

RINGKASAN

PROGRESIFITAS PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG BERBASIS KESEJAHTERAAN RAKYAT *(Perspektif Keberpihakan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pelayanan Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Masyarakat Miskin)*

I. Pendahuluan

UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 merupakan arus balik kewenangan otonom daerah. Kewenangan otonomi Pemda terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2) untuk Pemda Provinsi dan 14 ayat (1) dan ayat (2) untuk Pemda Kabupaten/kota. Urusan wajib adalah urusan yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara, sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, juga terdapat urusan yang bersifat *concurrent* yaitu urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemda.

Tujuan sistem otonomi luas adalah kesejahteraan rakyat dan menempatkan Pemda sebagai agen perubahan. Melalui kewenangan mengatur, Pemda dapat melakukan inovasi produk kebijakan politik yang antara lain berbentuk Perda. Perda adalah instrumen yang menggerakkan perubahan ke arah yang lebih baik. Perubahan dimaksud adalah mendekatkan fungsi-fungsi pelayanan pemda agar dapat diakses oleh masyarakat miskin, terutama pelayanan bidang pendidikan dan kesehatan.

Bidang pendidikan dan kesehatan adalah urusan wajib pemda yang merupakan factor strategis dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dalam UUDNRI 1945 hak atas pendidikan diatur dalam Pasal 28 C ayat (1) dan Pasal 31. Pelaksanaan hak atas pendidikan diatur adalah UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (SISDIKNAS). Sedangkan hak atas kesehatan diatur dalam Pasal 28 H ayat (1) dan Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3)¹ UUDNRI 1945. UU yang menjamin pelaksanaan hak atas kesehatan adalah UU No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan. Kedua bidang tersebut berkaitan erat dengan upaya penanggulangan kemiskinan dan merupakan factor determinan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pemda dituntut untuk dapat membangun regulasi pelayanan bidang tersebut sesuai dengan karakteristiknya agar pelayanan menjadi lebih tepat, dekat dan cepat.

Pemda harus mampu memainkan perannya sebagai *regulator* dan *provider*² melalui kebijakan-kebijakan pembangunan ekonomi yang berpihak kepada masyarakat miskin. Keberpihakan tersebut dibutuhkan karena dalam pembangunan ekonomi terdapat dampak terpinggirkannya

¹ Pasal 34 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa jaminan konstitusional untuk dikembangkannya kebijakan kesejahteraan yang bersifat *affirmative action* bagi kepentingan warga masyarakat. Selanjutnya ayat (3) menyatakan “Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”, mengaskan tanggung jawab Negara untuk mengembangkan *welfare policy* di berbagai bidang kesejahteraan termasuk bidang kesehatan.

² W. Friedmann, *The State and The rule of Law in A Mixed Economic*, Steven and Son, London, 1973.

beberapa kelompok masyarakat.³ Adalah tanggung jawab pemma untuk menjamin kebebasan dan keadilan bagi masyarakat miskin untuk ikut mengakses hasil pembangunan ekonomi sebagai hak normatif warga. Keberpihakkan terhadap masyarakat yang lemah dan tidak mampu selayaknya diakomodir melalui kebijakan hukum (khususnya Perda dan produk hukum daerah lainnya) yang bersifat *affirmative*. Pengaturan *affirmative* akan menembus kondisi keterbatasan yang dihadapi oleh masyarakat miskin.

Produk hukum daerah merupakan instrumen untuk mengintegrasikan fakta-fakta ekonomi (yang antara lain adalah kemiskinan) dengan ide-ide keadilan. Proses integrasi dilakukan melalui sistem perencanaan pembangunan yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan, sebagaimana diatur dalam UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem perencanaan Pembangunan Nasional.

Akan tetapi, realitas menunjukkan adanya *legal gap* antara *the formal legal order* dan *the popular legal order* yang masing-masing mempunyai ruang eksistensi sendiri secara terpisah. Perda seharusnya menjadi instrumen dalam memperluas arena pilihan masyarakat (*consumer choice*) atas barang dan jasa serta mewujudkan kesejahteraan. Fungsi Perda sebagai instrumen dalam mewujudkan kesejahteraan, ternyata

³. Banyak ahli yang mengupas masalah kemiskinan sebagai persoalan pembangunan. *Ahmad Erani Yustika* (editor), *Perekonomian Indonesia*. Diskripsi, Preskripsi dan Kebijakan, Bayumedia Publishing, Malang, 2006. Hlm 23 – 36. *Ahmad Erani Yustika* (editor), *Desentralisasi Ekonomi di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008. Dari perspektif gender dapat dibaca buku *Vandana Shiva*, *Bebas dari Pembangunan*, Yayasan Obor, Jakarta, 1997. Dari perspektif globalisasi dapat dibaca buku *Joseph E Stiglitz*, *Making Globalization Work*, Mizan, Bandung, 2007. Dari perspektif politik dapat dikaji pemikiran-pemikiran Gramscy tentang pembangunan dunia ketiga dalam bukunya *Muhadi Sugiono*, *Kritik Antonio Gramscy Terhadap Pembangunan Dunia Ketiga*, Pustaka Pelajar, Jogyakarta, 2006.

justru memberikan beban ekonomi dan bahkan menjadi instrumen yang memarginalisasi masyarakat.⁴

Legal gap terjadi karena terabaikannya proses pra-kondisi/transisi pergeseran kewenangan. Proses transisi menimbulkan berbagai masalah aktual dalam pengelolaan pelayanan dasar seperti kesehatan, pendidikan, infrastruktur dan terabaikannya upaya pengentasan kemiskinan. Oentarto⁵ mengemukakan berbagai masalah aktual masa transisi otonomi yang menimbulkan distorsi penyelenggaraan pelayanan dasar publik. Distorsi tersebut melahirkan “anak haram otonomi daerah” yaitu kemiskinan. Kemiskinan merupakan kegagalan pemerintah dalam upaya pemenuhan hak dasar warga yang berkaitan dengan faktor yang bersifat struktural.⁶

Kemampuan pemda dalam melakukan legislasi menjadi faktor penting untuk mengartikulasikan kewenangan otonomnya. Pemda dituntut untuk memahami karakteristik kewenangan, potensi sumberdaya dan kondisi sosial budaya daerah. Pada kenyataannya kebijakan Pemda sering disilapkan fungsi keuangan (*budgeter*) saja dan melupakan fungsi

4 Kondisi dan Proyeksi Pemajuan dan Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia Catatan HAM Awal Tahun 2007, Annual Human Rights Report 2006 Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, ELSAM, mengemukakan bahwa produk kebijakan dan regulasi daerah banyak yang bertentangan dengan HAM. Masih terjadi praktek-praktek kriminalisasi penduduk, pembatasan hak sipil politik, ekonomi perempuan, praktek-praktek diskriminatif, penggunaan kekerasan yang berlebihan oleh Institusi Pemda, kemiskinan dan kematian.

5 Oentarto, SM, et al; *Menggagas Format otononomi Daerah*, Samitara Media Utama, Jakarta 2004. distorsi pelayanan dimaksud antara lain a) Kualitas pelayanan semakin menurun; b) Konsep-konsep perencanaan daerah tidak komprehensif; c) Peranan Pemda dalam penyediaan pelayanan masih besar; d) Belum adanya standar pelayanan; e) Akuntabilitas pelayanan masih rendah yang ditandai dengan tidak adanya transparansi dalam pelayanan baik dalam aspek biaya, waktu dan kualitas pelayanan.

⁶ www.bappenas.go.id, Startegi Nasional Penanggulangan Kemiskinan. diunduh tanggal 12 Februari 2007 10.09.

pelayanan sebagai kewajiban dalam pemenuhan hak konstitusional masyarakat.

a) Fokus Studi

Penelitian ini mengkaji progresifitas pembentukan (legislasi) Perda sebagai produk hukum administrasi yang tunduk pada asas keabsahan tindakan pemerintahan dalam kerangka negara hukum kesejahteraan. Sebagai produk hukum administrasi, Perda merupakan landasan penting dalam tata kelola Pemda. Keberadaan Perda merupakan syarat dan kondisi yang berhubungan secara dialektik dengan kesejahteraan rakyat. Perda adalah landasan hukum bagi pemda dalam menjalankan fungsi distribusi dalam kerangka mewujudkan cita hukum Pancasila dan nilai-nilai keadilan. Perda merupakan instrumen untuk menciptakan kondisi kesetaraan (*equity*), keadilan (*equality*), dan peluang (*opportunity*) sosial maupun ekonomi yang menjamin hak-hak konstitusional warga atas pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemda.

Perda berfungsi untuk menjamin kebebasan (*liberty*) dan landasan untuk menciptakan efisiensi (*eficiency*) penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagai prasyarat dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Perda adalah kerangka legal dalam menjamin ketersediaan, keteraksesan dan kualitas pelayanan. Oleh karena itu dibutuhkan upaya untuk membangun proses legislasi/pembentukan perda yang membuka ruang akses dan jaminan bagi masyarakat miskin atas pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemda.

