

PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DAN DAMPAKNYA TERHADAP HUKUM DAN PERUBAHAN SOSIAL

Mastur¹

Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim Semarang

mastur_unwahas@ yahoo.com

ABSTRAK

Reformasi 1998 telah mengubah sendi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Perubahan yaitu dalam sistim pemerintahan dari yang sentralistik menjadi desentralisasi dengan adanya otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah merupakan amanat Undang-undang Dasar 1945 yang selanjutnya diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintahan daerah memiliki tugas dan kewenangan yang besar terhadap daerahnya sendiri. Oleh karena itu daerah daerah harus siap mengelola sumber daya alam, sumberdaya manusia dan menggali potensi – potensi yang ada didaerah agar bermanfaat bagi masyarakat daerahnya sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan rakyatnya pada khususnya dan untuk kemajuan bangsa dan Negara.

Pelaksanaan otonomi daerah berdampak bagi masyarakat baik positif maupun negatif. Otonomi daerah berdampak bagi masyarakat daerah terhadap hukum, ekonomi, sosial, budaya, perilaku masyarakat dan pemerintah. Otonomi daerah telah membawa perubahan sosial pada perilaku masyarakat. Perubahan paradigma pemerintahan sentralisasi ke pemerintahan desentralisasi telah menyebabkan perubahan-perubahan dalam masyarakat . Pelaksanaan otonomi daerah perlu didukung oleh semua pihak, baik kesiapan masyarakat maupun aparat pemerintah daerah agar pelaksanaannya efektif, efisien dan berorientasi pada kualitas pelayanan serta melibatkan partisipasi masyarakat.

Kata kunci : pelaksanaan otonomi daerah, perubahan sosial

A. Latar Belakang

Memasuki abad XXI, terjadi peristiwa besar di Indonesia mengawali abad yang dinantikan oleh seluruh masyarakat dunia. Gerakan Reformasi yang terjadi pada pertengahan tahun 1997 demikian dasyat sehingga mampu menggulingkan pemerintahan Orde Baru, yang dianggap sudah tidak layak untuk menjalankan pemerintahan Indonesia. Sejalan dengan terjadinya gerakan Reformasi marak pula isu-isu heroik yang berkaitan dengan penegakan demokrasi, upaya menghindari disintegrasi, upaya pembentukan pemerintahan yang baik dan bersih, kredibilitas pemimpin, pemberantasan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme), pemberdayaan

¹ Kandidat Doktor Ilmu Hukum Universitas 11 Maret Surakarta
Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTIE Vol. 8 No. 1 Mei 2015

masyarakat, pembangunan berkelanjutan, pembentukan otonomi daerah, dan masih banyak isu-isu lainnya.

Indonesia dalam hal ini memilih desentralisasi pemerintahan yang dilandasi konstitusi kita yang diamandemen yaitu: UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), dan pasal 18; dibarengi dengan pelaksanaan otonomi daerah. Pilihan itu dilakukan dengan beberapa alasan. Secara politis desentralisasi pemerintahan mencegah penumpukan kekuasaan pada sekelompok orang dengan mendidik rakyat untuk ikut serta secara aktif dengan menggunakan hak dan kewajibannya dalam pemerintahan. Secara organisatoris desentralisasi menuju pada pemerintahan yang efisien–efektif; urusan daerah dikerjakan pemerintah daerah dan urusan/kepentingan nasional ditangani pemerintah pusat; karenanya pengambilan keputusan (politik) dapat dilakukan dengan cepat dan tepat, sehingga permasalahan dan hambatan yang timbul karena perbedaan faktor geografi, demografi, sosial ekonomi, kebudayaan, hukum dan sebagainya dapat lebih mudah diperkirakan dan diatasi.

Secara kultural pemerintah dapat mencurahkan pembangunan di daerah, karena lebih memahami aspirasi dan kebutuhan masyarakat serta mampu menjangkau pelayanan pada rakyat.² Pengembangan otonomi daerah memiliki konsekuensi logis, yaitu menghormati dan mewujudkan aspirasi, kebutuhan dan gagasan rakyat dalam menyelesaikan permasalahan yang timbul. Secara yuridis dan sosiologis otonomi daerah adalah milik rakyat yang tinggal dan hidup di daerah-daerah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dijamin hak-hak dan kewajibannya.³

Perpindahan kekuasaan dari Orde baru ke Orde Reformasi mengalami perubahan juga dalam hal sistem pemerintahan yang sentralistik menjadi sistem desentralisasi dimana daerah memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur wilayahnya atau daerah sendiri. Dengan pemberian otonomi daerah dengan dasar undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, daerah memiliki tugas dan kewenangan yang besar terhadap daerahnya sendiri. Pemberlakuan otonomi daerah agar dapat berfungsi maksimal dan sesuai dengan harapan konstitusi kita pasal 18, maka daerah harus siap mengelola sumber daya alam, sumberdaya Manusia dan menggali potensi –potensi yang ada di daerah agar bermanfaat bagi masyarakat daerahnya sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan rakyatnya pada khususnya dan untuk kemajuan bangsa dan Negara. Dengan pelaksanaan Otonomi daerah akan berdampak positif dan negative bagi masyarakat daerah terhadap hukum, ekonomi, sosial, budaya, perilaku masyarakat dan pemerintah dan sebagainya. Oleh karena itu kami berdua menulis dengan judul Pelaksanaan Otonomi daerah dan dampaknya terhadap hukum dan perubahan masyarakat.

