

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah

1. Otonomi Daerah

Otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos* dalam bahasa Yunani yang artinya *Autos* sendiri dan *nomos* yang berarti aturan atau Undang-Undang, sehingga dapat diartikan bahwa otonomi adalah kewenangan dalam mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan daerah berarti suatu masyarakat hukum yang mempunyai batasan wilayahnya masing-masing.¹

Otonomi memiliki arti kebebasan tetapi bukan kemerdekaan, karena kebebasan yang terbatas itu merupakan bentuk penyerahan kesempatan yang patut dipertanggungjawabkan. Di dalam pemberian tanggung jawab terdapat dua hal yaitu :

- a. Pemberian tugas yang artinya sejumlah pekerjaan yang wajib diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya;
- b. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan serta menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas tersebut.²

¹Wikipedia, *Otonomi Daerah*, Diakses pada 12 Desember 2017 Pukul 14.25, https://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_daerah#cite_note-1.

² Ateng Syafrudin, 1982, *Memantapkan Pemerintahan yang Bersih, Kuat dan Berwibawa*, Bandung, Tarsito, hlm. 18.

Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerah masing-masing.³

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa lepas dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proposional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah.⁴

Otonomi daerah mempunyai visi yang mencakup tiga bagian interaksi utama, yang pertama yaitu dalam politik, dimana otonomi daerah merupakan hasil dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, merupakan proses lahirnya kepala pemerintahan daerah dengan cara dipilih langsung oleh masyarakat secara demokratis. Dengan dipilihnya kepala pemerintahan daerah secara langsung oleh

³Ateng Syafrudin, *log. cit.*

⁴HAW. Widjaja, 2014, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 8.

masyarakat maka memungkinkan penyelenggaraan pemerintah lebih cepat menanggapi kepentingan masyarakat luas dan dalam pengambilan keputusan memperhatikan segala aspek sehingga dapat di pertanggungjawabkan.

Kedua yaitu dalam bidang sosial dan budaya, dimana dalam menjalankan otonomi daerah harus sebaik mungkin untuk menciptakan keserasian sosial dan merawat serta menjaga nilai-nilai lokal yang dapat memberikan peluang terhadap kemampuan masyarakat dalam merespon kehidupan di sekitarnya.

Ketiga yaitu dalam bidang ekonomi, otonomi daerah memberikan peluang untuk pemerintah daerah dalam memajukan potensi ekonomi di daerahnya sendiri. Otonomi daerah membuka lahirnya upaya-upaya pemerintah daerah dalam menawarkan investasi-investasi, memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam perizinan usaha ataupun membangun infrastruktur untuk mendukung ekonomi di daerahnya. Sehingga, bisa dikatakan otonomi daerah dapat membawa kemajuan maupun kesejahteraan dari waktu ke waktu untuk masyarakatnya.⁵

Otonomi daerah diharapkan akan memberikan ruang gerak yang lebih leluasa untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber daya ekonomi yang ada di daerah. Upaya ini dilakukan dengan menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif di daerah dengan

⁵ H. Utang Rosidin, 2015, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung, CV. Pustaka Setia, hlm. 32-33.

penyediaan infrastuktur dan jaminan kepastian hukum yang lebih baik lagi.⁶

Dalam penyelenggaraan pemerintah tercermin semangat otonomi daerah dalam praktiknya yang dasarnya pemerintah pusat memberikan kekuasaan kepada daerah dalam mengelola daerahnya sendiri sesuai dengan kesanggupan sumber daya yang ada. Otonomi daerah juga bukan hanya dititikberatkan pada pendapatan asli daerah, tetapi pemberdayaan masyarakat pun sangat diperlukan dengan berusaha menyesuaikan pendekatan kultural dan struktural agar meningkatnya kesejahteraan masyarakat daerah. Inilah hakikat otonomi sesuai dengan keinginan rakyat.⁷

Tujuan dari otonomi daerah adalah :

- a. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat;
- b. Pengembangan kehidupan demokrasi;
- c. Perhatian terhadap potensi dan keanekaragaman daerah
- d. Pengembangan kehidupan demokrasi;
- e. Distribusi pelayanan publik.⁸

Prinsip otonomi daerah menuntut upaya dari setiap daerah untuk mengerjakan fungsi pemerintah dan pembangunannya sendiri dan menjamin keadaan masyarakat antar daerah dilihat dari ketentuan

⁶ Erwan Agus Purwanto, "Pembagian Kewenangan Dalam Pelayanan Publik Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah", *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, X, (November, 2006), hlm. 188.