Studi ini diarahkan pada upaya mencari landasan akademis dan landasan aksi proses pembentukan Perda yang progresif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan filosofis. Landasan akademis dan landasan aksi pembentukan Perda ditujukan untuk memetakan karakter progresif Perda sebagai instrumen penyelenggaraan

pelayanan pendidikan dan kesehatan yang berpihak kepada masyarakat miskin (*pro poor*). Perda yang progresif akan menjadi dasar penyelenggaraan desentralisasi pendidikan dan kesehatan yang memberikan jaminan kesetaraan dan keadilan bagi masyarakat miskin dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Landasan akademis proses pembentukan Perda berkaitan dengan aspek kewenangan, prosedur dan materi muatan. Sedangkan landasan aksi proses pembentukan Perda yang progresif bertolak dari kerangka kerja pembangunan daerah (RPJPM) sebagai instrumen untuk mensejahterakan rakyat.

b) Permasalahan

Pemda dengan berlandaskan kewenangannya selayaknya mampu membuat terobosan untuk melakukan akselerasi pembangunan melalui pemikiran yang progresif. Pemikiran progresif tersebut dapat diwujudkan dalam pembentukan Perda sebagai sarana penanggulangan kemiskinan, baik dalam proses pembentukan maupun materi muatannya (substansi). Berdasarkan uraian tersebut tersebut di atas maka pertanyaan penelitian dirumuskan sebagai berikut:

- (1) Bagaimanakah karakter progresif kewenangan otonom Pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan dan kesehatan?
- (2) Bagaimanakah Substansi rencana pembangunan daerah dan hubungannya dengan pembentukan Perda dalam menjamin hak-hak masyarakat miskin atas pelayanan pendidikan dan kesehatan oleh Pemda?
- (3) Bagaimanakah karakter progresif model pembentukan Perda yang berpihak kepada masyarakat Miskin dengan pendekatan hukum progresif ?

c) Tujuan dan Kegunaan

Tujuan penulisan disertasi ini adalah

- (1) Mengkaji dan merumuskan karakter progresif kewenangan otonom Pemda dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan dan kesehatan.
- (2) Mengkaji dan memetakan implementasi rencana pembangunan daerah (*RPJMD*) kedalam kerangka kerja pembentukan Perda (*Prolegda*) sebagai sarana dalam menciptakan kesejahteraan rakyat dan upaya penanggulangan kemiskinan.
- (3) Mengkaji dan memetakan karakter progresif Peraturan Daerah bidang pendidikan dan kesehatan dalam pemenuhan hak-hak masyarakat miskin dan merumuskan model dan asas-asas pembentukan Perda bidang pendidikan dan kesehatan yang berpihak kepada masyarakat Miskin dengan pendekatan hukum progresif.

Kegunaan penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya memperkuat penyelenggaraan otonomi daerah sebagai sarana dalam akselerasi pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Sedangkan kegunaan praktis penelitian ini adalah untuk pengembangan model pembentukan hukum/*legal reform* dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang berpihak kepada masyarakat miskin yang berbasis pada kesejahteraan rakyat. Selain itu, juga untuk mendorong dan meningkatkan terwujudnya sikap penghormatan (*to respect*), perlindungan (*to protect*) dan pemenuhan (*to fulfill*) hak-hak konstitusional masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh Pemda.

d) Originalitas

Orisinalitas disertasi ini adalah;

- (1) Pemetaan karakter progresif Perda sebagai produk hukum administrasi yang tunduk pada asas keabsahan tindakan pemerintah yaitu wewenang, prosedur dan substansi.
- (2) Pemetaan hubungan kerangka kerja ekonomi politik dengan proses pembentukan Perda yang dimplementasikan ke dalam program legislasi daerah (Prolegda).
- (3) Membangun model perumusan Perda yang berorientasi untuk penanggulangan kemiskinan dalam konteks otonomi daerah.

e) Kerangka pemikiran

Dalam dinamika pembangunan hukum, Sulistyowati Irianto⁷ mengemukakan bahwa telah terjadi kegagalan gerakan “*law and development*” yang dicanangkan pada tahun 1960-an dan gerakan “*rule of law*” yang bertujuan untuk membangun sistem hukum yang “*business and investment friendly*.”⁸ Struktur hukum baru yang dibangun hanya dilandaskan pada

⁷ Sulistyowati Irianto, Menuju Pembangunan Hukum Pro-keadilan Rakyat, dalam Sosiologi Hukum Dalam Perubahan, editor: Antonius Cahyadi dan Donny Danardono, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009. Dikutip pertanyaan esensial yang dilontarkan oleh F. Benda-Beckman yaitu “*what did lawyers understand about the development of the third world*”. Selain itu juga banyak dikutip pertanyaan ahli ternama yang berkaitan dengan kegagalan gerakan law and development antara lain Trubek dan Marc Galanter yang menyatakan bahwa “*That law and development was based on a flawed theory of law and society, and a flawed ideal of liberal legalism*”. Lawrence Friedman, mencatat bahwa promosi reformasi hukum di Negara berkembang kehilangan “*any careful, thought out, explicit theory of law and society or law and development*”. James Gardaner, mantan petinggi Ford foundation memberi pandangan tentang proyek pembangunan hukum di amerika Latin “*these programs, thought well-intentioned, amounted to legal imperialism*”.

⁸ Sulistyowati Irianto, Menuju PembangunanIbid, hal. 4-5.

nilai-nilai *rule of law* semata demi kepentingan investor. Esensi moralitas hukum yaitu keadilan⁹, tercabut dari akar budayanya sehingga sistem hukum yang dibangun tidak lagi berlandaskan pada *rule of ethics*. Pembangunan hukum telah menimbulkan dampak diskriminasi kepada kelompok masyarakat tertentu sehingga mereka kehilangan akses dan penguasaan atas sumber daya (*resources*) yang mendukung keberlangsungan hidupnya.

Pembangunan hukum telah menimbulkan suasana asimetri antara hukum dan masyarakat yang sarat dengan ketidakadilan dan ketidak setaraan (*unequalities*) baik di bidang sosial, ekonomi, maupun politik. Ketimpangan antara hukum dan keadaan sosial terwujud dalam bentuk ketidakberdayaan (*powerlessness*), keterkucilan (*isolation*), kerentanan (*vulnerability*), keamanan (*security*), serta keberlanjutan penghidupan (*sustainable livelihood*) sekelompok besar masyarakat (miskin).¹⁰ Lima aspek tersebut mempunyai keterkaitan dengan keberadaan hukum sebagai tatanan (*order*) yang seharusnya bersatu dengan totalitas kehidupan manusia yang dilambangkan sebagai keadilan.¹¹ Hal tersebut merupakan sebuah permasalahan besar, untuk itu dibutuhkan upaya untuk mengoreksi kelemahan sistem hukum yang berlaku.

Menurut Satjipto Rahardjo¹² “Hukum adalah suatu institusi yang mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia”. Dalam upaya

⁹ Hans Kelsen (alih Bahasa: Nurainun Mangunsong), Teori Hukum Murni, Nusamedia, Bandung, 2007. hal 72.

¹⁰ Lima aspek tersebut merupakan unsur konsep kemiskinan yang dirumuskan oleh *Amartya Sen*, dalam bukunya *Development As Freedom*, Anchor Books, NewYork,1999.

¹¹ Lihat dalam *Satjipto Rahardjo*, Mendudukan Undang-Undang Dasar – suatu pembahasan dari optik Ilmu Hukum Umum, Badan Penerbit Undip, Semarang, 2007. Hal. 43

¹² *Satjipto Rahardjo*, Hukum Progresif - Sebuah Sintesa Hukum Indonesia, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009. Hal. 2.

mengatasi kegagalan *legal development* dan *rule of law* tersebut Satjipto Rahardjo¹³ menawarkan sebuah konsepsi hukum progresif. Esensi hukum progresif tersebut, mempunyai karakteristik sebagaimana dapat dipetakan sebagai berikut:¹⁴ (a) Paradigma hukum progresif adalah “hukum adalah untuk manusia” - hukum yang pro rakyat dan pro keadilan.¹⁵ (b) menolak cara ber hukum yang positivistik, normatif dan legalistik. (c) Mengantisipasi dan mengatasi hambatan hukum tertulis dengan melakukan pembebasan dari hukum formal. (d) Memberikan perhatian terhadap peranan perilaku dan tidak berpegangan secara mutlak pada teks formal peraturan. (e) Selalu gelisah membangun diri, sehingga berkualitas untuk melayani dan membawa rakyat kepada kesejahteraan. Secara ringkas dikemukakan bahwa hukum progresif sesungguhnya sederhana, yaitu melakukan pembebasan, baik dalam cara berfikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia.

Implementasi konsepsi hukum progresif dalam mewujudkan kesejahteraan tidak dapat dilepaskan dari konsepsi negara hukum. negara hukum adalah sebuah bingkai (*frame work*) besar yang memuat prinsip-prinsip yang menuntun cara bangsa untuk menata (*organize*) serta menyalurkan proses-proses dalam masyarakat, sehingga tercapai tujuan sosial, politik, ekonomi dan lain-lain dalam bernegara tersebut.¹⁶

Korelasi antara otonomi daerah dengan akselerasi pembangunan daerah tidak dapat dilepaskan pada fakta bahwa daerahlah yang lebih mengetahui tentang potensi dan

¹³ Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif..... Hal. 17.

¹⁴ Satjipto Rahardjo, Biarkan Hukum Mengalir, Hal. 139-147

¹⁵ Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif..... Hal. 2.

¹⁶ Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif Hal. 88.

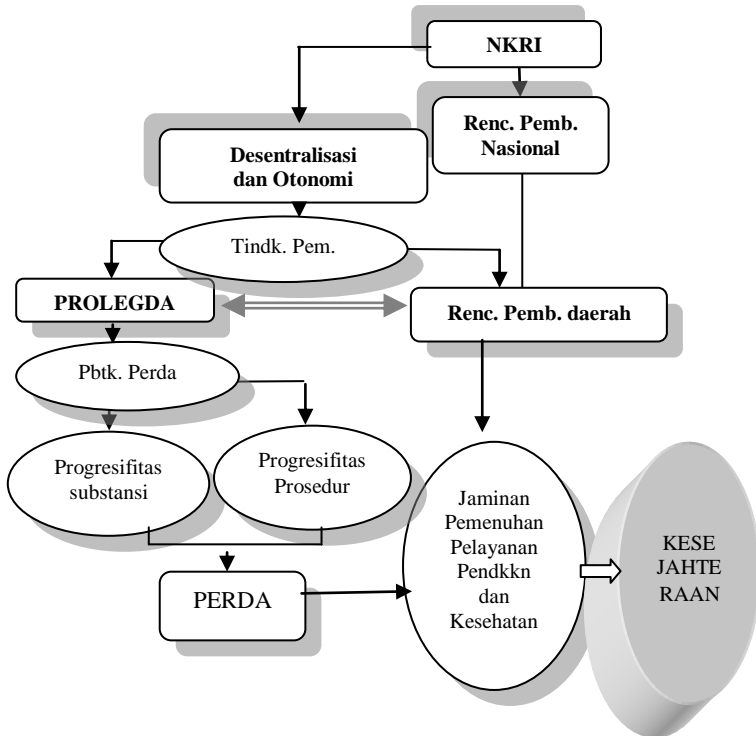
kebutuhan daerahnya. Otonomi daerah akan mendorong partisipasi masyarakat, terciptanya akuntabilitas lokal (*local accountability*) dan meningkatkan sensitivitas/kepekaan Pemda (*government responsiveness*). Otonomi daerah akan meningkatkan kemampuan Pemda dalam menyediakan *public good and services* (barang dan jasa) melalui fungsi pelayanan dasar yang menjadi kewenangannya.¹⁷ Meningkatnya kemampuan Pemda tersebut diasumsikan akan semakin memperluas arena bagi masyarakat untuk melakukan pilihan (*consumer choice*) atas barang dan jasa yang tersedia, yang selanjutnya memberikan kontribusi terhadap terwujudnya nilai individu (*individual value*) dan kemakmuran masyarakat (*social welfare*).