B. Permasalahan

² Sedarmiyati, 2000. Soetandyo Wignyosoebroto, Prof., 2002. Hukum: *Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Penerbit ELSAM dan HUMA.

³ Benyamin Hoesein, 2001. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah kami sampaikan diatas maka permasalahannya adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan Otonomi daerah di Indonesia sampai saat ini ?
2. Bagaimana dampak pelaksanaan otonomi daerah bagi perubahan hukum dan masyarakat ?

C. Pembahasan

1. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia

a. Urgensi Otonomi Daerah

Dengan pergantian orde baru ke orde reformasi berakibat juga dalam sistim pemerintahan Indonesia yaitu dari sentralistik ke Desentralisasi. Dengan berlakunya undang-undang no 22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-undang no 32 tahun 2004 maka era otonomi dalam pemerintahan berjalan sesuai dengan tuntutan-tuntutan masyarakat sehingga dapat meredam dan mengurangi tuntutan daerah-daerah yang ingin memisahkan diri sehingga Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat terjaga.

Ada tiga argumentasi mendasar yang melandasi asumsi otonomi daerah memperkuat dimensi kebersamaan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu :

1. Otonomi daerah merupakan kebijakan dan pilihan strategis dalam rangka memelihara kebersamaan nasional dimana hakikat khas daerah tetap dipertahankan dengan memberikan kewenangan yang proporsional dalam mengurus rumah tangga daerah itu sendiri. Pemerintah pusat dalam hal ini memberikan jaminan kewenangan tersebut dengan tetap membimbing daerah pada koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Melalui otonomi daerah pemerintah menguatkan sentra ekonomi kepada daerah dengan memberikan kesempatan untuk mengurus dan mengelola potensi ekonominya sendiri secara proporsional. Apabila potensi ekonomi tersebut menyebar secara merata dan berkelanjutan, kesatuan ekonomi nasional akan memiliki fundamental yang sangat kuat;
3. Otonomi daerah akan mendorong pemantapan demokrasi politik di daerah dengan landasan desentralisasi yang dijalankan secara konsisten dan proporsional.

Pilihan Otonomi daerah bagi negara berdaulat oleh *Lipson* (1981) dikatakan terkait dengan beberapa pertimbangan, antara lain: kedudukan kewarganegaraan, kekuasaan Negara terbatas atau tidak terbatas, kewenangan di tangan rakyat atau ditentukan negara, pemerintahan sentralistik atau desentralistik, dan hubungan luar negeri ditentukan oleh pemerintah atau keputusan rakyat tentang kebutuhan hubungan tersebut. Indonesia dalam hal ini memilih desentralisasi pemerintahan yang dilandasi konstitusi, yaitu: UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), dan pasal 18; dibarengi dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Pilihan itu dilakukan dengan beberapa alasan. Secara politis desentralisasi pemerintahan mencegah penumpukan kekuasaan pada sekelompok orang dengan mendidik rakyat untuk ikut serta secara aktif dengan menggunakan hak dan kewajibannya dalam pemerintahan. Secara organisatoris desentralisasi menuju pada pemerintahan yang efisien–efektif; urusan daerah dikerjakan pemerintah daerah dan urusan/kepentingan nasional ditangani pemerintah pusat; karenanya pengambilan keputusan (politik) dapat dilakukan dengan cepat dan tepat, sehingga permasalahan dan hambatan yang timbul karena perbedaan faktor geografi, demografi, sosial ekonomi, kebudayaan, hukum dan sebagainya dapat lebih mudah diperkirakan dan diatasi. Secara kultural pemerintah dapat mencurahkan pembangunan di daerah, karena lebih memahami aspirasi dan kebutuhan masyarakat serta mampu menjangkau pelayanan pada rakyat (The Liang Gie, 1968; Sedarmiyati, 2000).