⁷ H. Utang Rosidin, *op. cit*, hlm. 32-33.

⁸ Sarundajang, 2012, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah : upaya mengatasi kegagalan*, Jakarta Selatan, Kata Penerbit, hlm. 88-99.

Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MRP Nomor XV/MPR/1998. Dengan penyelenggaraan otonomi daerah sangat diharapkan terlaksananya pemerintah daerah yang optimal serta pemanfaatan sumber daya daerah dengan mengemukakan keutuhan dan kepentingan Negara.⁹

Secara prinsipiell, terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak wewenang untuk memanjajemeni daerah dan tanggungjawab terhadap kegagalan dalam memanjajemeni daerahnya. Dengan adanya otonomi, daerah diharapkan mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif megatur daerah.¹⁰

2. Pemerintahan Daerah

Asal kata pemerintahan diambil dari kata *government* yang berasal dari bahasa inggris, dapat diartikan sebagai pemerintah dan pemerintahan. Akan tetapi, tidak semua yang berpendapat bahwa *government* memiliki makna pemerintahan.¹¹ Istilah pemerintahan menunjukkan kegiatan pemerintah atau bisa dikatakan menunjukkan kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara. Dengan begitu dapat dikatakan bahwa Pemerintahan adalah aktivitas lembaga atau badan

⁹ A.M Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kompas, hlm. 19-20.

¹⁰ H.A.W. Widjadja, *op.cit.*, hlm. 7.

¹¹ H. Utang Rosidin, *op. cit.*, hlm.1.

publik untuk melakukan fungsinya agar tercapai maksud dan tujuan negara.¹²

Di dalam Negara Kesatuan Kedaulatan tidak bisa dibagi-bagi, bentuk pemerintahan desentralisasi di dalam negara kesatuan adalah usaha untuk mewujudkan pemerintahan demokrasi, di mana pemerintahan daerah diselenggarakan secara efektif guna kepentingan rakyat.¹³ Pemerintahan daerah mempunyai kewenangan dalam pelaksanaannya, yaitu kewenangan membuat peraturan daerah dan pelaksanaan pemerintahan yang diemban secara demokratis.¹⁴

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan daerah otonom melaksanakan dua aspek otonom. Pertama, otonomi penuh yaitu dimana semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut isi substansi dan tata cara pelaksanaannya (otonom). Kedua, otonomi tidak penuh yaitu daerah hanya menguasai tata cara pelaksanaannya saja, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya.¹⁵

Negara Indonesia harus berupaya untuk selalu menjunjung tinggi hak-hak rakyat dan mewujudkan harapan-harapan rakyatnya karena kedaulatan negara ini pada dasarnya berada pada rakyat. Untuk mewujudkan hal tersebut, tidak mungkin pelayanan terhadap rakyatnya terpusat pada satu pemerintahan (pemerintah pusat), tapi harus juga disalurkan pada penyelenggara pemerintahan di daerah.

¹²C.S.T. Kansil, 1981, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Aksara Baru, hlm. 21.

¹³ Michael Barama, "Pelaksanaan Pemerintah Daerah dan Penerapan Sanksi administrasi Dalam Peraturan Daerah", *Jurnal Hukum Unsrat*, XXII (Januari, 2016), hlm. 29-30.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 30.

¹⁵ H. Utang Rosidin, *op. cit.*, hlm. 4.

Oleh karena itu, untuk melayani dan mewujudkan tujuannya dibentuklah daerah-daerah yang sebagaimana di atur dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.¹⁶

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang;
- (2) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut atas otonomi dan tugas pembantu;
- (3) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
- (4) Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis;
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat;

¹⁶ *Ibid*, hlm. 71-72.

- (6) Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantu;
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Berdasarkan Pasal 18 di atas dapat dikatakan bahwa pemerintahan daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya dan mempunyai hak menetapkan peraturan daerah serta peraturan lainnya dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantu.¹⁷ Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintah yang bersifat konkuren antara pemerintah, pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota ditetapkan kriteria pembagian yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Penggunaan ketiga kriteria ini diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan.¹⁸

Pemerintahan daerah diharapkan mampu melaksanakan peranannya dalam membuka peluang untuk memajukan daerah tanpa intervensi dari pihak lain yang disertai dengan pertanggungjawaban

¹⁷ Maria Farida Indrati S, 2016, *Ilmu Perundang-Undangan*, Depok, PT. Kanisius, hlm. 180.