Upaya menciptakan kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan, membutuhkan watak hukum yang progresif yang meliputi dua aspek penting yaitu materi muatan bersifat progresif dan prosedur bersifat progresif. Materi muatan Perda yang progresif paling tidak akan menggambarkan keberpihakkannya terhadap masyarakat miskin (*pro poor*) dalam bentuk jaminan atas keberhakkannya, kebebasan, ketersediaan, keteraksesan, keberterimaan, dan kualitas pelayanan yang diselenggarakan oleh pemda. Dengan demikian, maka Perda dapat menjadi landasan yang kokoh untuk menciptakan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi

17 Syarif Hidayat, *Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah – dialog kelompok positivist dan relativist*, Jentera, Edisi 14 Tahun IV, oktober-desember 2006, mengemukakan bahwa pemaknaan atas realitas desentralisasi dan pembangunan pada kaum positivistis sangat dominan dipengaruhi oleh dua pendekatan utama, pertama pendekatan sumber-sumber pendanaan dan lembaga-lembaga pelaksana ekonomi. Kedua, pendekatan administrasi negara dengan memberikan tekanan khusus pada arti penting dari mengakomodasi karakteristik dari struktur organisasi dan instrumen keuangan dalam konteks desentralisasi dan pembangunan daerah.

masyarakat maupun bagi aparat pemda sendiri sebagai penyelenggara.

Atas dasar uraian tersebut, maka kerangka pikir dalam pembahasan disertasi ini adalah sebagai berikut:



II.

TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM MENCIPTAKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT MELALUI DESENTRALISASI PELAYANAN PENDIDIKAN DAN KESEHATAN

Konsep Negara Hukum dan Demokrasi dalam Kerangka NKRI

Konsep Negara hukum dan demokrasi dilakukan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kerangka NKRI merupakan bentuk yang sangat prinsipil dan mendasar bagi tata kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang berdasarkan Pancasila dan UUDNRI 1945. NKRI dipahami sebagai salah satu pilar yang juga mengandung unsur yang bersifat ideologis. Negara Kesatuan merupakan bentuk negara yang paling tepat untuk menjadi wadah persatuan dan paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita-cita moral negara persatuan.¹⁸

Cita hukum dan cita moral NKRI di wujudkan dalam konsep negara hukum yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUDNRI 1945. Rumusan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum mempunyai makna yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan atau demokrasi konstitusional yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2). Menurut Jimly Asshiddiqie¹⁹ keterkaitan tersebut menunjukkan bahwa doktrin kedaulatan rakyat dan

¹⁸ Tejo Sumarto, Bentuk Negara dan Implementasinya Menurut UUD 1945, dalam Padmo Wahyono, Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984. Hal. 22.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, Komentar atas UUDNRI Tahun 1945, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

doktrin kedaulatan hukum dipersandingkan dalam satu rangkaian pemikiran. Demokrasi Indonesia harus berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) dan kedaulatan hukum Indonesia harus bersifat demokratis (*democratic rule of law*).

Nilai-nilai filosofis tersebut menentukan dan mempengaruhi terbentuknya Negara Indonesia. Bangsa Indonesia mempunyai hasrat susila dan rasio sesuai dengan kondisi riil untuk membentuk negara yaitu antara lain memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Tatanan negara hukum dilandaskan pada pemikiran filosofi Pancasila.

Konsepsi negara hukum tidak dapat dilepaskan dengan nilai kebebasan dan kesetaraan dalam hubungannya dengan kesejahteraan umum. Konsepsi Negara hukum (*rechtsstaat*) Indonesia dirumuskan dalam Pasal 1 ayat(3) UUDNRI 1945 yang menentukan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Rumusan secara *expressis verbis* dalam pasal tersebut dilakukan setelah perubahan ketiga UUDNRI 1945. Sebelumnya rumusan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum terdapat dalam bagian penjelasan UUDNRI 1945 dengan istilah “*rechtsstaat*” yang diperlawankan dengan istilah “*machtsstaat*”. Rumusan pernyataan sebagai negara hukum dirasakan penting karena bagian penjelasan UUD akan dihapus dari naskah resmi UUD.²⁰ Rumusan Pasal 1 ayat (3) UUDNRI tersebut membuka ruang tafsir yang terbuka luas. Jimly Asshiddiqie²¹ mengemukakan bahwa pentingnya kita sebagai bangsa menyusun dan merumuskan konsepsi Negara Hukum

²⁰ Rumusan tegas yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum dalam sebuah pasal juga terdapat dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950.

²¹. Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. KONpress, Jakarta, 2005. Hal. 382.

Indonesia yang diamanatkan dalam UUDNRI 1945, terutama sekarang telah ditegaskan dalam rumusan ketentuan Pasal 1 ayat (3). Bangsa Indonesia perlu menyusun *blue print*, suatu desain makro tentang Negara Hukum dan Sistem Hukum Indonesia dan ditegaskan di masa depan.

Desain makro tentang negara hukum selayaknya dipahami dalam sebuah konsepsi yang berwatak progresif dengan berlandaskan pada idiologi sosialisme Pancasila yang merupakan dasar dalam membangun kerangka negara hukum Pancasila sebagai konsep nomokrasi²².

Karakter progresif negara hukum Pancasila berkaitan dengan elemen atau ciri-ciri sbb; a) Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan; b) Hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan-kekuasaan negara; c) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; d) Keseimbangan antara hak dan kewajiban. Karakter tersebut berkaitan dengan konsep hukum dan kekuasaan secara utuh, yang meliputi dua komponen basis hukum yaitu *rule and behavior*.

Dua komponen basis hukum tersebut diorientasikan pada kebahagiaan rakyatnya sehingga negara hukum yang dibangun adalah negara hukum yang membahagiakan rakyat. Karakter revolusioner konsep negara hukum merupakan landasan akademis dan landasan aksi yang menjadi dasar bagi penyelenggaraan tugas dan peran negara secara progresif. Karakter progresif negara hukum diwujudkan dalam bentuk

²² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2005. Dalam halaman 151, dijelaskan bahwa ide negara hukum berkaitan dengan konsep nomokrasi yang berasal dari perkataan *nomos* yang berarti norma dan *cratos* yang berarti kekuasaan.

penyelenggaraan tugas dan peran negara dalam mewujudkan keadilan yang berpihak kepada masyarakat miskin.

2.2 UUDNRI 1945 Sebagai Konstitusi Politik, Sosial dan Ekonomi

Organisasi negara diselenggarakan atas dasar konstitusi atau Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar.²³ Konstitusi adalah perjanjian, konsensus, atau kesepakatan tertinggi dalam kegiatan bernegara. Konstitusi merupakan sumber kekuasaan pemerintah, tujuan negara yang akan dicapai, penggunaan dan pembatasan kekuasaan pemerintah.²⁴

UUDNRI 1945 merupakan landasan dalam membentuk kebijakan negara dan pemerintahan di bidang politik, sosial dan ekonomi yang dituangkan dalam bentuk hukum yang mempunyai kekuatan mengikat terhadap kekuasaan negara (*state*), masyarakat madani (*civil society*), dan pasar (*market*). Konstitusi merupakan jembatan yang melandasi dinamika hubungan triadik antara *state*, *civil society*, dan *market* sebagai trias politika baru dalam peradaban manusia modern.

Hubungan triadik tersebut menjadi landasan dalam mencapai nilai-nilai yang diidealkan dalam kehidupan bernegara. yaitu kebebasan (*freedom*), keadilan (*justice*) dan kesejahteraan/kemakmuran (*prosperity*). UUDNRI 1945 merupakan sarana kontrol terhadap dinamika perubahan ekonomi dan sekaligus menjadi instrumen perlindungan dalam perencanaan pembangunan ekonomi. UUDNRI 1945 merupakan landasan moral dan etika pembangunan yang berorientasi pada sebuah peri kehidupan bermasyarakat dan

²³ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (alih Bahasa oleh Raisul Muttaqien) Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, 2006.

²⁴ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang* Hal. 367-379.

bernegara yang menjamin kebebasan (*liberty*) keadilan (*equity, justice*) dan pemerataan kemakmuran.

Dinamika paham negara kesejahteraan (*welfare state*) Indonesia berkembang secara paralel dengan proses sejarah politik. Perubahan Bab XIV UUDNRI 1945 menggambarkan diterimanya pengaruh paham sosialisme di dalam perumusan cita kenegaraan (*staatsidee*) dalam konstitusi kita, di samping prinsip-prinsip demokrasi yang populer di lingkungan negara-negara liberal.²⁵ Dalam negara kesejahteraan, adalah tugas dan tanggungjawab pemerintah untuk mengintervensi pasar, mengurus kemiskinan, dan memelihara orang miskin itu.

Rumusan tujuan negara dalam alinea 4 Pembukaan antara lain adalah “*menciptakan kesejahteraan umum*” yang menunjukkan bahwa UUDNRI 1945 adalah konstitusi ekonomi.

25 Jimly Asshiddiqie, Konsolidasi Naskah UU1945 setelah Perubahan Keempat, Pusat Studi HTN Fak. Hukum UI, 2002. hal 55.

UUDNRI 1945 merupakan konstitusi bagi peran dan tanggung jawab negara dalam mewujudkan tujuan nasional. Eksistensi UUD bukan sekedar suatu peraturan biasa, namun merupakan teks moral yang memuat tata nilai, visi dan kosmologi bangsa Indonesia.²⁶ Negara hukum Indonesia yang berlandaskan Pancasila senantiasa berupaya untuk mewujudkan moral negara yang terkandung dalam *staatsidee* yaitu keadilan sosial dan kesejahteraan umum.