b. Pelaksanaan Otonomi Daerah

Perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik berpengaruh dan berdampak luas pada sendi-sendi kehidupan sosial budaya, ekonomi, politik dan hukum di masyarakat. Desentralisasi Pemerintahan sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah memiliki tiga tujuan pokok bersifat politik, administratif dan sosial ekonomi. Tujuan politik mencakup demokratisasi infrastruktur (instrumen) politik melalui partai politik (Parpol) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Tujuan administratif meliputi pembagian urusan pemerintahan, sumber keuangan, penguatan dan pembaruan manajemen pemerintahan, dan pembangunan sumberdaya manusia (SDM) aparatur pemerintah lewat pemilihan kepala daerah (Pilkada). Dan tujuan sosial ekonomi berusaha meningkatkan indeks pembangunan manusia (IPM), kerukunan dan ketahanan sosial. Ketiga tujuan yang dicapai oleh desentralisasi pemerintahan memberi penguatan pada pelaksanaan otonomi daerah. Pemilihan kepala daerah yang demokratis, didukung oleh fungsi dan peran partai politik dan lembaga legislatif yang kuat dengan membela dan menyuarakan aspirasi rakyat, kondisi pemerintahan yang baik dan bersih serta didukung oleh kualitas SDM, kerukunan dan ketahanan sosial yang kokoh, menjadikan pelaksanaan otonomi daerah memberi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat yang optimal⁴ (Sutopo JK., 2007).

Good Governance merupakan faktor pendukung keberhasilan otonomi daerah. Pemerintahan yang memenuhi kriteria *good governance* adalah⁵

⁴ Sutopo, JK., 2007. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, dalam *WADES Jurnal Pedesaan dan Pengembangan Daerah*, vol. : 4 September 2007. Surakarta: PUSLITBANGDES

⁵ SB. Yudoyono, Ichlasul Amal, Sofian Effendi, Muhtar Mas'ud, 2002., *Good Governance dan Otonomi Daerah*, Forkoma MAP., Yogyakarta: Kagama, Universitas Gadjah Mada.

1. pilihan dan penunjukan pejabatnya kompeten, menerapkan prinsip transparansi dalam melaksanakan aspek dan fungsi pemerintahan di daerah,
2. melakukan akuntabilitas secara yuridis terhadap setiap tindakan dan keputusannya kepada publik,
3. mampu mendorong partisipasi masyarakat dalam menjalankan pemerintahan,
4. harus memiliki kepastian dan penegakan hukum (rule of law) yang jelas,
5. menjunjung prinsip kesetaraan dan keadilan bagi seluruh rakyat (SB.Yudoyono dkk., 2003).

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah memposisikan daerah dan masyarakat menjadi pelaku mewujudkan kesejahteraan sosial dengan melaksanakan kebijakan public melalui pelayanan prima, penegakan aturan hukum dan pemberdayaan masyarakat. Pelayanan publik harus terjangkau, tepat kebutuhan dan sasaran serta berlangsung efisien–efektif (cepat), karena masyarakat menghendaki pelayanan yang mudah, murah, cepat dan baik. Artinya pelayanan publik harus dilakukan dengan terencana, terukur sasaran dan hasilnya, dilakukan oleh aparatur yang kompeten melalui cara, prosedur dan aturan hukum yang tegas, dan pasti. Faktor-faktor penting berlangsungnya otonomi daerah ditentukan oleh manusia, seperti Kepala Daerah dan anggota eksekutif lain serta jajaran legislatif; dan tidak kalah penting adalah partisipasi masyarakat, yaitu keterlibatan seluruh masyarakat sebagai sistem terhadap masalah-masalah yang dihadapi dan mencari serta mengusahakan pemecahannya.

Faktor biaya (keuangan daerah) sangat dibutuhkan dalam mendukung pelaksanaan kebijakan dan program-programnya. Biaya ini digali dari pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah, dinas dan dana alokasi umum maupun khusus yang harus diraih dari pemerintah pusat. Faktor peralatan – instrumen berupa perangkat keras (teknologi) dan lunak. Dan sistem, organisasi, manajemen serta struktur organisasi tata laksana (SOT) yang cocok dengan kebutuhan pelayanan masyarakat dan pengelolaan pengembangan daerah (Riwu Kaho, 1988). Dengan demikian desentralisasi dan pelaksanaan otonomi daerah sangat diwarnai oleh keragaman SOT, potensi dan latar belakang sosial budaya dan ekonomi masing-masing kabupaten dan kota. Lalu bagaimana dengan kebijakan publik berikut penjabaran program-program yang dilaksanakan? Pelaksanaan otonomi daerah, terlebih dulu dijamin adanya beberapa kondisi yang harus ada. Pertama, rumusan dan penetapan visi-misi, karena isinya menyangkut gambaran masa depan (berjangka tertentu) kabupaten dan kota yang dirumuskan berdasarkan harapan, kebutuhan masyarakat serta semua stakeholders. Penetapan visi-misi daerah harus berlangsung demokratis, dan dijabarkan singkat oleh SKPD ke dalam indikator untuk dilaksanakan. Kedua, kewenangan menjalankan pemerintahan daerah dengan melaksanakan urusan, dan menjalin jejaring dan kerjasama dengan kabupaten/kota lain, serta pihak-

