

## PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH GUNA MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

Oleh: Edgar Rangkasa

### Abstrak

Penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah, keberhasilannya sangat tergantung pada niat baik para penyelenggara negara, aparatur birokrasi di pusat maupun di daerah untuk bersama-sama menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan menciptakan kesejahteraan rakyat dengan cara yang demokratis. Antara para penyelenggara negara, yaitu antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah memerlukan penyamakan persepsi terlebih dahulu tentang isi otonomi daerah yang meliputi; kewenangan, aset, kelembagaan, personil, keuangan, unsur perwakilan (DPRD) dan manajemen pelayanan publik. Dalam implimentasi kebijakan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat antara lain terkait di bidang Pendidikan, Kesehatan dan Ketenagakerjaan, tidak semata-mata didasarkan atas pendekatan pembagian kekuasaan yang cenderung dimaknai kedaulatan, akan tetapi harus diperhatikan dan dipahami melalui pendekatan kesejahteraan untuk rakyat daerah dan semakin baiknya penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah serta dalam mendukung integritas dan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**Kata Kunci:** Penyelenggaraan Pemerintahan Otonomi Daerah

### Abstract

*Implementation of regional autonomy government, its success depends very much on the good intentions of state organizers, bureaucratic apparatus at the central and regional levels to jointly maintain the unity of the Unitary State of the Republic of Indonesia and create the welfare of the people in a democratic way. Between state organizers, ie between the central government and local governments requires prior perception tapping on the content of regional autonomy that includes; Authority, assets, institutions, personnel, finance, representatives (DPRD) and public service management. In the implementation of policy to realize the welfare of society in the field of Education, Health and Employment, is not solely based on the power-sharing approach that tends to be interpreted sovereignty, but must be considered and understood through welfare approach for the people of the region and the better the implementation of government functions in Regions and in supporting the integrity and existence of the Unitary State of the Republic of Indonesia.*

**Keywords:** *Implementation of Regional Autonomy Government*

### A. Pendahuluan

Mewujudkan pemerintahan berdasarkan konstitusi maupun penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, hal tersebut merupakan salah satu ciri dari negara hukum yang tentunya memerlukan beberapa bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini karena yang ditetapkan dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar 1945 tersirat tidak

akan dapat dilaksanakan tanpa adanya peraturan pelaksanaannya, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang pelaksanaannya memerlukan bentuk peraturan perundang-undangan lainnya.

Pada masa era reformasi penyelenggaraan pemerintahan termasuk pemerintahan didaerah yang diatur menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah yang

kemudian diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada dasarnya dituntut untuk bergerak lebih cepat, lebih kreatif dan inovatif, serta lebih mengutamakan nilai-nilai keadilan di masyarakat. Nilai-nilai keadilan inilah yang seringkali berhadapan dengan hukum yang berlaku pada suatu tempat dan masa tertentu, sehingga dengan sifatnya, maka khususnya Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota dalam menyelenggarakan pemerintahan otonomi daerah wajib mengedepankan prinsip keadilan guna mensejahterakan masyarakatnya.

Penyelenggaraan Pemerintah daerah merupakan akibat hukum dari sistem Pemerintahan yang menganut Asas Desentralisasi, yang dalam implimentasi berdasarkan undang-undang pula pada tiap-tiap pemerintahan di Daerah kemudian terbagi perangkat Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat. Perangkat Daerah akan melaksanakan urusan-urusan Daerah sendiri, serta urusan pelimpahan kewenangan (seperti penyelenggaraan Pilkada, mengatur hubungan Eksekutif dan Legislatif). Sedangkan Perangkat Pemerintah Pusat di daerah tetap melaksanakan urusan pemerintah Pusat yang tidak diserahkan ke pemerintah daerah, agar urusan-urusan Pemerintah dapat berjalan secara efektif dan efisien dalam rangka penyelenggaraannya.

Sementara itu, otonomi daerah pasca reformasi sejak tahun 1999 melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,<sup>1</sup> mempertegas beberapa hal terkait tugas kepala daerah, tugas dan wewenang DPRD, pemilihan

kepala daerah dan wakil kepala daerah, daftar pemilih dan larangan golongan putih (Golput), dan beberapa ketentuan terkait lainnya.

Berdasarkan perubahan kedua ini pula semakin memperkuat sentralisasi kekuasaan secara umum akan dipindahkan dari pusat kepada daerah melalui kabupaten/kota dan sebagian kepada pemerintah provinsi. Kabupaten/kota menyelenggarakan otonomi daerah yang luas dan bahkan terdapat kewenangan pemerintah yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota dan dilaksanakan secara penuh, di samping menyelenggarakan kewenangan yang diturunkan dari pusat atau dikenal dengan kewenangan dekon-sentrasi.