Keberadaan negara hukum harus mampu membahagiakan rakyatnya.²⁷ Hal itu sesuai dengan konsensus bangsa Indonesia yang tertuang dalam pembukaan UUDNRI 1945 yang harus ditegakkan. Dari rumusan tujuan negara sebagaimana tertuang dalam alinea ke dua dan ke empat pembukaan UUDNRI 1945 maka *Staatsidee* Negara Hukum Indonesia adalah negara kesejahteraan yang berlandaskan Pancasila. Pancasila merupakan landasan moralitas dan etika penyelenggaraan negara yang secara eksplisit tercantum dalam Pembukaan dan materi muatan UUDNRI 1945.

Moralitas Pancasila merupakan ciri khas negara kesejahteraan Indonesia yang direalisasikan dalam bentuk penyelenggaraan berbagai fasilitas dan tindakan-tindakan khusus untuk meningkatkan kesejahteraan golongan-golongan sosial yang kurang mampu.²⁸ Negara bertanggungjawab untuk pemenuhan hak-hak klasik dan hak-hak sosial bagi masyarakat untuk dapat hidup bebas dari kemiskinan dan ketergantungan ekonomi. Dalam konsep negara kesejahteraan, negara mengusahakan kesejahteraan umum bagi

²⁶ Bandingkan dengan tulisan Satjipto Rahardjo, dalam buku Mendudukkan UUD, hal 57.

²⁷ Satjipto Rahardjo, Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya, Genta Press, Yogyakarta, 2008.

²⁸ Franz Magnis Suseno, Etika Politik, Prinsip-prinsip moral dasar kenegaraan modern, Pt Gramedia, Jakarta, 1991, hal. 316.

seluruh masyarakat. Kesejahteraan umum diupayakan dengan berlandaskan pada moralitas keberpihakan kepada masyarakat yang kurang mampu melalui kebijakan dan tindakan-tindakan khusus untuk meningkatkan kesejahteraan golongan-golongan sosial yang kurang mampu.

Upaya menciptakan kesejahteraan umum tidak dapat dilepaskan dari pembangunan ekonomi, sebagaimana dikemukakan oleh Paul Spicker²⁹ bahwa “*welfare depend on economic development*”. Pembangunan ekonomi dilakukan dalam struktur ekonomi sesuai dengan kondisi sosial dan budaya, sehingga hak ekonomi dan hak sosial masyarakat dapat terwujud. Selanjut, juga dikemukakan oleh Spicker bahwa “*welfare also requires the avoidance of poverty*”. Pembangunan ekonomi harus berkorelasi dengan kemaslahatan serta kemakmuran rakyat dan melakukan upaya penanggulangan kemiskinan yang merupakan tugas negara kesejahteraan.

Tujuan administrative asas desentralisasi diwujudkan melalui otonomi daerah yang merupakan perpaduan antara ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Perpaduan tersebut memberikan antara lain kewenangan kepada daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan kewenangan otonom dan tugas pembantuan, sebagaimana diatur dalam ayat (6). Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah berdasarkan UUD 1945 adalah tipe desentralisasi yang relatif sempurna, sebagaimana dikemukakan oleh Kelsen³⁰ bahwa norma-norma yang dibuat

²⁹ Paul Spicker, *The Welfare State – a general theory*, Sage Publication Ltd. 6 Bonhill Street, London. 2000.

³⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum* hal 445.

oleh organ-organ yang otonom bersifat final dan bebas, paling tidak berkenaan dengan organ-organ administratif pusat.

Penyelenggaraan kewenangan otonom dilakukan oleh pemda dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga yang mengemban kewenangan di bidang legislasi. Keberadaan lembaga legislasi menunjukkan bahwa Pemda mempunyai kewenangan yang mandiri untuk membangun kebijakan hukum dalam bentuk produk hukum daerah. Kewenangan untuk membentuk kebijakan hukum merupakan aspek yang sangat strategis bagi daerah untuk mewujudkan visi pembangunan ekonomi daerah dan kesejahteraan rakyat. Kebijakan hukum akan menjadi instrumen bagi pemda untuk lebih mendekatkan kebijakan pembangunan dan pelayanan yang diselenggarakannya kepada masyarakat. Dengan demikian maka akan terbangun sebuah proses akselerasi terwujudnya kesejahteraan rakyat.

2.3 Desentralisasi Pelayanan Pendidikan dan Kesehatan

Upaya mewujudkan kesejahteraan umum tidak dapat dilepaskan dari pelaksanaan sistem desentralisasi dan otonomi.³¹ Sistem tersebut diletakan dalam kerangka NKRI yang mempunyai dua sifat penting yaitu supremasi parlemen pusat dan tidak adanya badan-badan tambahan, sebagaimana

31 Menurut Soewondo dalam makalahnya yang berjudul Desentralisasi Pelayanan Publik : Hubungan Komplementer Antara Sektor Negara, Mekanisme Pasar dan Organisasi Non-Pemerintah,, Makalah, Malang Januari 2000.

dikemukakan oleh CF Strong.³² Dalam kerangka Negara kesatuan, pemenuhan hak-hak warga merupakan tanggung jawab pemerintah. Pasal 18A UUDNRI 1945 memberikan jaminan atas pemenuhan hak-hak konstitusional warga melalui entitas negara (pemerintah, pemerintahan provinsi maupun pemerintahan kabupaten/kota) yang diselenggarakan melalui pelayanan publik.

Isu desentralisasi selalu berkaitan erat dengan efisiensi dan inovasi. Pendelegasian wewenang politik dan hukum membuka peluang untuk melakukan inovasi, karena pendelegasian kewenangan memberikan keleluasaan mengambil kebijakan. Kebijakan yang dilakukan pun akan lebih dapat diterima dan lebih tepat, karena Pemda lebih memahami kondisi sosial budaya serta potensi sumber dayanya. Sarundanjang³³ mengemukakan beberapa keuntungan sistem desentralisasi antara lain mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan, dapat mengambil tindakan yang cepat, mengurangi birokrasi, dapat diadakan pembedaan (*diferensial*) dan pengkhususan (*spesialisasi*) yang berguna untuk kepentingan tertentu, dan memperbaiki kualitas pelayanan. Inovasi dan efisiensi merupakan faktor pendorong Percepatan kesejahteraan melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan

³² CF Strong (alih bahasa; Derta Sri Widowatie), *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, studi perbandingan tentang sejarah dan bentuk*. Nusa Media, Bandung, 2010. hal.111.

³³ SH Sarundanjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan*, Jakarta, 1999. hal 62

memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah. Penyelenggaraan pelayanan merupakan kewajiban Pemda dalam pemenuhan hak-hak konsitusional rakyat merupakan faktor pendorong akselerasi kesejahteraan rakyat.

Tingkat kesejahteraan rakyat antara lain dapat diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Indexs*) yang meliputi tiga indikator yaitu pendidikan (*education*), Kesehatan (*health*), dan ekonomi (*economy*) sebagaimana dikembangkan oleh Badan Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP). Tiga indikator tersebut bukan hanya saling terkait, tetapi juga saling melengkapi dalam membentuk kualitas hidup manusia. Rendahnya tingkat kualitas tiga indikator tersebut akan berdampak pada tingkat kesejahteraan rakyat. Tiga indikator tersebut merupakan faktor determinan yang menimbulkan masalah sosial yaitu a) kebodohan (*ignorancy*) sebagai akibat rendahnya pendidikan, b) berbagai macam penyakit (*diseases*) sebagai akibat rendahnya derajat dan pelayanan kesehatan, c) kemiskinan (*poverty*) sebagai akibat rendahnya ekonomi.

Ketiga indikator tersebut saling mempengaruhi dan membentuk lingkaran setan (*vicious circle*) yang menjadi hambatan mendasar dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Hubungan antara tiga faktor antara penyakit-kebodohan- kemiskinan dan kesehatan-pendidikan-ekonomi sebagai upaya atau kegiatan

intervensi yang harus dilakukan oleh pemerintah. dapat digambarkan dalam ragaan berikut.

BAB III

KARAKTER PROGRESIF KEWENANGAN OTONOM PEMDA DALAM PENYELENGGARAAN DESENTRALISASI PENDIDIKAN DAN KESEHATAN

3.1 *Dinamika Progresif Kewenangan Daerah Otonom*

Daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation to its laws and affairs*.³⁴ Daerah otonom mempunyai *actual independence* dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Bila dirunut dalam sejarah sistem desentralisasi di Indonesia akan menunjukkan sebuah dinamika politik desentralisasi yang progresif. Dinamika tersebut tidak dapat dilepaskan dari tujuannya yang tergambar dalam pengaturan dan proporsi kewenangan otonom Pemda.

Dinamika progresif kewenangan otonom dapat dicermati dari perubahan peraturan perundangan Pemda maupun peraturan perundangan sektoral. Peraturan perundangan Pemda membawa perubahan desentralisasi politis dan territorial. Sedangkan peraturan perundangan sektoral membawa perubahan desentralisasi administratif yaitu berkenaan dengan urusan-urusan yang sifatnya fungsional.

Sistem otonomi luas berimplikasi perubahan mendasar dalam kewenangan, pola tanggung jawab, akuntabilitas, penganggaran, struktur organisasi/ kelembagaan daerah, dsb. Perubahan tersebut membuka peluang bagi daerah untuk mewujudkan *goodwill* dan kepekaan (*responsiveness*) dalam penyelenggaraan pelayanan pendidikan dan kesehatan. Pemda dapat menerjemahkan kewenangannya secara progresif melalui

³⁴ S.H Sarudanjang, Arus Balik hal 35

perencanaan, pembentukan keputusan dan kekuasaan administrative yang diserahkan oleh pemerintah.

Dinamika progresif kewenangan otonom Pemda, terutama bidang pendidikan dan kesehatan, telah dilakukan sejak rezim UU No. 5 tahun 1974. Namun, dinamikanya ditandai dengan kelemahan yang substansial. Kelemahan dimaksud berkaitan dengan kewenangan, kelembagaan daerah serta perumusan tugas pokok dan fungsi kelembagaan daerah yang tidak ditujukan pada upaya untuk mendekatkan fungsi-fungsi pelayanan dan kemandirian daerah. Rezim UU No. 5 tahun 1974 menerapkan sistem otonomi terbatas dan kontrol pemerintah pusat yang sangat ketat. Upaya progresif dilakukan melalui PP No. 45 tahun 1992. Upaya tersebut dilakukan dengan “setengah hati” karena urusan yang diserahkan tidak dapat mendukung kemandirian daerah.