¹⁸ Fatkhul Muin, "Otonomi Daerah dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah dan Keuangan Daerah", *Fiat Justisia Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang*, VIII, (Januari-Maret, 2014), hlm. 73-74.

publik, serta kepada pemerintah pusat sebagai konsekuensi dari negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹

a. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat tiga asas, yaitu sebagai berikut :

1. Asas Desentralisasi

Negara Republik Indonesia yang merupakan negara kesatuan memilih sistem penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem desentralisasi. Penerapan sistem ini salah satunya didasarkan pada luasnya wilayah dan banyaknya kepentingan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat sehingga pemerintah tidak dapat mengurus semua kepentingan itu dengan maksimal.²⁰

Desentralisasi adalah istilah yang luas dan selalu dihubungkan dengan persoalan kekuatan. Umumnya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada pejabat di daerah atau lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan di daerah.²¹

Joeniarto menyatakan bahwa Desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada

¹⁹ H. Utang Rosidin, *op.cit.*, hlm. 75-76.

²⁰ Amrah Muslimin, 1986, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung, Alumni, hlm. 4.

²¹ Tjahya Supriatna, 1996, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 19.

pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.²² Sedangkan menurut Amrah Muslimin mengatakan bahwa Desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.²³

Hakikat desentralisasi adalah proses pengotonomian berupa proses penyerahan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri.²⁴

Beberapa alasan asas desentralisasi perlu dilaksanakan pada suatu negara menurut para kalangan ilmuwan pemerintahan dan politik adalah :

- a. Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat daerah;
- b. Meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan;
- c. Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah;
- d. Memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional untuk mewujudkan demokrasi dalam

²² Joeniarto, 1992, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 15.

²³ Amrah Muslimin, *op. cit.*, hlm. 5.

²⁴ Sirajudin dan Winardi, 2015, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*, Malang, Setara Press, hlm. 332.

penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah;

- e. Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.²⁵

Desentralisasi berlaku setelah sentralisasi melalui Dekonsentrasi yang tidak mampu menjalankan tugas pemerintahan dengan baik dan pada akhirnya gagal dalam melaksanakan pemerintahan yang demokratis. Oleh karena itu, urusan pemerintahan merupakan wewenang pemerintah pusat, sebagiannya diserahkan kepada organ negara lain yang ada di daerah agar diurus sebagai rumah tangganya sendiri. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi rumah tangganya disebut sebagai Desentralisasi.²⁶

Tujuan utama desentralisasi adalah sebagai berikut :

- a. Tujuan Politik untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional;
- b. Tujuan ekonomis untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisiensi di daerah-

²⁵ Syaukani, HR, Afan Gaffar, Ryass, Rasyid, 2009, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan VII, Jakarta, Pustaka Pelajar Offset, hlm. 8.

²⁶ Titik Triwulan, 2010, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta, Prestasi Pustaka, hlm. 122.

daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.²⁷

2. Asas Dekonsentrasi

Di negara Indonesia yang merupakan Negara Kesatuan, antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah memiliki hubungan yang sangat erat. Dalam hubungannya dengan tugas pemerintahan, pemerintah pusat dapat menyerahkan urusan pemerintahannya kepada daerah secara dekonsentrasi dengan urusan pemerintahan yang diserahkan ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.²⁸

Hal yang mendasar dalam penyelenggaraan asas Dekonsentrasi yaitu urusan dan wewenang yang dilimpahkan sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan aparat yang dilimpahkan sebagai pelaksana.²⁹ Dalam rangka penyelenggaraan asas dekonsentrasi, Wilayah Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah kabupaten dan Kota. Setelahnya wilayah Kabupaten/Kota dibagi menjadi wilayah Kecamatan.³⁰

Menurut Philipus M. Hadjon, Dekonsentrasi adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang memiliki hubungan hierarki dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas tertentu yang disertai dengan membuat

²⁷ Tjahya Supriatna, *op. cit.* hlm. 21.

²⁸ H. Utang Rosidin, *op. cit.*, hlm. 78.

²⁹ Ibid, hlm. 79.