Di dalam perkembangannya, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir 2 disebutkan; 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. Kemudian pada butir 3 disebutkan; Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Konstruksi penyelenggaraan pemerintah daerah dan otonomi daerah di Indonesia pada dasarnya diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 di Bab VI Pasal 18, 18A dan 18 B, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut;

Pasal 18;

(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 asas otonomi dan tugas pembantuan.”

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengalami dua kali perubahan: (1) Perubahan pertama dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang, dan (2) perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A;

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Pasal 18B;

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.<sup>2</sup>

Filosofi dan sosiologis landasan lahirnya

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen, Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B.

otonomi daerah dimaksudkan guna mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat karena sebelumnya Indonesia terkungkung oleh sistem sentralistik. Namun, harapan itu perlu diukur melalui mekanisme kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang langsung menyentuh kebutuhan dasar masyarakat. Dalam hal ini, kinerja penyelenggaraan pemerintahan diukur melalui beberapa hal, yakni bidang kesehatan, pendidikan dan lapangan kerja, infrastruktur dan lain sebagainya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, APBD merupakan salah satu tolok ukur untuk melihat bagaimana keberpihakan pemerintah daerah terhadap kesejahteraan rakyat.

Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, penyelenggaraan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

## B. Pemerintahan Otonomi Daerah

Memcermati landasan konstruksi penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai dimaksud Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B, UUD 1945 tersebut;

“Maka untuk penyelenggaraan pemerintahan dalam Negara kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan provinsi dibagi lagi menjadi daerah-daerah kabupaten dan kota merupakan pemerintah daerah yang diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang berdasarkan pada asas otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Zudan Arif Fakrulloh, *Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum (Sebuah Pencaharian)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hal 77

Menindaklanjuti terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang dinamis dan terukur guna mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, sejak era reformasi tersebut, Negara mensesuaikan landasan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang otonom, hingga akhirnya diundangkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang antara lain menegaskan secara definitif melalui Pasal 1 butir 2 yang menyebutkan 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. Kemudian pada Pasal 1 butir 3 disebutkan; Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>4</sup> Dalam UUD 1945 terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat Negara. Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di dalam kesatuan pemerintahan lokal maupun regional.<sup>5</sup> Berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prin-

sip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden.

Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah.

Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan peng-

<sup>4</sup> UUD 1945, Pasal 1 Butir 2 dan butir 3.

<sup>5</sup> Zudan Arif Fakrulloh, *Op.cit*, hal 77.

awasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.

Realitas penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia, dinamikanya relatif tinggi dan telah berkali-kali terjadi perubahan peraturan perundang-undangan yang menjadi basis legalitasnya. Perubahan tersebut dipengaruhi adanya setiap peraturan perundang-undangan memuat konsep otonomi daerah yang berbeda-beda sesuai dengan dinamika sosial, politik, budaya dan ekonomi yang terjadi pada masa itu.<sup>6</sup>

Di dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan, sejak Indonesia merdeka telah lahir beberapa peraturan yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah. Peraturan perundang-undangan tersebut adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, Undang-undang Nomor 18 tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor

12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam negara yang menggunakan prinsip desentralisasi, implimentasi dari pembangunan daerah, secara teoretis, desentralisasi menjanjikan banyak hal bagi kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat pada tingkat lokal. Berdasarkan pemahaman itu, maka desentralisasi dan otonomi daerah memberikan kesempatan yang sangat besar kepada pemerintah dan masyarakat daerah untuk mengatur dan melayani pemenuhan kebutuhan mereka dalam rangka hidup bermasyarakat.

Desentralisasi dan otonomi daerah mempunyai makna besar bagi kepentingan masyarakat daerah untuk menjadi pengambil manfaat dari setiap pengaturan dan pelayanan pemerintahan. Pandangan ini menyiratkan suatu keharusan bahwa dengan otonomi daerah, kepentingan, kebutuhan, dan kondisi masyarakat merupakan inspirasi utama dalam setiap langkah kegiatan pemerintah daerah. Artinya setidaknya-tidaknya ada tiga aspek penting yang tidak boleh diabaikan oleh pemerintahan daerah dalam berproses sebagai kepanjangan tangan pemerintahan nasional maupun daerah, yaitu harus mewujudkan harapan masyarakat, menuntaskan masalah yang dihadapi masyarakat, dan meningkatkan sumber daya yang dimiliki oleh masyarakat.<sup>7</sup>

Penyelenggaraan Pemerintah daerah merupakan akibat hukum dari sistem Pemerintahan yang menganut asas Desentralisasi, yang dalam implimentasi berdasarkan undang-undang pula pada tiap-tiap pemerintahan di Daerah kemudian terbagi perangkat Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat.<sup>8</sup> Perangkat Daerah akan melaksanakan urusan-urusan Daerah sendiri, serta urusan pelimpahan kewenangan (seperti penyelenggaraan Pilkada, mengatur hubungan Eksekutif dan Legislatif). Sedangkan Perangkat Pemerintah Pusat di daerah tetap melaksanakan urusan pemerintah Pusat yang tidak diserahkan ke

<sup>6</sup> Iwan Haryono Subroto, *Hukum Tata Pemerintahan*, Intermasa, Jakarta, 2007, hal 95.