pihak lain. Dan ketiga, adanya kelembagaan yang ditata menurut ruang lingkup pelayanan, realitas sosial dan tanggung jawab; serta dukungan anggaran biaya. Pelaksanaan otonomi daerah adalah peristiwa perubahan sosial besar yang direncanakan. Pengalaman serupa tapi tidak sama di Amerika Serikat pada masa *Bill Clinton* melahirkan prinsip-prinsip *Gore's Commission* tentang pembaharuan pelayanan publik. Hal yang perlu dicatat disini bahwa prinsip-prinsip tersebut mengunggulkan pelayanan prima, antara lain: keramah tamahan pada pelanggan (masyarakat), kemitraan dengan publik dan swasta, penggunaan hasil secara terukur, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat dan perlunya perencanaan strategis (*Osborn et al., 1999*). Semua itu dikaitkan dengan pertimbangan orientasi usaha bisnis, misi awal untuk pengembangan sumberdaya local

Pada prakteknya, UU No.22 Tahun 1999 mengalami berbagai permasalahan, diantaranya kekuasaan legislatif yang semakin kuat (*legislative heavy*). Hal ini sangat bertolak belakang dengan pelaksanaan yang terjadi pada masa orde baru, dimana pada masa itu kekuasaan eksekutif yang sangat kuat (*eksekutive heavy*). Posisi DPRD dikatakan kuat karena lembaga ini memiliki kewenangan yang sangat besar dan kuat. DPRD berwenang memilih kepala daerah, mengawasi, meminta laporan pertanggung jawaban, bahkan dapat menjatuhkan/menurunkan jabatan kepala daerah. Dengan posisi dan kewenangan tersebut, praktek KKN di lembaga DPRD semakin subur melalui politik uang dalam bentuk pembelian suara anggota-anggota DPRD, pemerasan terhadap kepala daerah dengan menjadikan laporan pertanggung jawaban tahunan sebagai alatnya, serta adanya kolusi antara Pemda dan anggota DPRD dalam penanganan proyek-proyek.

Pada tahun 2000, terjadi perubahan/amandemen UUD 1945 termasuk perubahan Pasal 18 yang menjadi dasar pelaksanaan pemerintahan di daerah. Perubahan tersebut menghendaki pengaturan tentang pemerintahan daerah yang berbeda dengan pengaturan dalam UU No 22 Tahun 1999. Sehingga perubahan yang terjadi dalam Pasal 18 UUD 1945 tersebut mengakibatkan adanya keharusan penggantian hukum lama dengan hukum baru, yang kemudian terbentuklah UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun isi perubahan UUD 1945 yang dituangkan dalam ketentuan-ketentuan dalam UU No. 32 tahun 2004 adalah sebagai berikut :

1. *Prinsip Otonomi, Pembagian Urusan, dan Hubungan Hierarkis*

Prinsip otonomi dalam UU No. 32 tahun 2004 tidak mengalami banyak perubahan, yaitu prinsip otonomi seluas-luasnya dimana daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam UU. Adapun urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama . Selain itu, dalam UU No.32 Tahun 2004 diatur kembali hubungan hierarkis antara

pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota walaupun tidak secara eksplisit disebutkan secara tegas.

2. *Pemilihan Kepala Daerah*

UU No.32 tahun 2004 menganut sistem pemilihan langsung yang memberi kesempatan luas kepada masyarakat di daerah untuk memilih sendiri Kepala Daerah dan Wakilnya. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Amandemen yang menyatakan bahwa: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”.

3. *Pertanggungjawaban Kepala Daerah*

UU No 32 Tahun 2004 menggariskan bahwa Pemerintah Daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD, karena hubungan Pemerintah Daerah dan DPRD adalah hubungan kemitraan. Berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 120/1306/SJ tanggal 7 Juli 2005, Pemerintah Daerah hanya menyampaikan informasi yang bersifat laporan kepada DPRD, yaitu berupa Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) tentang pelaksanaan tugasnya dalam satu tahun terakhir atau laporan tentang akhir masa jabatan. Terhadap laporan tersebut DPRD tidak dapat menolak atau menerima LKPj tersebut, sehingga DPRD tidak dapat menjatuhkan Kepala Daerah .

Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dilakukan kepada Pemerintah Pusat. Dalam hal ini, Gubernur menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sedangkan Bupati/Walikota menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur .

4. *Sistem Pengawasan*

Ketentuan tentang pengawasan, yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, diseimbangkan dengan pembinaan melalui pengawasan yang berupa penilaian atas produk-produk daerah dengan cara dan sampai waktu tertentu. Pembinaan pemerintah pusat terhadap daerah tidak dimaksudkan untuk mengurangi atau bahkan merintangi pelaksanaan otonomi daerah. Namun pembinaan tersebut ditujukan agar tidak terjadinya disintegrasi nasional dan disharmonisasi hukum nasional.

5. *Keuangan Daerah*

Ketentuan mengenai sumber keuangan daerah diatur dalam pasal 157 UU No.32 Tahun 2004, yaitu terdiri atas pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan serta pendapatan lain yang sah. Sedangkan pendapatan asli daerah terdiri atas hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipusatkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Selain itu daerah dapat melakukan pinjaman luar negeri melalui pemerintah pusat.