Lahirnya UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 merupakan “*big bang decentralization*” yang menimbulkan arus balik kekuasaan dari pusat ke daerah. Sistem otonomi luas tersebut berimplikasi pada perubahan kewenangan, kelembagaan dan tata laksana hubungan pusat-daerah serta hubungan antara Pemda dengan warganya. Namun, arus balik kekuasaan dan perubahan yang demikian cepat tidak dibarengi dengan proses pra-kondisi dan kebijakan transisional yang memadai sehingga daerah kurang siap dalam hal Sumber Daya Manusia, finansial dan manajemen.

Otonomi daerah bisa efektif bila badan-badan dan pelaku-pelaku pada level provinsi dan kabupaten/kota telah mengembangkan kemampuannya untuk melaksanakan secara efektif perencanaan, pengambilan kebijakan dan fungsi-sungsi

manajemen yang diserahkan kepada mereka.³⁵ Perumusan kewenangan otonom Pemda pada rezim UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 menunjukkan tumpang tindih dan ketidakjelasan. Perumusan kewenangan daerah lebih menitikberatkan pada aspek kepastian hukum.

Pemda mempunyai keterbatasan dalam mengatur kewenangan-nya dalam bentuk Perda sesuai PP No. 38 tahun 2007. Pemda tidak berani melakukan inovasi dan kreasi dengan menggunakan peluang yang diatur Pasal 12 PP No. 38 tahun 2007 untuk merumuskan kewenangan daerah secara komprehensif. Akibatnya adalah ketentuan-ketentuan implementasi desentralisasi seringkali tumpang tindih atau berada dalam ruang yang hampa (*vacuum*) serta sering terjadi kekosongan penanggungjawab sebuah urusan. hal ini menimbulkan dampak yang bersifat kontraproduktif terhadap tujuan desentralisasi yaitu kesejahteraan rakyat.

Dalam merumuskan kelembagaan dan fungsi-fungsinya, Pemda mempunyai keterbatasan untuk merumuskan kewenangannya dalam bentuk Perda sesuai PP No. 41 tahun 2007. Substansi rumusan menunjukkan bahwa Pemda lebih menekankan pada asas kepastian hukum. Pemda tidak merumuskan fungsi dinas dan instansi agar pelayanan yang diselenggarakannya menjadi lebih dekat. Perumusan fungsi dinas seharusnya membuka ruang dikresi sehingga memungkinkan para pengambil keputusan dapat mengembangkan daya inovasi dan kreatifitasnya. Selain itu, dalam pembentukan kelembagaan daerah ada kecenderungan untuk membangun sebuah organisasi pemerintahan daerah yang

³⁵ Rondinelli, et al, decentralization and development
Hlm. 299.

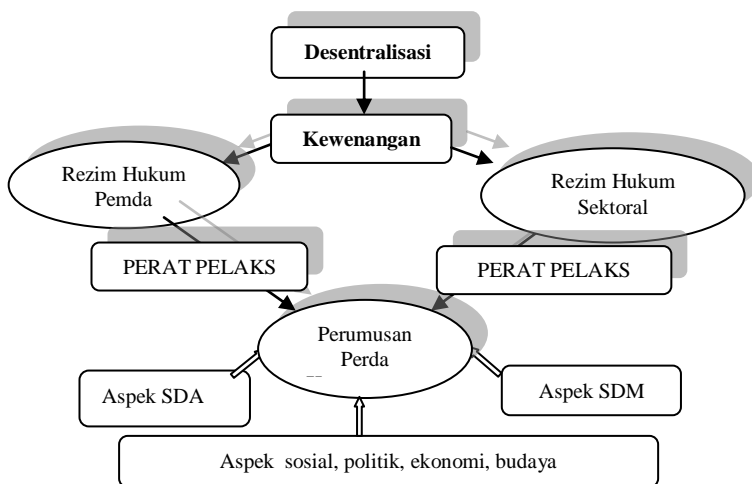
gemuk sehingga menjadi tidak efisien dan membebani keuangan daerah.

Substansi rumusan tugas dan fungsi dinas, menunjukkan bahwa daerah tidak mampu atau tidak berani keluar dari norma yang telah digariskan. Seharusnya daerah berani melakukan terobosan melalui cara berpikir yang *out of box thinking*, sehingga lahir inovasi dan kreatifitas daerah dalam mendekati pelayanan yang diselenggarakannya. Daerah masih terkungkung dalam ketentuan normatif yang digariskan oleh pemerintah pusat dan terjebak dalam perspektif yang mengarah pada penyelenggaraan fungsi yang berorientasi pada kepentingan-kepentingan sesaat dari elit politik lokal (*function follow interest*).

Desentralisasi pendidikan dan kesehatan bertujuan pada peningkatan pelayanan sebagai pemenuhan hak konstitusional warga. Dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan dan kesehatan, kewenangan daerah bersumber dari dua rezim hukum, yaitu a) Rezim hukum sektoral bidang pendidikan dan kesehatan beserta ketentuan pelaksanaannya dan b) Rezim hukum otonomi daerah beserta ketentuan pelaksanaannya. Pengaturan rezim hukum pemerintahan daerah lebih berorientasi pada desentralisasi politik, yakni pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Di sisi lain juga terjadi desentralisasi administratif yaitu penyerahan kewenangan perencanaan, pembentukan keputusan dan kewenangan administratif dari pemerintah atau pemerintah tingkat atasnya. Dalam kaitannya dengan dua rezim hukum ini, aparat Pemda seringkali terjebak dalam perspektif yang sempit yang hanya melihat kewenangan Pemda dari rezim hukum pemerintahan daerah saja.

Karakter progresif perumusan Perda tentang kewenangan daerah terwujud dalam proses untuk menyeimbangkan dan mendinamisasi sistem desentralisasi dan sentralisasi. Kedua rezim hukum tersebut merupakan landasan kewenangan bagi Pemda dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pelayanan. Pemda dalam memetakan kewenangannya berlandaskan pada standar-standar rezim hukum Pemda dan rezim hukum sektoral yang diantaranya telah diuji konsistensi, koherensi dan korespondensinya. Proses konformitas sebagaimana diuraikan tersebut memposisikan Perda kewenangan daerah sebagai standar umum dan Perda yang mengatur tentang tugas pokok dan fungsi kelembagaan daerah sebagai standar khusus.

Perumusan Perda kewenangan dapat dilakukan dengan interpretasi sistematis terhadap rezim hukum Pemda dan rezim hukum sektoral yang dapat digambarkan melalui bagan alur sebagaimana berikut;



Bagan alur di atas menunjukkan bahwa dalam merumuskan kewenangan Pemda dilakukan dengan berdasarkan pada dua rezim hukum. Perumusan kewenangan daerah selayaknya juga mempertimbangkan potensi riil daerah yang meliputi aspek sumber daya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM). Pemberian otonomi selayaknya dilakukan berdasarkan protret kondisi obyektif daerah agar dapat berkembang dan mandiri.

Perumusan Perda tentang kewenangan daerah merupakan proses dalam mewujudkan upaya untuk a) Konsolidasi dan harmonisasi dalam implementasi berbagai peraturan perundang-undangan di daerah; b) terkoordinasinya berbagai urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Proses konsolidasi dan harmonisasi dilakukan dengan mengakomodir kewajiban dan tanggung jawab Pemda yang diatur dalam UU sektoral.

Karakter progresif perumusan fungsi dinas daerah sebagai unsur pelaksana otonomi. Fungsi-fungsi pelayanan pemerintahan selayaknya dilekatkan pada struktur dengan berdasarkan filosofi organisasi sebagaimana diatur UU No. 33 tahun 2004 yang menganut prinsip *money follows function*, yaitu bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Karakter progresif perda kewenangan dan kelembagaan merupakan **sisi supply legalitas** Pemda dalam menyelenggarakan pelayanan pendidikan dan kesehatan yang mempunyai karakteristik tersendiri. Organisasi dinas pendidikan dan kesehatan tidak hanya berciri

birokrasi, melainkan juga profesionalisme atau organisasi yang dapat mengintegrasikan organisasi struktural dengan organisasi fungsional. Pemda tidak mengembangkan fungsi dinas sebagai fasilitator dan pemberdayaan masyarakat (*empowering*). Selain itu juga tidak mengintegrasikan fungsi-fungsi pelayanan yang menjadi tanggung jawab dan kewajiban Pemda sebagaimana diatur dalam UU sektoral.

BAB IV

HUBUNGAN RENCANA KERJA PEMBANGUNAN DENGAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DALAM MENJAMIN HAK-HAK MASYARAKAT MISKIN ATAS PELAYANAN PENDIDIKAN DAN KESEHATAN

1.

Pembangunan sebagai proses mewujudkan kesejahteraan mempunyai perkaitan yang sangat erat dengan hukum. Banyak peranan-peranan positif yang dapat dimainkan oleh hukum.³⁶ Peranan hukum berada dalam semua tahap pembangunan yaitu mulai dari perencanaan, implementasi legislative, pengambilan keputusan di bidang eksekutif dan administrasi, penyusunan pengaturan-pengaturan yang bersifat perdata dan penyelesaian sengketa. Trubek³⁷ mengemukakan bahwa pembahasan tentang hubungan antara hukum dan pembangunan tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum, ekonomi dan institusi.

Aras pembangunan ekonomi yaitu kesejahteraan, mempunyai hubungan yang sangat erat dengan terwujudnya nilai-nilai keadilan. Nilai tersebut diintegrasikan dengan menggunakan hukum³⁸ yang

³⁶ Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, Angkasa, Bandung , 1980. Hal. 136.

³⁷ David M Trubek dan Alvaro Santos, The New Law and Economic Development a critical appraisal, Cambridge, USA, 2006.

³⁸ Lihat Jan M. Broekman, Legal Subjective as precondition for intertwined of law and welfare state, walter de Gruyter, Berlin - New York, 1985. Keterkaitan antara hukum dengan negara kesejahteraan dikemukakan bahwa “the welfare state is generally understood as the integration of economic facts and general ideas about justice. it also includes the pervasive

dilakukan secara *equal*, baik *equality of welfare maupun equality of resources* sebagaimana dikemukakan oleh Dworkin.³⁹

Dalam konteks pembangunan nasional dibutuhkan sebuah haluan atau *directive principles of state policy* (DPSP) untuk menciptakan kondisi-kondisi sosial ekonomi masyarakat sesuai dengan tujuan negara. UUDNRI 1945 sebagai konstitusi ekonomi merupakan produk hukum yang menjadi landasan tertinggi dalam penyelenggaraan pembangunan. Sebagai kebijakan ekonomi tertinggi UUDNRI memberikan arah pembangunan nasional dilakukan. Ketentuan Pasal 33 dan Pasal 34 dalam bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial merupakan kebijakan tertinggi dalam sistem perekonomian nasional yang diletakan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.

Dalam konteks hukum konstitusi, pembangunan ekonomi tidak boleh keluar dari tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan umum sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan UUDNRI 1945.⁴⁰

presence and functioning of law various aspects of social life”(hal. 79). Selanjutnya dikemukakan bahwa keterkaitan antara hukum dengan ekonomi sebagai aspek yang sangat penting dalam Negara kesejahteraan yaitu “This also applies to the intertwining of law and economic one of most important aspects of the welfare state. It is also important to realize that the influence of policies can increase without destroying the influence or economic.

³⁹ Lihat Ronald Dworkin, mengemukakan dua teori tentang persamaan (equality) yaitu persamaan dalam kemakmuran dan persamaan dalam sumberdaya dalam 2 seri tulisannya yang berjudul *What is Equality?* Part 1 : *Equality of welfare* dan Part 2 : *Equality of Resources*. Dua tulisan diakses melalui jurnal *Philosophy and public affairs*, Vol 10. No. 4 (Autumn, 1981) Princeton University Press. Diunduh melalui www.jstor.org

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi ekonomi*..... hal. 269.

1. Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan dalam kerangka menjamin hak-hak masyarakat miskin atas pelayanan pendidikan dan kesehatan sebagai upaya menciptakan kesejahteraan rakyat. RPJPD dan RPJMD adalah kewenangan Pemda yang merupakan instrumen untuk mengintegrasikan moral pembangunan ekonomi daerah. RPJPD dan RPJMD adalah instrumen dalam mengintegrasikan moral pembangunan ekonomi daerah yang meliputi unsur *efficiency* (efisien), *excellence* (keunggulan) daerah, *justice* (keadilan), dan *liberty* (kebebasan). Sehingga secara efektif dapat menjamin terpenuhinya hak bagi semua warga dan mampu menanggulangi terjadinya *in-equality* dan kemiskinan.

Substansi RPJPD dan RPJMD berorientasi pada pemenuhan hak-hak masyarakat atas pelayanan publik yang terintegrasi dalam perencanaan pembangunan daerah. Termasuk didalamnya perencanaan pembangunan pendidikan dan kesehatan yang merupakan bidang strategis dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan menyelesaikan permasalahan bangsa.

RPJMD sebagai kerangka kerja ekonomi politik adalah dokumen pembangunan yang mempunyai makna penting dalam pemerataan (*equity*) distribusi sumber daya. Keberpihakan Pemda terhadap masyarakat miskin terwujud didalamnya melalui jaminan ketersediaan, keteraksesan dan kualitas pelayanan. Distribusi sumber daya yang terbatas harus dilakukan

secara efisien berdasarkan kerangka legal yang menjadi kewenangan daerah. Perda merupakan pengaturan yang membuka peluang sosial dan peluang ekonomi untuk masyarakat miskin agar mereka mampu mewujudkan nilai hidup yang merupakan demands side masyarakat miskin.

RPJMD melalui fungsi alokasi dan distribusi sumber daya menjamin ketersediaan, keteraksesan, dan kualitas pelayanan secara efisien. Moral pembangunan diwujudkan dalam *Good governance*, *pro poor growth*, dan *pro poor budgeting* yang diintegrasikan dalam bentuk kebijakan hukum sehingga mempunyai kekuatan mengikat dalam mewujudkan hak-hak masyarakat miskin. Namun fakta yang ada menunjukkan bahwa;

- (i) secara substansial, strategi, kebijakan umum dan program pembangunan bidang pendidikan tidak dirumuskan secara komprehensif dan tidak mengakomodir aspek ketersediaan dan keteraksesan (*accessability*) pelayanan pendidikan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan. Pendidikan belum menjadi inti dari kebijakan publik sekalipun menjadi tema kampanye pemilihan bupati/walikota dan secara normatif alokasi anggarannya ditetapkan 20 persen dari APBN dan APBD. Kebijakan bidang pendidikan berimplikasi pada kebebasan dan keteraksesan masyarakat miskin atas pelayanan pendidikan yang tidak berpihak kepada mereka. Sedangkan strategi, kebijakan umum dan program pelayanan kesehatan tidak dirumuskan secara

komprehensif yang meliputi pelayanan kesehatan preventif, promotif, kuratif dan rehabilitatif. Pelayanan lebih menitikberatkan upaya kuratif dan rehabilitatif dan memomorduakan pelayanan preventif dan promotif. Hal ini berakibat pada efisiensi pelayanan kesehatan jangka panjang. Arah kebijakan pelayanan kesehatan belum sepenuhnya mampu menjawab tantangan pembangunan kesehatan. Substansi RPJPD dan RPJMD tidak secara lugas menempatkan pelayanan pendidikan dan kesehatan sebagai arus utama (*mainstream*) dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Selain itu, di dalam RPJPD dan RPJMD tidak dirumuskan rencana kerja dalam kerangka regulasi sebagai landasan pelaksanaannya.

- (ii) substansi dokumen perencanaan pembangunan mempunyai hubungan sistematis satu dengan yang lainnya. Substansinya, antara lain berfungsi sebagai instrumen *social empowering of the poor* melalui fungsi alokasi dan fungsi (re)distribusi dengan mempertimbangkan aspek pemerataan (*equity*) dan keadilan (*fairness*) dengan menciptakan peluang sosial dan ekonomi (*social and economic opportunity*) kepada masyarakat miskin.

Orientasi tersebut berhubungan secara dialektik dengan legalitas dalam bentuk produk hukum daerah untuk mewujudkan dan merumuskan substansi RPJMD yang berpihak kepada masyarakat miskin. Produk hukum daerah adalah landasan yang

dibutuhkan dalam penyusunan RPJMD dalam pemberdayaan masyarakat miskin. Namun demikian, fakta yang diperoleh menunjukkan bahwa terdapat inkonsistensi (tidak konsisten), inkoherensi (tidak koheren) dan inkorespondensi (tidak koresponden) antar dokumen pembangunan maupun antar bagian-bagian dari dokumen pembangunan secara internal, khususnya dalam hubungannya dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi.

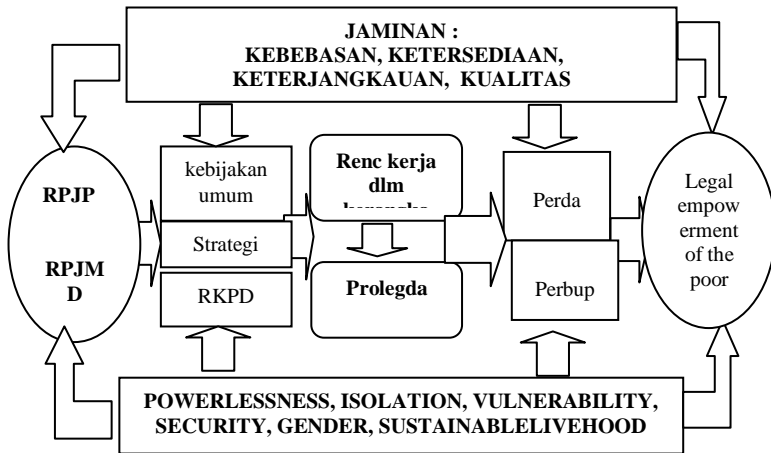
RPJMD adalah kerangka kerja pembangunan ekonomi politik yang berhubungan secara dialektik dengan produk hukum daerah. RPJMD merupakan instrumen untuk menciptakan keadilan sosial melalui penataan ekonomi. Penataan dilakukan secara efisien serta mendistribusikannya secara adil (keadilan distributive) atas keuntungan-keuntungan ekonomi yang dicapai. Pengaturan ekonomi diarahkan kepada terciptanya dan tersedianya manfaat-manfaat sosial (*social goods*) yang mendukung kepentingan bersama (*public goods*), sehingga keadilan distributive akan dapat terwujud. Untuk mewujudkan hal tersebut

Perlindungan dan pemenuhan hak atas pelayanan pendidikan dan kesehatan sebagai hak konstitusional masyarakat miskin diselenggarakan sesuai dengan harkat dan martabat manusia. Perlindungan dilaksanakan berdasarkan Cita-Hukum Pancasila yaitu Pengayoman. RPJMD sebagai produk hukum daerah merupakan

instrumen untuk melakukan perlindungan, baik secara aktif dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi yang memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh sehingga dapat mewujudkan kebahagiaan.

Perlindungan secara aktif terhadap masyarakat miskin berarti bahwa Pemda wajib mengembangkan *welfare policy* dan *affirmative policy* yang dilakukan dalam kerangka pelaksanaan kewajiban negara dalam bentuk kebijakan sosial. Kebijakan sosial dilakukan berdasarkan nilai sosialisme Indonesia yaitu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Sosialisme Indonesia diselenggarakan dalam rangka pengayoman rakyat Indonesia sesuai dengan harkat dan martabatnya (*human dignity*). Namun demikian, konsep operasional *Welfare policy* dan *affirmative policy* yang menempatkan manusia sesuai harkat dan martabatnya sesuai dengan nilai sosialisme Pancasila belum banyak digali. *Welfare policy* dan *affirmative policy* mempunyai makna yang sangat strategis dalam menciptakan kesejahteraan, karena melalui kebijakan tersebut kesejahteraan dipromosikan dan dikelola.

Upaya penanggulangan kemiskinan tidak dapat dilepaskan dari RPJMD sebagai kerangka kerja ekonomi politik (*political economic framework*) dan pembentukan produk hukum daerah sebagai wujud penjabaran dari *political identification problem*. Pola hubungan antara RPJMD dengan pembentukan produk hukum daerah dan upaya penanggulangan kemiskinan dapat diragakan dalam ragaan berikut:

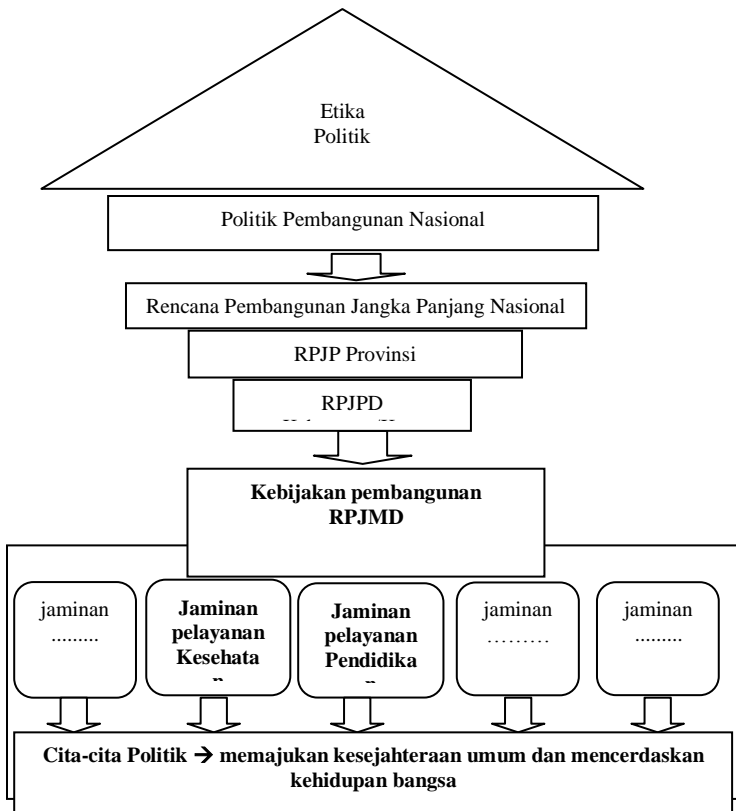


Hubungan antara RPJMD, produk hukum daerah dan upaya pemberdayaan masyarakat miskin meliputi empat komponen penting yaitu :

- a) RPJPD dan RPJMD adalah dokumen kerangka kerja ekonomi politik yang berorientasi untuk mewujudkan kesejahteraan yang berdasarkan keadilan sosial.
- b) Substansi RPJMD adalah jaminan ketersediaan dan keterjangkauan atas pemenuhan hak-hak masyarakat miskin yang berbasis Hak Asasi Manusia.
- c) Pemenuhan hak-hak masyarakat miskin membutuhkan kerangka legal yang tertuang dalam RPJMD pada bagian Rencana Kerja dalam Kerangka Legislasi sebagai landasan penyusunan Prolegda.
- d) Produk hukum daerah merupakan instrumen pemberdayaan dalam menjamin hak-hak masyarakat miskin.

Perda berfungsi sebagai landasan pembangunan sosial daerah, khususnya di bidang

pendidikan dan kesehatan. Sesuai dengan amanat konstitusi dan UU Sisdiknas (UU No. 20.2003) serta UU kesehatan (UU No.36/2009) seharusnya pembangunan pendidikan dan kesehatan merupakan inti dari kebijakan publik. Menurut UU Sistem Perencanaan Pembangunan dan PP No. 8 tahun 2008 serta Permendagri No. 54 tahun 2010, bidang pendidikan dan kesehatan merupakan prioritas yang harus diwujudkan dalam RPJMD. Pengaturan tersebut merupakan jaminan pemenuhan hak konstitusional warga atas pelayanan pendidikan dan kesehatan.



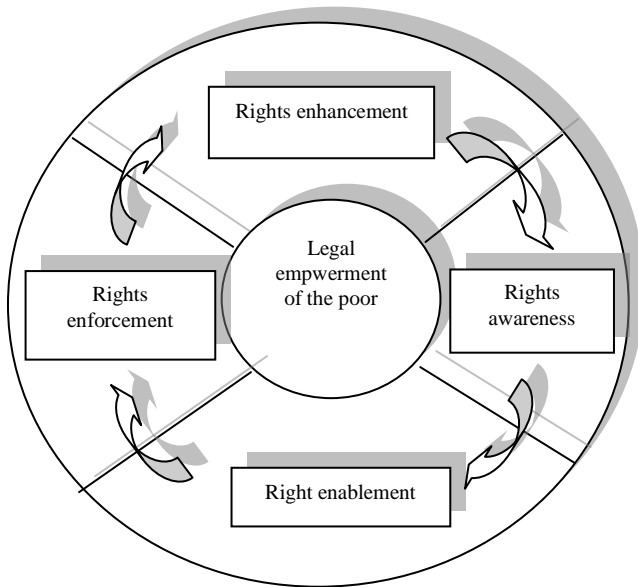
BAB V
KARAKTER PROGRESIF DAN MODEL
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG
BERPIHAK KEPADA MASYARAKAT MISKIN

2. Pemetaan substansi dan jenis serta perkembangan produk hukum daerah yang bersifat abstrak dan umum (Perda) menunjukkan bahwa dinamikanya tidak berjalan paralel dengan cepatnya dinamika perubahan produk hukum pusat, baik dengan rezim hukum pemerintahan daerah maupun rezim hukum sektoral. Perkembangan produk hukum daerah berjalan sangat lamban dan tertinggal dari perkembangan rezim hukum sektoral yang mengatur aspek-aspek yang sifatnya substansial dan fungsional. Pengaturan bidang kesehatan lebih berorientasi “*budgeter*” dan melupakan aspek pelayanan. Hal ini dapat ditengerai dari jenis Perda yang diterbitkan. Inventarisasi yang dilakukan menunjukkan bahwa semua Perda bidang kesehatan adalah Perda retribusi.

Terjadi “**defisit**” produk hukum daerah dan “**defisit proses penalaran hukum**” sebagai kerangka legal untuk mendekatkan pelayanan pendidikan dan kesehatan kepada masyarakat. Pedoman yang diterbitkan oleh pemerintah pusat, diterima sebagai skema yang final dan dipahami secara positivistik-legalistik serta melupakan hakekat otonomi daerah yaitu kemandirian daerah. Pemahaman secara positivistik-legalistik menyebabkan

hilang atau tidak berkembangnya karakter “*local responsiveness*” materi muatan Perda. Materi muatan Perda yang ada menunjukkan bahwa jenis dan materi muatannya belum dapat menjamin (a) jaminan standar minimum (*guaranteeing minimum standards*); (b) bantuan standar hidup (*supporting living standards*); (c) penanggulangan ketidakadilan (*reducing inequality*); dan (d) meningkatkan integrasi sosial (*promoting social integration*). Sehingga Perda dapat menjadi instrumen yang merupakan kerangka legal kebijakan sosial Pemda, khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan bidang pendidikan dan kesehatan, yang berfungsi sebagai untuk memberikan perlindungan/ pengayoman bagi masyarakat miskin.

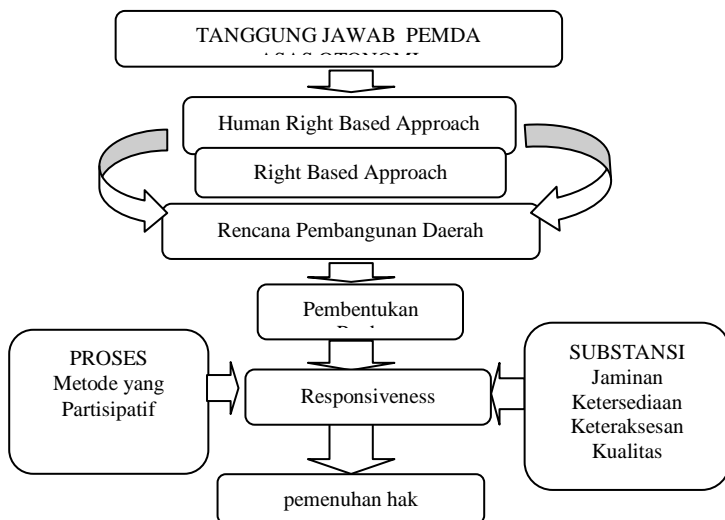
Dalam penyelenggaraan pelayanan pendidikan dan kesehatan, dibutuhkan upaya perbaikan politik legislasi daerah untuk meningkatkan kualitas Perda. Perbaikan yang harus dilakukan meliputi aspek substansi maupun aspek teknis dan proses pembentukan Perda agar berpihak kepada masyarakat miskin. Karakter Perda diarahkan pada bentuk hukum purposif yang memberikan penekanan pada pencapaian tujuan otonomi yang berlandaskan pada pertanggungjawaban etik (*ethic of responsibility*) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.



Perda merupakan sarana untuk mendorong terciptanya *political equality*, *local responsibility* dan *local responsiveness*, serta *citizen participation* yang merupakan *demands side* masyarakat miskin untuk dapat mengakses pelayanan publik. Sehubungan dengan hal tersebut pembentukan Perda akan lebih akuntabel bila menggunakan model perumusan yang berbasis hak. Dalam konteks itu, pemberdayaan Perda sebagai sarana untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat, khususnya masyarakat miskin, materi muatan/substansi Perda mencakup empat unsur pokok yaitu peningkatan hak (*right enhancement*), kesadaran hak (*rights awareness*), kemungkinan pemenuhan hak (*rights enablement*), dan penegakkan hak (*rights enforcement*).

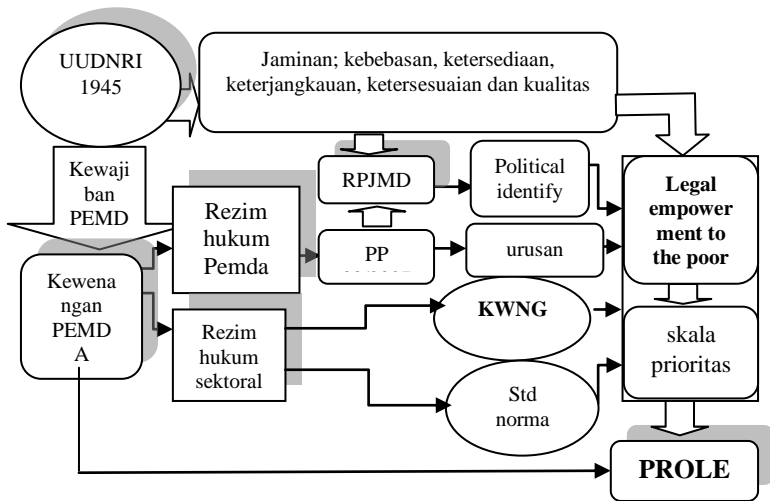
Dengan demikian maka, Perda merupakan sarana untuk menciptakan keadilan sosial dan membongkar ketidakadilan

yang paling substansial yaitu kemiskinan dan ketergantungan struktural.



Untuk mewujudkannya maka pembentukan Perda dilakukan dengan pendekatan berbasis hak yang berorientasi pada proses dan *outcome* (dampak) dengan penekanan pada realisasi hak-hak masyarakat miskin yang dilakukan melalui; a) Pelaksanaan tanggung jawab Pemda dalam kerangka pelaksanaan HAM, b) HAM sebagai alat analisis dalam perencanaan pembangunan daerah. c) Pembentukan Perda yang berpihak kepada masyarakat miskin dan d) Prosedur dan perumusan materi muatan Perda yang partisipatif dengan membuka secara luas peran serta masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut dibutuhkan pola pendekatan baru dalam hukum administrasi yang lebih berorientasi pada HAM dan meninggalkan pendekatan kekuasaan yang normative dan legalistik.

- (i) Pembentukan Perda dilakukan melalui perencanaan yang tertuang dalam Prolegda. Pembentukan Prolegda adalah kewenangan Pemda yang dilandaskan pada konstitusi dan ditujukan untuk menjamin pemenuhan hak-hak konstitusional warga. Perencanaan pembentukan Perda tunduk pada legalitas yang diatur dalam UU pembentukannya yang meliputi wewenang, prosedur dan substansi.



Ruang kebebasan Pemda dibatasi oleh Pasal 35 UU No. 12 tahun 2011 yang menentukan empat parameter yaitu a) perintah peraturan perundangan yang lebih tinggi, b) rencana pembangunan daerah, c) penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan dan d)

aspirasi daerah. Empat parameter tersebut merupakan domein Pemda untuk melakukan inovasi yang kreatif dalam legislasi. Sedangkan karakter progresif Perda diwujudkan melalui aspek substansi, aspek tehnikal dan proses pembentukan, yang ditujukan untuk memperkuat Pemda dan akses masyarakat miskin terhadap pelayanan publik.

Model penyusunan Prolegda dilakukan melalui proses konformitas antara rezim hukum Pemda dengan rezim hukum sektoral. Penyusunan Prolegda dilakukan dalam kaitannya dengan kerangka kerja ekonomi politik daerah yang tertuang dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah. Orientasi penyusunan Prolegda diarahkan pada pemberdayaan hukum untuk masyarakat miskin yang dilakukan berdasarkan pertimbangan; a) Keberpihakkan RPJPD dan RPJMD terhadap masyarakat miskin; b) Substansi RPJMD sebagai jaminan kepada masyarakat miskin yang berbasis Hak dan c) Rencana kerja dalam kerangka legislasi. Skala prioritas Prolegda dapat ditentukan berdasarkan dua tolok ukur yaitu rencana pembangunan daerah yang tertuang dalam rencana kerja dalam kerangka legislasi yang dirumuskan dalam RPJMD dan amanat peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh pemerintah pusat.

- (ii) Pembentukan produk hukum daerah yang progresif membutuhkan asas responsiveness sebagai meta norma karena keberadaan asas

formil dan materiil pembentukan perda belum cukup mampu menjadi landasan pembentukan perda yang progresif, serta menjawab kebutuhan dan kondisi masyarakat miskin yang memerlukan jaminan kebebasan, ketersediaan, keteraksesan dan ketersesuaian serta kualitas pelayanan dasar yang diatur dalam produk hukum daerah yang bersifat pengaturan. Asas *responsiveness* adalah landasan ekspektasi masyarakat miskin untuk memperoleh hak-haknya. Ia merupakan "moralitas batiniyah hukum" sebagai syarat Perda yang baik. Dalam konteks hukum purposif, asas *responsiveness* merupakan landasan dalam pembentukan dan penalaran hukum positif yang ditujukan pada kebaikan publik. Moralitas batiniyah hukum dimaksud dapat diselenggarakan melalui kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berlandaskan pada prinsip-prinsip *good governance*, *pro poor growth* dan *pro poor budget*.

Asas *responsiveness* dapat diukur dalam pengalokasian anggaran yang menjamin distribusi sumberdaya. Oleh karena itu, proses pembentukan Perda selayaknya dikaji melalui analisis *cost-benefit* yang tertuang dalam naskah akademik. Analisis dimaksud termasuk *transactional cost* serta *social cost* yang ditimbulkan. Dengan demikian maka naskah akademik selayaknya menjadi sarana untuk melakukan (a) Identifikasi dan analisis yang berkaitan dengan masalah baru/peraturan yang berlaku; (b)

Pengembangan pilihan untuk memecahkan masalah yang diidentifikasi; (c) Kajian pilihan dari segi biaya dan manfaat serta legalitas; (d) Pilihan yang paling efektif/efisien dan advokasi; (e) Partisipasi publik di seluruh proses. Dengan demikian maka akan diperoleh sebuah solusi dengan biaya terendah untuk membantu mengurangi biaya dalam pelaksanaan pemerintahan sehingga dapat berorientasi pada proses yang efisien, efektif, kredibel dan responsif.

BAB VI

PENUTUP

Implikasi Praktis yang dapat dirumuskan untuk pembangunan hukum, baik secara nasional maupun daerah khususnya dalam pembentukan hukum daerah yang progresif, adalah

1. Proses perumusan Perda kewenangan oleh Pemda merupakan instrumen dalam mewujudkan harmonisasi dan keseimbangan dinamis antara kewenangan pusat dengan kewenangan daerah (antara sentralisasi dengan desentralisasi) yang dilakukan melalui proses konformitas rezim hukum Pemda dengan rezim hukum sektoral. Dengan demikian maka tidak akan terjadi lagi

tumpang tindih dan ketidakjelasan kewenangan.

2. Meningkatkan kualitas Perda melalui perbaikan politik legislasi daerah yang meliputi aspek materi muatan/substansi dan aspek teknis serta proses. Perbaikan dilakukan melalui model pembentukan prolegda dan pembentukan Perda yang berorientasi pada **legal empowerment for the poor**. Materi muatan dan proses pembentukan berorientasi pada upaya peningkatan hak (*right enhancement*), kesadaran hak (*rights awareness*), kemungkinan pemenuhan hak (*rights enablement*), dan penegakkan hak (*rights enforcement*).
3. Perumusan perda sebagai landasan pembentukan kebijakan sosial melalui pendekatan berbasis hak, khususnya hak-hak masyarakat miskin atas hak pendidikan dan kesehatan dengan berlandaskan **asas responsiveness** sebagai asas materiil pembentukan Perda
4. Rujukan bagi penyempurnaan dan implementasi materi muatan UU Penanganan Fakir Miskin yang masih menggunakan pendekatan yang bersifat karikatif serta perumusan peran Pemda yang masih bersifat umum dan menyerahkan upaya pemberdayaan masyarakat miskin pada peraturan perundangan baik sektoral dan Pemda.

Sedangkan implikasi teoritis dari desertasi ini berkaitan erat dengan epistemologi konsep hukum progresif. adalah

- a) Asas responsiveness sebagai asas materiil pembentukan dan implementasi Perda merupakan faktor penting dalam implementasi konsep hukum purposif. Asas tersebut merupakan landasan aksi hukum progresif untuk mewujudkan konsepsi dasar bahwa “hukum untuk manusia”.
- b) Dalam kerangka hukum purposive, asas responsiveness dan empat unsur *legal empowerment of the poor*, merupakan landasan akademis (metode) hukum progresif dalam menata peluang sosial dan peluang ekonomi bagi masyarakat miskin sebagai bentuk cita hukum Pancasila yaitu hukum pengayoman (mewujudkan teori keadilan Rawls dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan).

Atas dasar simpulan tersebut dapat dikemukakan saran sebagai berikut;

- 1) Karakter progresif perumusan kewenangan otonom dilakukan melalui proses konformitas pengaturan rezim hukum Pemda dan rezim hukum sektoral yang bertujuan untuk merumuskan keseimbangan secara optimal dan dinamik antar susunan pemerintahan atau menyeimbangkan dan mendinamisasi sistem desentralisasi dan sentralisasi. Karakter progresif perumusan Perda tentang kewenangan daerah terwujud dalam proses Perumusan Perda tentang kewenangan daerah merupakan proses dalam mewujudkan upaya untuk a) Konsolidasi dan harmonisasi dalam implementasi berbagai peraturan perundang-undangan di daerah; b) terkoordinasinya

- berbagai urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 2) Pembentukan Perda dapat diletakan dalam hubungannya dengan RPJPD dan RPJMD sebagai kerangka kerja ekonomi politik dengan rincian penjelasan sebagai berikut;
 - (i) Keberpihakkan RPJPD dan RPJMD sebagai instrumen social empowering for the poor
 - (ii) Substansi RPJMD sebagai jaminan kepada masyarakat miskin yang berbasis Hak Asasi Manusia.
 - (iii) Rencana kerja dalam kerangka legislasi dalam RPJMD sebagai landasan penyusunan Prolegda
 - (iv) Pemberdayaan Produk hukum daerah dalam menjamin hak-hak masyarakat miskin berlandaskan pada RPJP dan RPJMD.
 - 3) Agar asas *responsiveness* dapat berfungsi diperlukan langkah-langkah sebagai berikut:
 - (i) Meletakkan gagasan keberpihakkan kepada masyarakat miskin dalam kerangka ekonomi politik yang terwujud melalui prinsip-prinsip *good governance*, *pro poor growth* dan *pro poor budget* yang disepakati oleh semua pelaku peran sebagai pengarusutamaan kebijakan daerah.
 - (ii) Menegakkan kesatuan dan kedaulatan aspek substansialnya yaitu kebebasan, ketersediaan, keteraksesan, keberterimaan dan kualitas sumber daya yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan pelayanan melalui proses konformitas kewenangan, peraturan perundangan-undangan dan standar-standar norma yang diterbitkan oleh pemerintah dan Pemda.

