

IMPLIKASI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH  
BERNILAI NORMATIF TERHADAP PEMBANGUNAN DAERAH  
DAN PENINGKATAN KESEJAHTERAAN UMUM

A Z M I \*)

\*) Dosen Ilmu Hukum

\*) Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

E-mail : azmi\_polem@yahoo.com

**ABSTRACT**

*THE IMPLICATION OF REGIONAL GOVERNMENT'S NORMATIVE VALUES ON ITS  
DEVELOPMENT AND GENERAL WELFARE'S IMPROVEMENT*

*The 1945 Constitution normatively adheres to the principle of the welfare state law. Indonesia was held to protect the entire Indonesian people, promote public welfare, educate the nation and create social justice for all Indonesian people. The obligation to implement them is fundamentally carried out by the governments, both central and regional. The issue are how the implementation of regional government and its implication on the development and improvement of general welfare in the area. Through qualitative normative-empirical legal research revealed that the implementation of regional government was carried out in order to achieve the objectives of the state, including ensuring the fulfillment of the rights and necessities of life through a normative process according to the 1945 Constitution's Law no. 23 of 2014 and other legal regulations. The implications of the implementation were normative in value which indicators can be measured and accounted for according to the 1945 Constitution to protect, promote public welfare, educate the nation and create social justice. As a conclusion, the obligation of the Regional Government is a regional right which was recognized in the 1945 Constitution to achieve state objectives for development and improvement of general welfare in the region as part of the implementation of general state objectives.*

**Keywords :** *Normative Constitution, Region, General Welfare's Improvement.*

## A. Pendahuluan

Konstitusi Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar fundamental penyelenggaraan negara, pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Oleh karena itu kehadiran Daerah sebagai badan hukum publik sangat menentukan Pemerintahan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Secara empiris langkah tersebut tidak mudah terimplementasi terutama berhadapan dengan persoalan tuntutan pembangunan dan kesejahteraan umum masyarakat di daerah-daerah sebagai konsekuensi dianut asas *welfare state* sebagai ajaran dalam materi muatan UUD 1945. Ajaran negara kesejahteraan tersebut tidak saja tertanam secara yuridis normatif formal melainkan

Esensi materiil tersebut memperlihatkan ke permukaan bagaimana otonomi daerah diselenggarakan bernilai normatif secara konstitusional terhadap pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umum di daerah terutama berkenaan dengan ajaran negara kesejahteraan yang dianut konstitusi dalam UUD 1945 berkenaan dibentuknya Pasal 18 ayat (2) (UUD 1945) *juncto* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang

nilai-nilai esensial itu jauh sebelumnya, telah menjadi dasar fundamental pendirian bangsa dan negara Indonesia dengan suatu harapan kelak secara normatif terbentuk suatu negara berdasarkan konstitusi, negara yang diridzai dan dirahmati *Allah Subhanahu Wa Ta'ala*, negara adil makmur, negara yang membangun, makmur serta mensejahterakan umum seluruh rakyatnya. Tetapi dalam perjalannya tidak mudah mencapai kearah tersebut, hal itu terutama sangat dipengaruhi keadaan yang berkembang, pula disebabkan oleh kurang ketaatan pada hak dan kewajiban konstitusional sehingga berimbas menimbulkan ketidakpastian hukum dalam rangka menuju ke arah pencapaian pembangunan dan kesejahteraan umum, masyarakat atau rakyat di daerah. *Pemerintahan Daerah*,<sup>1</sup> UUD 1945 meletakkan otonomi seluas-luasnya kepada daerah dengan diberi kewenangan untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan daerah, dan pula berkaitan langsung dengan nilai-nilai substantif Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 yang meletakkan hubungan-hubungan dengan pusat dan esensi kekhususan daerah serta hak-hak usul daerah sebagai hak

---

<sup>1</sup> UUD 1945 Pasal 18 ayat (2) : "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan

tradisional yang masih hidup dan berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat, karena itu apa dan bagaimana penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bernilai normatif bagi pencapaian pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umum di daerah.