6. *Kepegawaian Daerah*

Pasal 129 UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa pemerintah (pusat) melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil di daerah dalam satu penyelenggaraan manajemen pegawai sipil secara nasional. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pada Jabatan Eselon II pada pemerintah provinsi ditetapkan oleh Gubernur, sedangkan Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pada jabatan eselon II pada pemerintah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi kepada Gubernur .

7. *Pemberhentian Kepala Daerah*

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 peluang DPRD untuk memberhentikan Kepala Daerah di dalam masa jabatannya agak dipersulit. DPRD hanya dapat mengajukan pendapat mengenai alasan pemberhentian Kepala Daerah karena melanggar sumpah/janji dan tidak melaksanakan kewajibannya kepada Mahkamah Agung, yang kemudian dari putusan Mahkamah Agung tersebut diusulkan kepada Presiden. Pendapat DPRD yang akan diajukan kepada MA tersebut harus melalui mekanisme rapat paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya tiga perempat dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir. Pemberhentian Kepala Daerah hanya dapat dilakukan oleh Presiden tanpa atau dengan adanya usulan DPRD.

2. Dampak Pelaksanaan Otonomi Daerah terhadap hukum dan perubahan Sosial di Indonesia

a. Perubahan hukum Sosial masyarakat

Perubahan sosial merupakan proses perkembangan unsur sosio, budaya dari waktu ke waktu yang membawa perbedaan yang berarti dalam struktur dan fungsi masyarakat dibandingkan dengan keadaan sebelumnya. Hal ini terjadi sebagai akibat dari suatu perubahan yang datang, baik dari kemajuan berpikir manusia maupun dari perubahan lingkungan dan teknologi. Manusia adalah makhluk yang bermasyarakat, ia akan selalu membutuhkan dan dibutuhkan oleh sesamanya. Dalam suatu kehidupan, manusia membentuk suatu kelompok tertentu yang merupakan suatu sistem yang sangat kompleks dan unik sifatnya. Sebagai suatu sistem, masyarakat terdiri dari sub-sub sistem yang saling interaktif. Setiap sub sistem dengan peranannya dapat dipandang mutlak adanya, oleh karena hakikat kesatuan itu sesungguhnya merupakan sesuatu yang terpecahpecah dan terbagi-bagi, namun keberadaannya saling mengokohkan satu sama lain. Secara abstrak masyarakat yang terdiri dari pranata-pranata sosial, struktur-struktur sosial, sistem nilai, norma, aturan, maupun kebiasaan itu akan mewujudkan tatanan kongkrit seperti: sub sistem politik, sub sistem ekonomi, sub sistem sosial, sub sistem budaya maupun sub sistem lainnya. Perubahan masyarakat akan selalu terjadi dan dapat meliputi aspek-aspek kehidupan masyarakat. Inti dari proses perubahan masyarakat itu sendiri

adalah adanya perubahan norma-norma atau adanya pergeseran pergeseran nilai-nilai dalam masyarakat.

Dengan adanya perubahan dalam kehidupan masyarakat itu, maka anggota-anggotanya (warga masyarakat) akan berusaha mengatur strategi untuk menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut. Ada beberapa faktor dominan yang dapat mempengaruhi terjadinya perubahan dalam masyarakat (perubahan sosial).

1. Perubahan kondisi geografis
2. Kebudayaan materiil
3. Komposisi penduduk
4. Perubahan ideologi maupun karena difusi ataupun penemuan-penemuan baru dalam masyarakat (*Soekanto, 1987:285*)

Bertambahnya penduduk yang terlalu cepat akan menyebabkan terjadinya perubahan dalam struktur masyarakat yang menyangkut lembaga-lembaga kemasyarakatan yang selanjutnya akan mempengaruhi lembaga pemerintahan itu sendiri. Pertumbuhan penduduk yang cepat di daerah perkotaan misalnya di Jakarta, Bogor, Tangerang, Bekasi, Depok selain disebabkan oleh natalitas juga oleh urbanisasi, modernisasi dan industrialisasi yang cepat berkembang. Menurut *Schoorl (1984:266)* sebabsebab yang menimbulkan arus perpindahan dari perdesaan ke kota mencakup dua faktor, yaitu faktor pendorong dan faktor penarik. Sebagai faktor pendorong antara lain adalah kemiskinan yang terjadi di desa-desa, sedangkan faktor penariknya adalah:

1. Keadaan ekonomi di kota dianggap lebih baik. Mereka (orang desa) berharap akan mendapatkan pekerjaan di kota dan dengan demikian akan mendapatkan uang
2. Berkaitan dengan usaha mencari pekerjaan yang lebih sesuai dengan pendidikan
3. Kota-kota memiliki fasilitas jauh lebih lengkap sehingga menjadi daya tarik tersendiri