³⁰ Tjahya Supriatna, *op. cit.*, hlm. 77.

keputusan-keputusan dalam masalah tertentu pada badan pemerintahan yang bersangkutan.³¹ Sedangkan menurut Amrah Muslimin, Dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan pusat pada pemerintah di daerah.³²

Tujuan dilaksanakannya asas dekonsentrasi ini adalah sebagai berikut :

- a. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum;
- b. Memelihara komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi negara;
- c. Memelihara keserasian penyelenggaraan pembangunan nasional;
- d. Menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³³

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara

³¹ Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, hlm. 112.

³² Amrah Muslimin, 1980, *Beberapa Asas-asas dan Pengertian-pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Bandung, Alumni, hlm. 4.

³³ Danang Solihin dan Putut Mahyadi, 2002, *Panduan Lengkap Otonomi Daerah*, Jakarta, ISMEE, hlm. 66.

Republik Indonesia”. Kekuasaan pemerintahan ini disebut sebagai wewenang pemerintahan umum yang mencakup tindakan dan kegiatan pemerintahan untuk mensejahterakan rakyat berdasarkan Pancasila yang merupakan tujuan nasional dan menjadi tugas pokok pemerintah pusat.³⁴

3. Asas Tugas Pembantuan

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) berbunyi “Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan”. Tugas pembantuan yaitu tugas untuk menyelenggarakan peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat pada pemerintah daerah.³⁵ Sedangkan Menurut Irawan Soejito, Tugas Pembantu adalah tindakan mengatur tugas legislatif atau tugas eksekutif. Daerah memperoleh tugas pembantuan yang harus dipertanggungjawabkan kepada yang memberi tugas.³⁶

Adapun maksud dan tujuan adanya tugas pembantuan yaitu :

³⁴ Pipin Syarifudin dan Dedah Jubaedah, 2006, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bandung, CV. Pustaka Setia, hlm. 94-95.

³⁵ Jazim Hamidi, 2011, *Optik Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta, Prestasi Pustaka, hlm. 17.

³⁶ *Ibid*, hlm. 17.

- a. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum;
- b. Memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan untuk daerah dan desa.³⁷

Tugas Pembantuan adalah tugas-tugas yang ikut serta untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah dengan berkewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang memberi tugas. Urusan yang ditugaskan ini sepenuhnya merupakan wewenang pemerintah pusat atau pemerintah provinsi.³⁸ Pemerintah pusat atau pemerintah provinsi yang menugaskan ini menyusun rencana kegiatan serta menyediakan anggaran dan daerah yang diberikan tugas tersebut hanya melaksanakannya.³⁹

b. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah merupakan ujung tombak untuk keberhasilan otonomi daerah. Kedudukan pemerintah daerah yang sangat strategis ini membutuhkan birokrasi yang berkualitas untuk

³⁷ H. Utang Rosidin, *op.cit.*, hlm. 81.

³⁸ Tjahya Supriatna, *op. cit.*, hlm. 78.

³⁹ H. Utang Rosidin, *op. cit.*, hlm. 80.

mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.⁴⁰ Pemerintah sendiri dapat diartikan sebagai sekumpulan orang yang dalam melakukan kekuasaan negara, disebut sebagai pegawai negara. Maka, Pemerintah adalah lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara. Penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom berdasar asas desentralisasi diselenggarakan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).⁴¹

Pembagian antara urusan pemerintah, pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota sebagai upaya untuk memperjelas kewenangan masing-masing pemerintah dalam menjalankan kewenangannya dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁴² Dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, yang menjadi kewenangan pemerintah daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yaitu sebagai berikut :

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Lingkungan hidup;
4. Pekerjaan umum;
5. Penataan ruang;

⁴⁰ Ayu Desiana, "Reformasi Birokrasi Pemerintahan Daerah Menuju Good Governance", *Jurnal Manajemen Pemerintahan*, I, (Juni, 2014), hlm. 19.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 3-4.

⁴² Fatkhul Muin, *op. cit.*, hlm. 74.

6. Perencanaan pembangunan;
7. Perumahan;
8. Kepemudaan dan olahraga;
9. Penanaman modal;
10. Koperasi dan usaha kecil menengah;
11. Kependudukan dan catatan sipil;
12. Ketenagakerjaan;
13. Ketahanan pangan;
14. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
15. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
16. Perhubungan;
17. Komunikasi dan informatika;
18. Pertanahan;
19. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
20. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
21. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
22. Sosial;
23. Kebudayaan;
24. Statistik;
25. Kearsipan;
26. Perpustakaan.

Sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dengan pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini tidak akan adanya pengambilan urusan yang bukan dari kewenangannya karena ada batasan-batasan urusan yang menjadi kewenangan.⁴³

Menurut Ryaas M. Rasyid, fungsi pemerintah ada tiga, yaitu sebagai berikut⁴⁴ :

1. Pelayanan yang akan memudahkan masyarakat dalam mengurus kepentingannya;
2. Pemberdayaan yang akan mendorong masyarakat agar memiliki kemandirian;
3. Pembangunan yang akan menciptakan masyarakat agar memiliki kemakmuran.

Salah satu tujuan utama pemerintah adalah dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Salah satunya dengan merumuskan Undang-Undang dengan jelas dan tegas untuk mengatur kepentingan yang menciptakan nilai-nilai keadilan sehingga terwujudnya kesejahteraan masyarakat.⁴⁵ Pemerintahan daerah kini tidak hanya sebagai pelaksana operasional kebijakan

⁴³ *Ibid*, hlm. 75.

⁴⁴ Ryaas M. Rasyid, 2000, *Makna Pemerintahan*, Jakarta, Mutiara Sumber Widya, hlm. 59.

⁴⁵ Yohanes Suhardin, "Peranan Hukum Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, III, (Juli, 2007), hlm. 271.

yang telah ditetapkan dan ditentukan oleh pemerintah pusat pada masa orde baru, tetapi diharapkan dapat menjadi agen penggerak pembangunan tingkat daerah.⁴⁶

Pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar untuk merumuskan, merencanakan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Dalam menjalankan peran dan tugasnya, pemerintah daerah diharapkan dapat mengalokasi sumber daya dan memahami masalah-masalah publik secara efisiensi, mampu mendiagnosis dan memperbaiki kegagalan pasar yang tengah atau sedang terjadi.⁴⁷

B. Tinjauan Khusus Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

1. Otonomi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (6) Otonomi Daerah yang memiliki arti Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴⁶ H. Utang Rosidin, *op. cit.*, hlm 8.

⁴⁷ H. Utang Rosidin, *log.cit.*

Pada Pasal 12 yang mengatakan bahwa Daerah Otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan begitu setiap daerah mempunyai wewenang sendiri dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri dengan masyarakat juga terlibat di dalamnya.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas daerah Kabupaten dan Kota, serta daerah Kabupaten/Kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas Kelurahan atau Desa sebagaimana yang tertera pada Pasal 2. Di dalam Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota merupakan daerah dan masing-masing mempunyai pemerintah daerah. Jadi dikatakan bahwa setiap daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota mempunyai pemerintahnya sendiri dan tidak digabung dengan daerah yang lain.

Di daerah otonom mempunyai kewenangan menetapkan berbagai peraturan daerah, misalnya peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sebagaimana disebutkan dalam Pasal 280 ayat (1) yang mengatakan bahwa Dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau ditugaskan, penyelenggara pemerintah daerah mempunyai

kewajiban dalam pengelolaan keuangan daerah. Kewajiban penyelenggara pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah dalam Pasal 280 ayat (2) meliputi :

- a. Mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel;
- b. Menyinkronkan pencapaian sasaran program daerah dalam APBD dengan program pemerintah pusat;
- c. Melaporkan realisasi pendanaan urusan pemerintah yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan.

Administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dilakukan secara terpisah dari administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat sebagaimana yang tertera dalam Pasal 282 ayat (3).

2. Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) mengatakan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di dalam urusan pemerintahan diklasifikasikan menjadi tiga bagian yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum sebagaimana tertera di Pasal 9 ayat (1). Menurut Pasal 9 ayat (2) yang mengatakan bahwa Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pada ayat (3) mengatakan bahwa Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/kota, sedangkan Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan sebagaimana yang tertera pada Pasal 9 ayat (5).

Pada Pasal 9 ayat (4) yang berbunyi bahwa Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Dalam urusan pemerintahan konkuren dibagi menjadi dua, yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan sebagaimana yang tertera pada Pasal 11 ayat (1). Urusan pemerintahan wajib terdiri atas dua bagian, yaitu yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 ayat (2) dan ayat (3).

Urusan pemerintahan wajib dalam Pasal 12 ayat (1) yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi 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. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;
- f. Sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan wajib dalam Pasal 12 ayat (1) yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar 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 olahraga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan;
- r. Kearsipan.