## **B. Metode Penelitian**

Sejarah dengan topologinya, penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif-empiris, berbentuk kualitatif dengan menggunakan data sekunder ; terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier bersifat empiris berinduk normatif. Adapun pendekatannya, pendekatan yuridis historis, yuridis eksploratoris dan pendekatan eksplanatif. Teknik peroleh dilakukan melalui penelitian library research dan field research, termasuk ke dalamnya pengamatan serta wawancara, dan berkenaan dengan itu dalam analisa menggunakan pola analisis bersifat induktif terkait dengan implikasi penyelenggaraan pemerintahan bernilai normatif terhadap pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan umum di daerah, penelitian lebih terarah pada intisari hasil dan kemanfaatan yang di

dapat bagi pemecahan masalah hukum publik.

## **C. Pelaksanaan Otonomi Daerah Bernilai Normatif Terhadap Pembangunan dan Peningkatan Kesejahteraan Umum Di Daerah**

Indonesia, dalam Pembukaan UUDNRI 1945 meletakkan negara diadakan dengan do'a serta cita-cita luhur atas berkat rahmat Allah S.W.T untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. UUD1945 dalam Pasal 1 menyatakan, (1) Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar ; dan mempertegas (3) Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Secara kualitatif dan nyata Indonesia negara hukum, mengandung makna implementasi kesejahteraan umum dan pembangunan negara dilakukan oleh Satuan Pemerintahan Pusat dan oleh Satuan Pemerintahan Daerah untuk mencapai pembangunan serta kesejahteraan umum di daerah-daerah termasuk ikhtiar-ikhtiar mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat

---

*pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”.*

Indonesia harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan. Konstruksi itu sangat mendasar, karena ‘...dalam Praktek negara modern, banyak sekali campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Ekspektasi masyarakat terhadap negarapun semakin besar.’<sup>2</sup>

Konstruksi dan keadaan itu adalah salah satu bentuk temuan penelitian dengan pendekatan historis yuridis, artinya dasar-dasar adanya kerangka dan esensi normatif yuridis fundamental berjalannya secara transformatif mengantar nilai-nilai kehendak-kehendak serta keinginan masyarakat bersifat fundamental, diketahui jauh sebelum Indonesia merdeka telah disepakati menjadi ajaran Negara Indonesia sampai Indonesia lahir dan hingga sampai kini. Arti nilai-nilai tersebut termasuk ke dalamnya elemen nilai yang menjadi dasar otonomi daerah, yang urusan-urusannya diselenggarakan oleh Pemerintahan Daerah sebagai subjek hukum, pelaksanaannya untuk memajukan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umum di daerah-daerah

Indonesia berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya, urusan yang diwajibkan konstitusi kepada Pemerintah Daerah disamping Pusat merupakan kewajiban yang timbul dari adanya pengakuan dan perintah dari UUD1945. Hasil studi meneguhkan kewajiban dan hak-hak tersebut adalah pengakuan dan kewajiban negara secara fundamental, hal itu setidaknya secara nyata pula dapat dengan Pasal 27 UUD 1945 secara fundamental menegaskan *bahwa ‘tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan’*. Pasal 31 ; *menjamin hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan*, Pasal 33 *‘pengelolaan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*. Secara esensial, pula Pasal 34 meletakkan tanggung jawab terhadap *“fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara.”* Ketentuan itu secara fundamental menunjukkan dasar konstitusional kewajiban Daerah melalui Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan untuk mencapai pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan umum.

Pencapaian kearah pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umum

---

<sup>2</sup> Disarikan dari Miranda Risang Ayu, Kedudukan Komisi Independen Sebagai *State Auxiliary Institutions* dan Relevansinya dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, dalam Jurnal Konstitusi, Vol.1 No.1, PSKN Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Penerbit Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009, Hlm. 55,

dengan pendekatan penelitian eksploratoris menunjukkan, adanya tanggungjawab konstitusional untuk melindungi, memajukan serta mewujudkan keadilan sosial bagi rakyat Indonesia adalah kewajiban konstitusi. Oleh demikian tampak secara fakta dan nyata implimentasi kandungan konstitusi adalah kehendak UUD 1945 langsung sebagai cerminan kehendak masyarakat secara umum. Karena itu sesuai dengan keberadaannya, konstitusi meletakkan secara yuridis normatif dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk memajukan daerah mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal itu dapat dilihat bahwa kehadiran Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 adalah sebagai bagian integral memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Dari itu sangat jelas konstruksi menyatakan “Pemerintah Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan,...dengan menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali terhadap urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan

Pemerintah Pusat.<sup>3</sup> Mengatur dan menentukan hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah...diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.<sup>4</sup> Pula; negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa...,kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional... yang diatur dengan undang-undang.<sup>5</sup> Lebih jelasnya lagi menunjukkan berikut bentuk-bentuk urusan-urusan Pemerintahan Daerah yang wajib dan pilihan dilaksanakan Daerah untuk mewujudkan pembangunan dan mewujudkan kesejahteraan umum berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 12 ;

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi :
  - a. Pendidikan
  - b. Kesehatan
  - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang
  - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
  - e. Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan masyarakat ; dan
  - f. Sosial
- (2) Urusan Pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar

<sup>3</sup> Materi muatan Pasal 18 UUD 1945.