Menurut *Steven Vago* perubahan sosial : *social change means that large numbers of people are engaging in group activities and relationship that are different from those in which they or their parents engaged in previously.*

Menurut *Roscoe Pound* batas keefektifan hukum dalam kapasitas hukum untuk mencetak masyarakat (*law's capacity to mould society*) – modern law as an instrument of government – cenderung sangat terbatas. preferensi politik mengenai “apa yg diterima/tidak diterima sbg. hukum tdk diragukan dipengaruhi persepsi mengenai apa yg secara praktis kemungkinan dilakukan”

Batas keefektifan hukum :

1. Sebagai masalah praktik, hukum hanya dapat berhubungan dengan sisi luar – bukan sisi dalam – dari orang atau sesuatu; shg, hukum tdk dapat berusaha mengontrol tindakan & keyakinan, namun hanya perilaku yg dapat diobservasi;

2. kedua, hukum sbg instrumen pemerintah menyandarkan pada agen eksternal untuk menggerakkan. persepsi hukum (*legal precepts*) tdk dapat menegakkan sendiri;
3. ketiga, terdapat kepentingan & tuntutan yg kemungkinan dikehendaki oleh hukum, namun secara alami tdk dapat dijaga oleh hukum.

b. Otonomi Daerah dan Perubahan Budaya di Indonesia

Pelaksanaan otonomi daerah di berbagai daerah di Indonesia telah menimbulkan dampak, baik dampak positif maupun dampak negatif seperti beberapa contoh yang telah penulis sebutkan di atas. Selain itu otonomi daerah juga telah membawa perubahan-perubahan budaya dalam masyarakat Indonesia. Pengertian budaya atau kebudayaan dalam arti luas menurut *E.B.Tylor* adalah kompleks yang mencakup pengetahuan, kepercayaan, moral, hukum, adat-istiadat dan kemampuan-kemampuan lain serta kebiasaan-kebiasaan yang didapatkan manusia sebagai anggota masyarakat melalui proses belajar (*Tylor dalam Soekanto , 1969 : 55*). Dalam pengertian sempit, kebudayaan diartikan sebagai hasil cipta, karya dan karsa manusia untuk mengungkapkan hasratnya akan keindahan . Jadi pengertian kebudayaan dalam arti sempit adalah berupa hasil-hasil kesenian.

Perubahan kebudayaan yang akan dibahas dalam tulisan ini difokuskan pada bahasan kebudayaan dalam arti luas, dalam arti perubahan perilaku pemerintah dan masyarakat yang terkait dengan bidang politik, pemerintahan, ekonomi, sosial dan sebagainya, walaupun bahasannya secara umum dan tidak mengupas seluruh aspek dari bidang-bidang tersebut. Sejalan dengan tekad pemerintah untuk melaksanakan otonomi daerah, maka telah terjadi perubahan-perubahan paradigma (*Warseno dalam Ambardi dan Prihawantoro, 2002 : 181*), yaitu :

1. Paradigma dari sentralisasi ke desentralisasi
2. Paradigma kebijakan tertutup ke kebijakan terbuka (transparan)
3. Paradigma yang menjadikan masyarakat sebagai obyek pembangunan ke masyarakat yang menjadi subyek pembangunan.
4. Paradigma dari otonomi yang nyata dan bertanggungjawab ke otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.
5. Paradikma dari organisasi yang tidak efisien ke organisasi yang efisien .
6. Paradigma dari perencanaan dan pelaksanaan program yang bersifat *top down* ke paradigma sistem perencanaan campuran *top down* dan *bottom- up*

Perubahan paradigma ini juga merubah budaya masyarakat dalam melaksanakan kegiatannya dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Perubahan paradigma pemerintahan sentralisasi ke pemerintahan desentralisasi telah menyebabkan kebingungan pada aparat pemerintah daerah yang sudah terbiasa menerima program-program yang telah dirancang oleh pemerintah

pusat. Sekarang mereka dituntut untuk melaksanakan pemerintahan yang efisien dan berorientasi pada kualitas pelayanan serta melibatkan partisipasi masyarakat. Pemerintah Daerah dituntut untuk secara mandiri melaksanakan aktivitas perencanaan, pelaksanaan sampai pada pengawasan program pembangunan yang dilaksanakan di daerahnya. Selain itu daerah dituntut kemampuannya untuk membiayai sebagian besar kegiatan pembangunannya sehingga diperlukan sumberdaya manusia yang berkualitas, kreatif, inovatif, yang diharapkan dapat menghasilkan pemikiran, konsep dan kebijakan dalam rangka mencari sumber pembiayaan pembangunan tersebut. Perubahan paradigma dalam waktu yang relatif singkat, tentu saja belum membuat para aparat pemerintah daerah dan masyarakat memahami sepenuhnya hakekat dan aturan-aturan pelaksanaan otonomi daerah. Walaupun demikian sedikit demi sedikit aparat pemerintah daerah dan masyarakat mulai belajar menyesuaikan diri dengan iklim otonomi daerah. Aktivitas yang mengarah pada efisiensi dan upaya peningkatan kualitas pelayanan, inovasi dan kreativitas dalam penggalan potensi daerah mulai digiatkan. Beberapa contoh dapat disebutkan yaitu bahwa instansi-instansi pemerintah di daerah giat mendorong para pegawainya untuk meningkatkan dan mengembangkan ketrampilan dan keahliannya melalui peningkatan pendidikan, baik formal maupun non formal. Contoh yang lain adalah pemangkasan prosedur birokrasi yang bertele-tele, dengan tujuan untuk efisiensi.