Selain itu, urusan pemerintahan pilihan dalam Pasal 12 ayat (3) meliputi :

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

Dalam hal pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah Provinsi serta daerah Kabupaten/Kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas serta kepentingan strategis nasional sebagaimana menurut Pasal 12 ayat (1). Berdasarkan prinsip yang tertera pada Pasal 12 ayat (1) tersebut maka

kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Kabupaten/Kota yaitu :

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah Kabupaten/Kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah Kabupaten/Kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah Kabupaten/Kota dan;
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah Kabupaten/Kota.

Di dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah maka daerah berhak menetapkan kebijakan daerah. Di dalam menetapkan kebijakan daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, dimana hal ini diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2). Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/Kota diselenggarakan sendiri oleh daerah Kabupaten/Kota atau dapat ditugaskan sebagai pelaksanaannya kepada Desa.

a. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terdapat tiga asas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yaitu :

1. Asas Desentralisasi

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal (1) ayat (8) menyatakan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada Daerah Otonom berdasarkan Asas Otonom. Dengan demikian, wewenang pemerintahan tersebut adalah wewenang yang diserahkan oleh pemerintah, sedangkan pemerintah daerah hanya melaksanakan wewenang yang diberikan sesuai dengan aspirasi masyarakat daerahnya, meskipun sebenarnya daerah sendiri diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri.⁴⁸

Dalam Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) mengatakan bahwa:

- (1) Dalam Pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan daerah.
- (2) Penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk :
 - a. Mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
 - b. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat.
 - c. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik.
 - d. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan.

⁴⁸ H. Utang Rosidin, *op. cit.*, hlm. 78.

- e. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah.
- f. Memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah.

Dengan demikian, asas desentralisasi ini dilakukan pelaksanaan penataan daerah, dimana salah satu tujuannya untuk mewujudkan daerah yang sejahtera atau meningkatkan kesejahteraan di tiap daerah.

2. Asas Dekonsentrasi

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (9) yang mengatakan bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Dengan demikian, dekonsentrasi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan daerah dalam hal ini Provinsi diberikan wewenang karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Maka Gubernur selain pelaksana desentralisasi juga melaksanakan asas dekonsentrasi. Isi dari dekonsentrasi harus dekat dengan

kepentingan masyarakat sebagai usaha mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa serta meningkatkan pemberdayaan, menumbuhkan prakarsa, dan kreativitas masyarakat.⁴⁹

3. Asas Tugas Pembantuan

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (11) yang menyatakan bahwa Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dari pemerintah daerah Provinsi kepada daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Provinsi.

Berdasarkan hal tersebut, hakikat dari tugas pembantuan adalah :

- a. Membantu melaksanakan urusan pemerintahan dalam tahap penerapan kebijakan yang bersifat operasional;
- b. Urusan pemerintah yang dapat ditugaspembantukan yaitu yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya;
- c. Kewenangan yang dapat ditugaspembantukan adalah kewenangan yang bersifat atributif, sedangkan

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 80.

- kewenangan yang bersifat delegatif tidak bisa ditugaspembantuan pada lembaga yang lain;
- d. Urusan pemerintah yang ditugaspembantuan tetap menjadi kewenangan dari lembaga yang menugaskannya;
 - e. Kebijakan, pembiayaan, strategi, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia disediakan oleh lembaga yang menugaskan;
 - f. Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada lembaga yang diberi penugasan sesuai dengan situasi, kondisi serta kemampuannya;
 - g. Lembaga yang menerima penugasaan wajib untuk melaporkan dan mempertanggungjawabkan mengenai urusan pemerintahan yang dikerjakan⁵⁰.

Di dalam Pasal 22 ayat (1) mengatakan bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah dalam melaksanakan tugas pembantuan, salah satunya yaitu Kewenangan Pemerintahan Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah disebutkan di dalam Pasal 236 ayat (1) yang berbunyi Untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah (Perda).

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 80-81.

b. Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada pasal di atas dibantu oleh perangkat daerah, dimana perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang tertera pada Pasal 1 ayat (23).

Pada Pasal 59 dikatakan bahwa Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah, dimana untuk daerah Provinsi disebut Gubernur dan untuk daerah Kabupaten disebut Bupati serta untuk daerah Kota disebut Walikota. Kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah, dimana untuk daerah Provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk daerah Kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk daerah Kota disebut Wakil Walikota sebagaimana disebut dalam Pasal 63.