<sup>4</sup> Materi muatan Pasal 18A UUD 1945.

<sup>5</sup> Sebagian Materi muatan Pasal 18B UUD 1945.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi :

- a. Tenaga Kerja
- b. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak
- c. Pangan
- d. Pertanahan
- e. Lingkungan Hidup
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i. Perhubungan
- j. Komunikasi dan informatika
- k. Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
- l. Penanaman Modal
- m. Kepemudaan dan Olah Raga
- n. Statistik
- o. Persandian
- p. Kebudayaan
- q. Perpustakaan ; dan
- r. Kearsipan

(3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat 1 meliputi :

- a. Kelautan dan perikanan
- b. Pariwisata
- c. Pertanian
- d. Kehutanan
- e. Energi dan sumber daya mineral
- f. Perdagangan
- g. Pengindustrian
- h. Transmigrasi

Dari temuan yang ada menunjukkan, pelaksanaan elemen tersebut secara nyata bernilai normatif, makna bernilai normatif yuridis atau dengan kata lain dikenal dengan ‘nilai yuridis normatif’ yang diletakkan dalam peraturan perundang-undangan tertulis, dan/atau juga disebut dengan *Ius Constitutum*. Tetapi perlu

diingat tidak semua pelaksanaan urusan oleh pemerintahan daerah untuk pembangunan dan penyelenggaraan kesejahteraan umum, masyarakat atau rakyat di daerah, pencapaiannya itu hanya berdasarkan atas peraturan hukum normatif tertulis semata melainkan jauh lebih dari itu, penyelenggaraan urusan otonomi dilaksanakan oleh pemerintah daerah didasarkan atas atau pada keadaan-keadaan nilai-nilai normatif nyata (riil) yang telah ada sebelumnya, keadaan yang tumbuh, dan keadaan yang berkembang di tengah-tengah berlangsungnya pelaksanaan otonomi daerah. Artinya nilai dan sifat normatif suatu urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintahan Daerah tidak terletak pada terdapat atau tidaknya dalam peraturan perundang-undangan tertulis, melainkan ditemukan banyak urusan-urusan yang diselenggarakan secara nyata dan riil urusan-urusan dimaksud ialah urusan bersumber dari hak asal usul daerah yang jauh sebelumnya ada, serta urusan-urusan yang timbul, hidup, tumbuh dan berkembang seiring dengan penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri.

Peraturan hukum bernilai normatif menunjukkan kepermukaan sebagai peraturan yuridis-normatif bersifat positif artinya peraturan hukum tertulis.

Kehadiran Peraturan hukum dimaksud dibuat tidak lain dalam kerangka melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan mewujudkan keadilan yang berbeda-beda ukuran dan isinya bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena demikian maka penyelenggaraan urusan-urusan tersebut harus bertumpu pada ukuran-ukuran normatif karakteristik urusan diselenggarakan oleh Pemerintahan Daerah dalam formulasi memajukan daerah. Penyelenggaraan pemerintah daerah bernilai normatif memberi implikasi yang berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah di luar norma-norma hukum yang berlaku. Artinya seluruh penyelenggaraan pemerintahan daerah harus dapat diukur pelaksanaan dan temuannya. Salah satu implikasinya adalah pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umum yang terukur dan dapat dengan mudah dipertanggungjawabkan. Beberapa capaian pembangunan dari hasil penelitian secara empiris berinduk normatif menunjukkan, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah berimplikasi terciptanya pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umum, masyarakat atau rakyat di daerah sebagai bagian integral

dari pelaksanaan secara umum asas negara kesejahteraan yang dianut konstitusi dalam UUD 1945, hal itu pula diselenggarakan oleh Daerah Provinsi Banten Indonesia dalam beberapa aspek pencapaiannya pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umum.

Disamping itu, terkait apakah penyelenggaraan pemerintahan daerah harus bernilai normatif dalam pencapaian pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan umum. Dari hasil penelitian menunjukkan, penyelenggaraannya bernilai normatif, tetapi tidak mesti pelaksanaan bernilai normatif, secara mutlak tidak harus selalu berdasarkan peraturan hukum tertulis secara rigid, melainkan pula bersifat fleksibilitas harus dapat serta mampu memahami dan pelaksanaan urusan pemerintahan daerah bersifat normatif di luar hukum tertulis dengan bersesuaian pada kebutuhan dan praktek-praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut nilai-nilai konstitusi. Masih berkenaan dengan itu terkait perlu atau tidak penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam rangka pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan umum bernilai normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan atau tidak perlu bernilai normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Ukuran normatif pelaksanaan Pemerintahan Daerah sering dipahami pada penerapan hukum yang rigid, justru terkadang yang hidup dalam masyarakat (*living laws*) lebih memberikan spirit etos kerja lebih baik. Terkait dengan kerja-kerja yang dilakukan pemerintah daerah harus dapat dirasa langsung oleh masyarakat umum di daerah-daerah, terutama terkait dengan kebutuhan langsung masyarakat yang menjadi urusan kewenangan daerah seperti beasiswa pendidikan diperbanyak bersifat menyentuh langsung masyarakat, kesehatan seperti pemberian BPJS kepada masyarakat, sosial dan pemberdayaan, dana KUR, Badan Pendanaan Masyarakat, dan Bantuan untuk lembaga non-formal dan lain yang merupakan urusan pemerintahan daerah untuk pencapaian pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umum.

Disamping itu, hasil penelitian menunjukkan, implikasi penyelenggaraan pemerintahan sangat dipengaruhi pencetusan permulaan calon kepala daerah, artinya dari awal seseorang calon kepala daerah sangat menentukan kepala daerah yang terpilih nantinya untuk memajukan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Objektivitas itu, tampak dari penelitian yang menunjukkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah untuk pembangunan

daerah dan peningkatan kesejahteraan umum harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang bernilai normatif, bernilai normatif dengan kata lain menimbulkan kewajiban meneguhkan hak-hak normatif, Hak Normatif berdimensi hukum publik.<sup>6</sup>

Esensi dimaksud sangat dipengaruhi pula oleh kepala daerah sejak mencalonkan diri menjadi calon kepala daerah dengan program-program awal yang ditawarkan dalam visi dan misinya sangat menentukan target pelaksanaan urusan pemerintahan bagi pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan umum di daerah. Artinya berkenaan dengan itu pula “Pemerintahan harus bernilai normatif dalam rangka mewujudkan suatu sistem dan prosedur yang tertib dan berkekuatan hukum, karena tugas pemerintahan adalah memastikan terwujudnya kesejahteraan umum masyarakat, oleh karena itu, butuh *guidence* dan/atau petunjuk agar prosesnya terukur sesuai dengan nilai-nilai tujuan negara yang tertib dalam norma peraturan perundang-undangan. Kenapa harus bernilai normatif, karena segala aktivitas penyelenggaraan harus terukur dan

---

<sup>6</sup> Ronald H. Sianturi, dkk, Perlindungan Hak Pekerja Askes Pasca Pembubaran PT. Askes (Persero) dalam Jurnal, Mimbar Hukum, Vol. 26, No.3, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Oktober 2014 Hlm.438.



berdasarkan peraturan perundang-undangan serta bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945. Terukurnya penyelenggaraan urusan publik dapat memberikan kemanfaatan hukum bagi pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umum. Dengan kata lain...‘masyarakat harus dapat merasakan adanya kemanfaatan adanya hukum.’<sup>7</sup>

Konstruksi tersebut memberi esensi, penyelenggaraan urusan otonomi daerah oleh pemerintahan daerah bagi pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan umum di daerah harus bernilai normatif, memiliki maksud bernilai normatif tidak harus selalu berdasarkan pada peraturan hukum tertulis saja (hukum positif tertulis) melainkan pula dengan mendasarkan atas praktek-praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan hukum yang hidup dalam praktek kerja pemerintahan daerah sebagai unsur konsep konvensi hukum tata negara, disamping itu juga dapat berdasarkan pada peraturan kebijakan bersumber atas hukum dengan bersandar pada kewenangan badan/lembaga atau pemangku jabatan yang bawenang

melaksanakan urusan pemerintahan daerah. Pelaksanaan urusan pemerintahan daerah harus mendapat perlindungan hukum secara fundamental, hal itu secara nyata diperintahkan Pasal 18, 18A dan Pasal 18B UUD 1945. Pentingnya esensi tersebut secara *das sollen* dan *das sein* dinyatakan dalam *The international commission of Jurist pada Kongres Athena Tahun 1955*, dan dalam *The Internasional of Jurist* pada Kongres pada Tahun 1965 memberi rumusan negara hukum modern di antara lainnya...syarat-syarat negara hukum modern yaitu perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu harus menentukan harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang di jamin.<sup>8</sup> Penyelenggaraan urusan otonomi daerah oleh pemerintahan daerah salah satu bagian hak yang dijamin dalam konstitusi. Maka oleh karena demikian penyelenggaraan otonomi daerah oleh Pemerintah Daerah dalam rangka pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umum, masyarakat atau rakyat di daerah harus bersifat normatif,

---

<sup>7</sup> Disarikan dari Azmi, *Demokrasi Dalam Negara Berdasarkan Pancasila dan Masyarakat Islam*, dalam *Jurnal Al Qalam*, Vol. 33 No. 2, Lembaga Penelitian Institut Agama Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin, Juli-Desember 2016, hlm.10

---

<sup>88</sup> Disarikan dari Rocky Marbun dan Armilius, *Fallacy (Sesat Pikir) Argumentum Ad Verecundiam Dalam Motivering Vomis (Pertimbangan Hukum)* dalam *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 07 No.2, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Juli 2018, hlm.329.

baik bersifat/bernilai normatif berdasarkan atas peraturan hukum tertulis maupun berdasarkan pada hukum yang berlaku dalam dunia kerja lingkungan jabatan badan hukum publik penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Secara teoritis substansi itu merupakan bagian dari penjabaran ajaran Kant, Immanuel,<sup>9</sup> 1775, *Zum Ewigen Frieden* “*Ein Philosophischer Entwurf*”, Friedrich Nicolovius, Königsberg, yang meletakkan esensi, pencapaian kesejahteraan dan kemakmuran rakyat tidak dapat tercapai dengan baik tanpa berdasarkan atas hukum. Janji-janji politisi, bujuk rayu kaum bangsawan dan melalui kekuasaan pemerintah otoritas tidak dapat memberi hasil dan kemanfaatan yang baik bagi pembangunan, kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Atas kenyataan itu, secara analitatif menunjukkan penyelenggaraan otonomi daerah dalam memajukan daerah bertujuan untuk mencapai kemakmuran rakyat melalui pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umum merupakan elemen dari implementasi konsep ajaran negara hukum kesejahteraan, dari setidaknya dengan hukum dapat mengatur ketertiban, mengawasi cara-cara memperoleh

kesejahteraan atas dasar kewenangan diberikan dan diatur oleh hukum, karena tanpa dengan hukum “tidak ada kepastian apakah kepatuhan dan sekaligus kesejahteraan rakyat dalam jangka panjang lebih terjamin melalui cara-cara yang mengandalkan ketegasan atau bujuk rayu dengan kekuasaan ditangan....”<sup>10</sup>, tentu memperlihatkan, hukum harus ada dalam rangka mengatur organ penyelenggara kejahteraan dan cara memperoleh kesejahteraan berdasarkan atas hukum, artinya pencapaian kemakmuran rakyat dengan pembangunan dan kesejahteraan umum, sejak dari perencanaan, pelaksanaan, pencapaian output, dan pengambilan kemanfaatan dan faedah harus dilakukan dengan cara-cara hukum. Esensi hukum menentukan ukuran-ukuran, batasan-batasan, kelayakan-kelayakan terhadap pencapaian isi/materi pengaturan hukum. Karena itu seluruh peraturan hukum bernilai normatif bersifat mengikat harus ditaati dalam pencapaian pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umum masyarakat atau rakyat di daerah, dengan hukum bernilai normatif berdasarkan konstitusi dan Undang-Undang Dasar Negara Republik

---

<sup>9</sup> Kant, Immanuel, 1775, *Zum Ewigen Frieden* “*Ein Philosophischer Entwurf*”, Friedrich Nicolovius, Königsberg,

---

<sup>10</sup> Immanuel Kant, *Zum Ewigen Frieden* “*Ein Philosophischer Entwurf*”, Friedrich Nicolovius, Königsberg, 1795. Diterjemahkan oleh Arpani Harun dan Hendarto Setiadi, menjadi judul,