Iklim keterbukaan yang mewarnai otonomi daerah telah membawa perubahan pada perilaku masyarakat yang semula tidak diberi kesempatan untuk mengetahui dan berperan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan kemudian diberi kesempatan untuk terlibat dalam program-program pembangunan. Keadaan ini kemudian melahirkan sikap-sikap yang kadang-kadang sangat berlebihan. Masyarakat yang masih awam dengan penerapan sistem demokrasi menganggap bahwa semua masalah pemerintahan juga harus dipertanggungjawabkan secara langsung kepada mereka. Pada awal masa reformasi kita dapat melihat maraknya demonstrasi masyarakat yang kadang-kadang sangat brutal dan kasar menuntut agar pejabat-pejabat pemerintahan yang dianggap telah menyimpang dalam melaksanakan tugas-tugas yang diamanatkan kepadanya diadili atau mengundurkan diri. Masyarakat seolah-olah sudah tidak mempunyai kepercayaan kepada lembaga yang dapat menyalurkan aspirasi mereka, sehingga tindakan main hakim sendiri menjadi pemandangan yang sangat umum. Sebagai contoh kita dapat melihat pada peristiwa yang menimpa Bupati Temanggung yang baru-baru ini diminta oleh hampir seluruh masyarakat Temanggung untuk mengundurkan diri, karena dianggap telah melakukan korupsi. Bahkan para pegawai negeri di Temanggung melakukan demonstrasi dan mogok kerja sebagai protes terhadap Bupati. Tentu saja kalau kita melihat secara proporsional pada tindakan masyarakat terutama para pegawai negeri, tindakan mogok kerja tersebut merupakan tindakan yang

menyalahi aturan dan dapat dikenakan sanksi karena para pegawai negeri tersebut mengemban tugas pelayanan kepada masyarakat.

c. Tantangan Hukum dan Sosial Budaya

Pembahasan mengenai otonomi daerah yang bersifat ideal normatif dapat dimengerti dan menyejukkan hati. Namun rasanya hal itu semua sangat berbeda dengan realitas yang ada di masyarakat. Tentu masih segar dalam ingatan kita bahwa otonomi daerah yang dilaksanakan di wilayah NKRI ini merupakan momentum dari keberhasilan gerakan reformasi sosial politik. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengiring dan mendukung perjalanan seorang anak ibaratnya, yaitu otonomi daerah yang kemudian menapaki jalan terjal dan berliku. Kita tahu, keputusannya diambil di tengah situasi hiruk-pikuk dan euforia keberhasilan reformasi dan kuatnya tuntutan demokratisasi.⁶ Kegembiraan yang berlebih itu seolah melupakan petaka krisis moneter dan ekonomi yang juga tengah melanda kehidupan bangsa. Di dalam situasi paradok seperti itu lahir keputusan besar pemberlakuan dan pelaksanaan otonomi daerah; secara pemikiran positif keadaan tersebut baik dan sah saja, dan tidak menuding siapa yang berdosa di antara kita.

Reformasi yang diartikan sebagai pembaharuan bertujuan mengoreksi bekerjanya berbagai institusi dan berusaha menghilangkan berbagai borok sebagai sumber malfunction insitusi dalam tata sosial (Wiradi, 2006); kemudian dipahami secara berbeda-beda dalam praktek. Kata sebagai simbol tidak bisa digunakan netral, dimengerti dan digunakan menurut kepentingan dan wacana politik dan hukum (Soetandyo, 2002). Oleh sebab itu pemahaman tersebut bias menyimpangkan tindakan mencapai tujuan. Jika suatu waktu kita melakukan refleksi keadaan tersebut, kita tersentuh oleh kearifan lokal dan disadarkan oleh kecerdasan spiritual.⁷

UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai landasan hukum untuk melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah yang berlaku 3 tahun sejak diundangkan, direvisi substansinya dan muncul perberlakuan UU Nomor 32 Tahun 2004. UU baru inipun konon masih dinilai belum aspiratif dan memunculkan komentar pemerintah pusat dan kabupaten/kota; sehingga bias diyakini bakal tidak menjamin melahirkan tindakan-tindakan yang mengarah pencapaian tujuan. *Judicial review* (review produk hukum) dalam hal ini UU Nomor 22 Tahun 1999 menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 dilakukan dengan membahasnya berdasarkan logika hukum, realitas hukum di masyarakat tidak diperhatikan, hasilnya tidak merupakan representasi kepentingan rakyat. Mahkamah Agung (MA) yang memiliki otoritas mereview, dalam hal ini masih