Kepala daerah mempunyai tugas sebagaimana tertera dalam Pasal 65 yaitu :

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan

- perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
 - d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
 - e. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah;
 - g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Sedangkan dalam melaksanakan tugas kepala daerah berwenang sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (2) meliputi :

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;

- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Sedangkan, wakil kepala daerah mempunyai tugas sebagaimana tertera dalam Pasal 66 ayat (1) :

- a. Membantu kepala daerah dalam :
 - 1. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
 - 2. Mengoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
 - 3. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah Provinsi bagi Wakil Gubernur;
 - 4. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi Wakil Bupati/Wakil Walikota.
- b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah;

- c. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara;
- d. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Selain kepala daerah dan wakil kepala daerah, ada juga perangkat daerah yang membantu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di dalam Pasal 209 ayat (1) mengatakan bahwa Perangkat daerah Kabupaten/Kota terdiri dari Sekretariat daerah, Sekretarian DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan dan kecamatan. Perangkat daerah selain melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah juga melaksanakan tugas pembantuan sebagaimana yang tertera pada Pasal 209 ayat (2).

Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris Daerah yang mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif serta bertanggung jawab kepada kepala daerah sebagaimana yang tertera dalam Pasal 213.

Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD yang mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretarian, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD serta menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang

diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan. Dimana sekretaris DPRD secara teknis operasional bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah sebagaimana yang tertera di dalam Pasal 215.

Inspektorat daerah dipimpin oleh Inspektur yang mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah dan bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah sebagaimana diatur di dalam Pasal 216.

Dinas dibentuk untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang tertera pada Pasal 217 ayat (1) dan dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang mempunyai tugas membantu kepala daerah melaksanakan urusan pemerintahan sebagaimana tertera pada Pasal 218 ayat (1) dan ayat (2). Pada Pasal 218 ayat (3) mengatakan bahwa Kepala Dinas melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Kecamatan dipimpin oleh seorang kepala kecamatan yang disebut Camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah sebagaimana yang berbunyi dalam Pasal 224 ayat (1).

Pemerintah daerah wajib menjamin terseleggaranya pelayanan publik berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 344 ayat (1). Pada Pasal 344 ayat (2) menyatakan bahwa Pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan pada asas :

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu;
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bermacam-macam kewenangan dan pembiayaan kini lebih nyata yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

C. Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan berasal dari kata “sejahtera” yang mengandung pengertian dari bahasa Sanskerta “*Catrea*”, yang artinya payung. Kesejahteraan yang terkandung dalam arti *Catera* yaitu orang yang sejahtera, orang yang dalam hidupnya bebas dari kemiskinan, kebodohan, ketakutan atau kekhawatiran sehingga hidupnya tenteram, baik lahir maupun batin.⁵¹ Selain itu, kesejahteraan juga dapat dikatakan sebagai keadaan dimana membuat seseorang dapat mencukupi kebutuhan primernya, dapat melanjutkan pendidikan sesuai yang di inginkan serta mendapatkan pekerjaan yang pantas sehingga dapat menopang hidupnya.⁵² Sedangkan sosial berasal dari kata “*Socius*” yang artinya kawan, teman dan kerja sama. Jadi kesejahteraan sosial dapat diartikan sebagai suatu keadaan di mana orang dapat memenuhi kebutuhannya dan dapat berelasi dengan lingkungannya secara baik.⁵³

Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial Pasal 1 ayat (1) mengatakan bahwa “Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosial”. Kesejahteraan sosial mempunyai beberapa tujuan, yaitu :

⁵¹ Adi Fahrudin, 2014, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Bandung, PT. Refika Aditama, hlm. 8.

⁵² Rosni, “*Analisis Tingkat Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Di Desa Dahari Selebar Kecamatan Talawi Kabupaten Batubara*”, *Jurnal Geografi*, XI, (2017), hlm. 57.

⁵³ Adi Fahrudin, *log., cit.*

1. Untuk mencapai kehidupan yang sejahtera yaitu tercapainya standar kehidupan pokok seperti sandang, pangan, perumahan, kesehatan, pendidikan, dan relasi-relasi sosial yang harmonis dengan lingkungannya.
2. Untuk mencapai penyesuaian diri yang baik dengan masyarakat di lingkungannya, seperti mengembangkan dan meningkatkan taraf hidup yang memuaskan.⁵⁴

Kesejahteraan sosial tidak hanya memandang dari satu aspek saja, tetapi harus memandang kebutuhan manusia secara keseluruhan. Tanggung jawab dalam kesejahteraan sosial merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat.⁵⁵ Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial Pasal 38 Ayat (1) mengatakan bahwa “Masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan dalam penyelenggaraan sosial”.

Fungsi kesejahteraan sosial bertujuan untuk mengurangi atau menghilangkan tekanan-tekanan yang mengakibatkan terjadinya perubahan-perubahan sosio-ekonomi, menghindarkan terjadinya perbuatan-perbuatan sosial yang negatif akibat pembangunan serta menciptakan kondisi yang mampu mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat.⁵⁶

Fungsi kesejahteraan sosial tersebut antara lain sebagai berikut :

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 10.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 16.

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 12.

1. Fungsi Pencegahan

Kesejahteraan sosial bertujuan untuk memperkuat individu, keluarga, dan masyarakat agar terhindar dari masalah-masalah sosial baru.

2. Fungsi Penyembuhan

Kesejahteraan sosial ditujukan untuk menghilangkan kondisi ketidakmampuan sosial, fisik, dan emosional sehingga orang yang mengalami masalah tersebut dapat berfungsi kembali secara wajar di dalam masyarakat.

3. Fungsi Pengembangan

Kesejahteraan sosial berfungsi untuk memberikan sumbangan secara langsung ataupun tidak langsung dalam proses pembangunan atau pengembangan tatanan serta sumber daya sosial di dalam masyarakat.

4. Fungsi Penunjang

Fungsi yang satu ini mencakup kegiatan-kegiatan untuk membantu mencapai tujuan sektor atau bidang pelayanan kesejahteraan sosial yang lainnya.⁵⁷

Di dalam kesejahteraan sosial, peranan masyarakat pun sangat berpengaruh dalam menyelenggarakan dan melaksanakan usaha kesejahteraan sosial sesuai dengan kebijakan dan perundang-undangan yang berlaku, dimana masyarakat menjadi mitra pemerintah dalam usaha kesejahteraan sosial. Cakupan peranan masyarakat yaitu :

1. Mewujudkan kondisi dinamis sebagai pedoman upaya pemerintah.

⁵⁷ *Ibid*, hlm 12-13.

2. Menjadi sumber informasi untuk penentuan kebijakan dan perumusan program.
3. Menyelenggarakan pengelolaan dari, untuk, oleh, dan bersama masyarakat mencakup pelaksanaan, perencanaan serta pengawasan yang dilaksanakan oleh masyarakat.⁵⁸

Peranan masyarakat untuk pelaksanaannya dilakukan secara berjenjang yang masing-masingnya mempunyai spesifikasi sesuai dengan fungsinya.

Selain masyarakat, pemerintah juga mempunyai peranan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam mengatur, mengarahkan, membimbing, membina dan mengawasi penyelenggaraan sosial. Peranan pemerintah dalam hal penyediaan pelayanan sosial yang tidak dapat dilakukan oleh masyarakat seperti bantuan, jaminan dan perlindungan sosial. Dalam hal ini cakupannya adalah :

1. Menentukan garis kebijakan dalam memelihara, membimbing, dan meningkatkan usaha kesejahteraan sosial.
2. Menumbuhkan, meningkatkan mendorong serta mengembakan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat.
3. Mengawasi penyelenggaraan usaha kesejahteraan sosial terutama bahwa pelayanan sosial sampai pada sasaran dan prosesnya berjalan secara benar.
4. Menyediakan pola atau pun sistem pelayanan sosial yang mencakup kebijakan, pengelolaan serta perumusan program operasional.⁵⁹

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 80.

Sama halnya dengan peranan masyarakat, peranan pemerintah ini pun dilakukan secara berjenjang dimana pada masing-masing jenjangnya memiliki caranya tersendiri.⁶⁰

Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat diperlukan pertumbuhan ekonomi yang meningkat serta distribusi pendapatan yang merata, sehingga pembangunan suatu negara dapat diarahkan pada tiga hal pokok yaitu meningkatkan ketersediaan dan distribusi kebutuhan pokok bagi masyarakat, meningkatkan standar hidup masyarakat serta meningkatkan kemampuan masyarakat dalam mengakses baik kegiatan ekonomi maupun sosial dalam kehidupannya.⁶¹

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 80-81.

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 81.

⁶¹ Siske Yanti Maratade, "Analisis Pertumbuhan Ekonomi dan Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Sulawesi Utara", *Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi*, XVI, Januari 2016.