Indonesia Tahun 1945. Tampak, keutamaan ‘hukum mendapatkan keabsahannya karena selalu menjaga konsistensi atau kesesuaian antar norma. Peraturan perundang-undangan memiliki kewajiban untuk selalu konsisten dan menjaga agar tidak terjadi tabrakan yang berakibat saling meniadakan antar norma hukum. Hal itu sangat penting untuk memberi landasan bagi pemerintah daerah sebagai pemangku jabatan yang kerap mengambil kebijakannya tertentu yang pelaksanaan belum jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup>

Kerangka di atas mengilhami secara konsitusional berjalannya Ajaran *Welfare State* oleh lembaga/badan/organ negara atau pemerintahan pelaksana.<sup>12</sup> Dalam kaitan itu menunjukkan Pemerintahan Daerah merupakan bagian organ negara terpengaruh dan berpengaruh atas dan oleh konstitusi/UUD 1945 berada dalam lingkungan kekuasaan eksekutif keberadaannya secara hukum dasar dan peraturan perundang-undangan sebagai

penjabar hukum dasar atas wewenang dari proses desentralisasi berdasarkan asas otonomi Daerah dan asas tugas pembantuan ‘berkewajiban menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dengan kemandirian daerah menyelenggarakan ajaran negara kesejahteraan. Karena itu arah dan tujuan utama dibentuk Pemerintahan Daerah adalah dalam rangka memajukan segenap bangsa Indonesia melalui pembangunan dan pelaksanaan kesejahteraan umum. Maka hukum bernilai normatif sangat menentukan ukuran pencapaian, pencapaian hasil, kemanfaatan dan pengambilan faedahnya dari keberadaan pemerintahan daerah yang diatur konstitusi.

### **E.Kesimpulan**

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bernilai normatif bentuk pelaksanaan urusan otonomi daerah oleh pemerintahan daerah dilakukan bukan saja melalui peraturan hukum tertulis melainkan pula berdasarkan norma-norma hukum tidak tertulis yang hidup, ditaati, diikuti dan dijalankan berulang-ulang dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dalam kerangka melaksanakan perintah konstitusi dan UUD 1945 untuk memajukan

---

**Menuju Perdamaian Abadi, Sebuah Konsep Filosofis**, Mizan, Bandung, 2005, hlm. 109.

<sup>11</sup> Disarikan dari Mardian Wibowo, Menakar Konstitusionalitas Sebuah Kebijakan Hukum Terbuka Dalam Pengujian Undang-Undang, dalam Jurnal Konstitusi Vol. 12 No. 2, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Juni 2015, MHlm. 210

<sup>12</sup> Lihat, RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional) 2004-2009, Sinar Grafika Maret 2005, hlm. 111-115 & 131-147.

---

Lihat Pula Materi Muatan UU No. 25 Tahun 2004

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia melalui pencapaian pembangunan dan peningkatan kesejahteraan umum di daerah.

**DAFTAR PUSTAKA****A. Buku-Buku**

Bagir Manan, 2005. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH), Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.

Budi Setiono, 2018. *Model dan Desain Negara Kesejahteraan*, Nuasa Cendikia, Bandung.

Kant, Immanuel, 1795. *Zum Ewigen Frieden* "Ein Philosophischer Entwurf", Friedrich Nicolovius, Konigsberg.

Strong, C.F. 1966. *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form* ...C.F Strong, O.B.E, M.A., The Englihs Book Society and Sidwick & Jacson Limited London.

Ronny Hanitidjo Soemitro, 1994, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurumentri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

**B. Jurnal**

Jurnal Konstitusi, Volume 1 Nomor 1, PSKN Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009.

Jurnal Mimbar Hukum, Volume 26, Nomor 3, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Oktober 2014.

Jurnal Konstitusi Volume 12 Nomor 2, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Juni 2015.

Jurnal Al Qalam, Volume 33 Nomor 2, Lembaga Penelitian Institut Agama Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin, Juli-Desember 2016.

Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 07 Nomor 2, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Juli 2018.

**C. Hukum/Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Pembangunan Nasional*.

Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor.11 Tahun 2009 tentang *Kesejahteraan Sosial*.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang *Sistem Jaminan Sosial*

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang *Penanganan Fakir Miskin*

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang *Desa*