⁶ Soemanto, R.B. *Tantangan Pelaksanaan Otonomi Daerah: Perspektif Hukum dan Perubahan Sosial.*, Disampaikan dalam Sidang Senat Terbuka Universitas Sebelas Maret, Pada 29 Desember 2007

⁷ Soetandyo Wignyosoebroto, , 2002. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Penerbit ELSAM dan HUMA.

bisa dikatakan belum memiliki *conscience of the court* (hati nurani pengadilan)⁸

D. Kesimpulan

Perpindahan kekuasaan dari Orde baru ke Orde Reformasi mengalami perubahan juga dalam hal sistim pemerintahan yang sentralistik menjadi sistem desentralisasi pelaksanaan otonomi daerah berlaku setelah keluarnya undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dimana daerah memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur wilayahnya atau daerah sendiri.

Otonomi daerah telah membawa perubahan Sosial pada perilaku masyarakat yang semula tidak diberi kesempatan untuk mengetahui dan berperan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan kemudian diberi kesempatan untuk terlibat dalam program-program pembangunan. Perubahan paradigma pemerintahan sentralisasi ke pemerintahan desentralisasi telah menyebabkan kebingungan pada aparat pemerintah daerah yang sudah terbiasa menerima program-program yang telah dirancang oleh pemerintah pusat. Pemerintah Daerah dituntut untuk melaksanakan pemerintahan yang efisien dan berorientasi pada kualitas pelayanan serta melibatkan partisipasi masyarakat. Pemerintah Daerah dituntut untuk secara mandiri melaksanakan aktivitas perencanaan, pelaksanaan sampai pada pengawasan program pembangunan yang dilaksanakan di daerahnya.

Saran- Saran

⁸ Satjipto Rahardjo, 2007. *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas
Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTIE Vol. 8 No. 1 Mei 2015

DAFTAR PUSTAKA

- Amstrong, Michael, 2003. *Strategic Human Resources Management, A Guide to Action*, Jakarta: Penerbit PT. Gramedia
- Benyamin Hoesein, 2001. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Farley, 2007. dalam *Sosiologi Perubahan Sosial*, ed. Piotr Sztompka, Rawamangun, Jakarta: Prenada Media Group
- Gunawan Wiradi, 2006. “Kristal” yang Belum Mengkristal : Mencari Pegangan Di Tengah Ketidakpastian, Surakarta
- Guritno Soerjobroto, 2001. *Participatory Planning : Penyusunan Program Pembangunan Kota Bertumpu pada Masyarakat Melalui BUILD, Breakthrough Urban Initiative for Local Government*, Jakarta
- Hawley, 2007. dalam *Sosiologi Perubahan Sosial*, ed. Piotr Sztompka, Jakarta: Prenada Media Group, Rawamangun
- M.D, Moh. Mahfud. 2006. *Membangun Politik Hukum: Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustraka LP3ES Indonesia
- Macionis, 2007. dalam *Sosiologi Perubahan Sosial*, ed. Piotr Sztompka, Jakarta: Prenada Media Group, Rawamangun
- Osborn, David dan Ted Gaebler, 1996. *Mewirauahakan Birokrasi: Reinventing Government*, Jakarta: PT. Pustaka Binawan Presindo
- Persell, 2007. dalam *Sosiologi Perubahan Sosial*, ed. Piotr Sztompka, Jakarta: Prenada Media Group, Rawamangun
- Syaukani. H.R, Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid. 2003. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sabarno, Hari. 2008. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika
- Soemanto, R.B., 2007. *Perubahan Sosial : Pemahaman untuk Pengembangan Masyarakat*, Surakarta: Jurusan Sosiologi FISIP Universitas Sebelas Maret
- Soemanto, R.B. *Tantangan Pelaksanaan Otonomi Daerah: Perspektif Hukum dan Perubahan Sosial*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Sosiologi Hukum Pada Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret (Surakarta), Disampaikan dalam Sidang Senat Terbuka Universitas Sebelas Maret, Pada 29 Desember 2007
- Riwu Kaho, Josef,, 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa factor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

SB. Yudoyono, Ichlasul Amal, Sofian Effendi, Muhtar Mas'ud, 2002. *Good Governance dan Otonomi Daerah*, Forkoma MAP., Yogyakarta: Kagama, Universitas Gadjah Mada

Sedarmiyati, 2000. Soetandyo Wignyosoebroto, Prof., 2002. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Penerbit ELSAM dan HUMA

Sutopo, JK., 2007. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, dalam *WADES Jurnal Pedesaan dan Pengembangan Daerah*, vol. : 4 September 2007. Surakarta: PUSLITBANGDES

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah