-Independence of the Republic of Indonesia, a Head of Region was appointed by the authorized Official. Then, in the same period a Head of Region was appointed by the Regional People's Representative Assembly. In the Old Order, a Head of Local Region was appointed by the authorized official whereas in the New Order, a Head of Region was appointed by the Regional People's Representative Assembly. Next, in the Reformation Order, a Head of Region was appointed by the Regional People's Representative Assembly. Then, a Head of Region, namely: Governor, Regent, and Mayor was appointed directly by the local regional communities of an autonomous region though Election of Head of Region. d) The material and real autonomy system was applied during the Post-Independence of the Republic of Indonesia; the real and widest possible autonomy system was applied during the period of the Old Order; the real and responsible autonomy system was applied during the period of the New Order; and the widest possible autonomy system was applied to all autonomous regions during the Reformation period. To materialize the welfare, the regional autonomous model in the current local government politics must be developed through the proposal of "pure, responsible, proportional, and sustainable autonomy". This dissertation, therefore, recommends that the People's Consultative Assembly amend Article 18,

Paragraphs (1),(2),(3),(4), and (5), and Article 18A Paragraph (1) of the 1945 Constitution, and People's Representative Assembly amend Law Number: 23 of 2014 regarding Local Government.

Keywords: Development of regional autonomy model, legal politics, local government, welfare



KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan segala puja dan puji syukur kehadirat Allah Subhanahu wa ta'ala atas rahmat dan hidayahNya, dalam kesempatan ini kami diberikan kekuatan dalam menyelesaikan disertasi dengan judul:” Membangun Model Otonomi Daerah Dalam Politik Hukum Pemerintahan Daerah Untuk Mewujudkan Kesejahteraan”.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini jauh dari kesempurnaan, bahwa tanpa ada bantuan, bimbingan, arahan dan doa restu dari pihak-pihak manapun kemungkinan tidak akan terselesaikan. Oleh karena itu kami haturkan ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ravik Karsidi, MS., selaku Rektor Universitas Sebelas Maret Surakarta, yang telah memberi kesempatan penulis untuk mengikuti studi dan telah menciptakan suasana yang kondusif di lingkungan Universitas Sebelas Maret yang membuat penulis nyaman dalam melakukan aktifitas akademik sehingga penulis dapat menyelesaikan studi.
2. Bapak Prof. Drs. Sutarno, M.Sc, Ph.D selaku Wakil Rektor I Universitas Sebelas Maret Surakarta, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk mengikuti studi dan telah menciptakan suasana yang kondusif di lingkungan Universitas Sebelas Maret yang membuat penulis nyaman dalam melakukan aktifitas akademik sehingga penulis dapat menyelesaikan studi.
3. Bapak Prof. Dr. M. Furqon Hidayatullah M.Pd, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk mengikuti studi dan telah menciptakan suasana yang kondusif di lingkungan Universitas Sebelas Maret yang membuat penulis nyaman dalam melakukan aktifitas akademik sehingga penulis dapat menyelesaikan studi.
4. Bapak Prof. Dr. Supanto, SH. MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, yang telah memberi masukan serta memberi motivasi, semangat sejak awal penulis diterima di Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi.

5. Ibu Prof. Dr. Hartiwiningsih SH.M.Hum., Selaku Kepala Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, yang juga pengampu mata kuliah yang penulis tempuh yang dengan sabar telah memberikan motivasi serta saran-saran kepada penulis dalam menyelesaikan studi.
6. Bapak Prof Adi Sulistiyono, SH.M.H., selaku promotor, yang dengan kesabarannya telah memberikan motivasi, arahan dan bimbingan, membantu penulis dalam menginterpretasikan dan mengeksplorasi teori-teori hukum menjadi gagasan yang progresif dan aplikatif, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini dengan lancar.
7. Bapak Dr. Isharyanto, SH.MH. selaku co-promotor yang dengan kesabarannya telah memberikan motivasi, arahan dan bimbingan, membantu penulis dalam menginterpretasikan dan mengeksplorasi teori-teori hukum menjadi gagasan yang progresif dan aplikatif, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi dengan lancar.
8. Bapak Prof. Dr. Muhammad Fauzan, SH. MHum., selaku dosen mata kuliah penunjang disertasi (MKPD), yang dengan kesibukannya telah meluangkan waktu membimbing dan memberikan masukan, saran kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini.
9. Ibu Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rahmi H, SH. MM., selaku penguji sejak, usulan disertasi, seminar hasil penelitian disertasi, ujian kelayakan, ujian tertutup dan ujian terbuka yang dengan sabar dan telaten telah memberikan arahan dan bimbingan, saran-saran dan masukan demi sempurnya disertasi, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini.
10. Bapak Dr. DJoko Wahyu Winarno, SH.MS., selaku dosen penguji sejak kualifikasi, usulan disertasi, seminar hasil penelitian disertasi, ujian kelayakan, ujian tertutup dan ujian terbuka yang telah memberikan arahan dan bimbingan, saran-saran dan masukan demi sempurnya disertasi, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini.
11. Bapak Dr. Moch. Yamin, SH.M.Hum dan bapak Dr. Suhartono, SH. MH, selaku dosen penguji pada ujian kualifikasi, yang telah memberikan arahan dan saran-saran kepada penulis.

12. Seluruh pengajar PDIH Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, kepada Prof. Dr. Setiono,SH.Ms, Prof. Dr. Jamal Wiwoho, Dr. Hari Purwadi, SH.MH., Prof. Liek Wilardjo, Ph.D., Dr. Bernart L. Tanya, SH.MH., Prof. Dr., B. Arief Sidharta, SH., Prof. Dr. Hikmahanto Juwono, SH. LLM., Prof. Dr. Dra, Sulistyowati Irianto Soewarno, MA., Dr. Widyo Pramono, SH. MH., Prof. Dr. Abdul Manan, SH. SIP. M.Hum., Prof. Dr. Ismi Warassih, SH. MS., Prof. Dr. Bagir Manan, SH., MCL., Prof. Dr. Eman Suparman, SH. MH., Prof. Dr. Insan Budi Maulana, SH. LLM.
13. Bapak H. Suhendro, S.Sos (Kolonel Purnawirawan), selaku Ketua Umum Yayasan Perguruan Tinggi Merdeka Madiun, yang telah memberi dukungan baik moril maupun materil kepada penulis untuk studi lanjut.
14. Bapak Dr. Ir. H.Rahmanta Setiahadhi, MP., selaku Rektor Universitas Merdeka Madiun, yang senantiasa memberi dukungan, semangat dan memantau perkembangan studi penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini.
15. Ibu Dr. Dra. Hj. Tatik Mulyati, MM., selaku mantan Rektor Universitas Merdeka Madiun, yang telah memberi ijin untuk studi lanjut dan memberi ijin untuk mendapatkan beasiswa BPPDN serta senantiasa memberi dukungan dan semangat kepada penulis.
16. Bapak Hirman,SH.M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Merdeka Madiun, yang senantiasa memberi dukungan dan semangat kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi.
17. Bapak M. Juli Pudjiono,SH.M.Hum, selaku mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Merdeka Madiun, yang telah memberi ijin kepada penulis untuk studi lanjut, memberi dukungan dan semangat kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi.
18. Seluruh rekan sejawat bapak dan ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Merdeka Madiun, yang senantiasa menyemangati, membantu dalam mencari literatur sejak awal penulis studi hingga penyusunan disertasi, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi dengan lancar.

commit to user

19. Seluruh Staf Administrasi PDIH UNS khususnya mbak Diah dan mas Hari yang sabar dan penuh senyum dalam memberikan pelayanan kepada penulis selama menempuh pendidikan di PDIH UNS.
20. Kepada Kepala dan Staf Perpustakaan Universitas Sebelas Maret, Universitas Merdeka Madiun, Univeritas Jember, Universitas Airlangga, Universitas Brahwijaya, Universitas Gajah Mada, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dan perpustakaan Kota Madiun, yang telah melayani penulis dengan baik, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi .
21. Teman-teman seperjuangan Angkatan 2014 periode Pebruari, ibu Erna Trimartini, Mbak Yuliati Dwi Nastiti, Mbak Inche Sayuna, Pak M. Ivantoro, pak Cahyono dan mas M. Zaki Mubarrak, yang telah memberi motivasi, inspirasi, dan saling membantu demi kelancaran studi serta penyusunan disertasi.
22. Kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang dengan tulus ikhlas memberi bantuan, dukungan, dan doa kepada penulis selama menempuh pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Sebelas Maret.

Demikian semoga Allah Subhanahu wa ta'ala memberi rahmat bagi kita semua. (aamiin).

Surakarta, Agustus 2017

Penulis

Sarjiyati

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI	iii
PERNYATAAN	iv
MOTTO	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xii
RINGKASAN	xiv
SUMMARY	xix
DAFTAR ISI	xxiv
DAFTAR TABEL DAN BAGAN	xxviii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	16
C. Tujuan Penelitian	16
D. Manfaat Penelitian	16
BAB II LANDASAN TEORI DAN KAJIAN PUSTAKA	18
A. Landasan Teori	18
1. Teori Desentralisasi	18
2. Teori Demokrasi Dan Birokrasi	29
3. Teori Negara Kesejahteraan (<i>Welfare State</i>)	44
4. Teori Politik Hukum	51
5. Teori Hukum Kritis (<i>Critical Legal Studies</i>)	60
B. Kajian Pustaka	68
1. Otonomi, Pemerintahan Yang Baik Dan Kesejahteraan	68

	a. Pengertian Otonomi Daerah	68
	b. Pengertian Pemerintah Dan Pemerintahan	72
	c. Pengertian Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik	79
	d. Pengertian Kesejahteraan	82
	2. Penelitian Yang Relevan	87
	3. Kerangka Pemikiran	107
BAB III	METODE PENELITIAN	111
	A. Jenis Penelitian	111
	B. Sifat Penelitian	112
	C. Pendekatan Penelitian	113
	D. Sumber Bahan Hukum	117
	E. Analisis Bahan Hukum	119
BAB IV	MODEL OTONOMI DAERAH DALAM POLITIK HUKUM Pemerintahan Daerah Untuk Mewujudkan Kesejahteraan	121
	A. Perkembangan Politik Hukum Dan Model Otonomi Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sebelum Indonesia Merdeka Sampai Sekarang	121
	1. Masa Penjajahan	122
	a. Masa Penjajahan Belanda	122
	b. Masa Penjajahan Jepang	127
	2. Masa Setelah Kemerdekaan (1945-1959)	131
	a. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945	132
	b. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948	138
	c. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957	145
	3. Masa Orde Lama (1959-1965)	151
	Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965	151
	4. Masa Orde Baru (1965-1998)	161

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974	161
5. Masa Reformasi (1999- Sekarang)	171
a. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	172
b. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	183
c. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014	194
B. Otonomi Daerah dalam Politik Hukum Dalam Bidang Kesejahteraan	209
1. Pembagian Urusan Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Era Reformasi	209
2. Penyelenggaraan Urusan Terhadap Komponen Kesejahteraan	216
a. Penyelenggaraan Urusan Di Bidang Pangan	217
b. Penyelenggaraan Urusan Di Bidang Perumahan	224
c. Penyelenggaraan Urusan Di Bidang Kesehatan	238
b. Penyelenggaraan Urusan Di Bidang Pendidikan	250
BAB V MEMBANGUN MODEL OTONOMI DAERAH DALAM POLITIK HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH YANG DAPAT MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN	260
A. Model Otonomi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dan Kesejahteraan	260
1. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	260
a. Asas Desentralisasai	260
b. Asas Dekonsentrasi	262
c. Asas Tugas Pembantuan (<i>Medebewind</i>)	265
2. Sistem Rumah Tangga Daerah	268
a. Sistem rumah Tangga Materiil	269
b. Sitem Rumah Tangga Formil	271
c. Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil)	274

3. Indikator kesejahteraan	278
B. Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik Dalam Otonomi Daerah	291
1. Eksistensi Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik	291
2. <i>Good Governance</i> Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah ...	300
C. Model Otonomi Daerah Di Beberapa Negara	305
1. Otonomi Daerah Di Perancis	305
2. Otonomi Daerah Di Filipina	318
3. Otonomi Daerah Di Jepang	322
D. Model Otonomi Daerah Yang Dapat Mewujudkan Kesejahteraan	327
BAB VI PENUTUP	356
A. Kesimpulan	356
B. Implikasi	359
C. Rekomendasi	360
DAFTAR PUSTAKA	363