<sup>7</sup> Zudan Arif Fakrulloh, *Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum (Sebuah Pencarian)*, Jakarta: Rajagrafindo, 2011, hal 91

<sup>8</sup> Hermina Yuniarto, *Penyelenggaraan Pemerintahan Otonomi Daerah*, Pamator Press, Jakarta, 2008, hal 149.

pemerintah daerah, agar urusan-urusan Pemerintah dapat berjalan secara efektif dan efisien dalam rangka penyelenggaraannya.

### C. Prinsip Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Negara Kesejahteraan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia melalui prinsip desentralisasi dan otonomi daerah memiliki keterkaitan dengan perwujudan negara kesejahteraan. Pada paham negara kesejahteraan sudah dikenal adanya pembagian (*distribution*) dan pemisahan (*separation*) kekuasaan. Negara memiliki *fireless ermenssen*, yaitu kebebasan untuk turut serta dalam seluruh kegiatan sosial, politik, dan ekonomi dengan tujuan akhir menciptakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).<sup>9</sup>

Konsepsi otonomi daerah secara teoritis berkembang simultan dengan konsep desentralisasi ialah pemberian wewenang kepada badan atau golongan di dalam masyarakat untuk mengurus rumah tangganya secara otonom. Terdapat tiga tipologi desentralisasi, yakni:<sup>10</sup>

- a. Desentralisasi politik ialah pemberian wewenang dari pemerintah kepada badan-badan politik di daerah untuk mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri. Tipe desentralisasi ini biasa juga disebut dengan desentralisasi teritorial karena pemberian wewenang dijemlakan ke dalam badan-badan pemerintah daerah otonom menurut lingkup teritorial (*gebiedscorporaties*).
- b. Desentralisasi fungsional merupakan pemberian wewenang dari pemerintah kepada badan-badan pemerintah daerah otonom atas dasar urgensi tujuannya (*doelcorporaties*). Umpamanya, penyerahan sebagian wewenang di bidang kepegawaian yang diperbantukan kepada daerah atau pun pemberian kewenangan-kewenangan tertentu lainnya yang dianggap lebih efisien jika diserahkan kepada daerah.
- c. Desentralisasi kebudayaan adalah pem-

berian hak kepada golongan-golongan masyarakat tertentu untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri seperti keagamaan, adat istiadat, atau nilai-nilai sosial budaya masyarakat di daerah yang bersifat khas.

Selain tiga tipologi desentralisasi tersebut, masih terdapat desentralisasi administratif. Pengertianannya diidentikkan dengan dekonsentrasi (*ambtelijke decentralisatie*), yakni pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada perangkat-perangkat wilayahnya di daerah.<sup>10</sup> Desentralisasi juga dapat dibedakan ke dalam dua tipologi pokok. Pertama, *ambtelijke decentralisatie* yang disebut juga dekonsentrasi. Kedua, *staatkundige decentralisatie* yang terbagi menjadi *territoriale decentralisatie* dan *functionale decentralisatie*.

Konsep desentralisasi di atas melahirkan tiga asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yakni desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Di dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menormatiskan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pasal 1 angka 7, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Pasal 1 angka 8, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- c. Pasal 1 angka 9, tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>11</sup>

Desentralisasi sepenuhnya berada di pemerintah kabupaten/kota dengan meniadakan desentralisasi administratif (dekonsentrasi), sedangkan pada daerah provinsi masih diterapkan

<sup>9</sup> Marbun dan Moh. Mahfud MD., dalam *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1987, hal. 41.

<sup>10</sup> Amirah Muslimin dalam *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982, hal. 31.

<sup>10</sup> Bagir Manan dalam *Menyongsong Hukum Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2002:17-22.

<sup>11</sup> Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 Angka 7, 8 dan 9.

desentralisasi teritorial dan fungsional secara terbatas serta desentralisasi administratif sepenuhnya.

Tugas pembantuan sesungguhnya merupakan bagian dari konsep desentralisasi yang menjadi terminal awal menuju penyerahan urusan dan kewenangan secara penuh menjadi urusan otonomi daerah. Pemahaman yang demikian cukup berbeda dengan rumusan Pasal 1 angka 9 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, karena tidak menentukan secara tegas suatu urusan yang ditugaskan akan ditetapkan menjadi urusan otonomi daerah.<sup>12</sup>

Konseptual yang perlu dijelaskan dalam penelitian ini adalah Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, daerah otonom mempunyai hak dan kewajiban. Hak-hak daerah otonom adalah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; memilih pimpinan daerah; mengelola aparatur daerah; mengelola kekayaan daerah; memungut pajak daerah dan retribusi daerah; mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah; mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kewajiban daerah otonom adalah melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat; mengembangkan kehidupan demokrasi; mewujudkan keadilan dan pemerataan; meningkatkan pelayanan dasar pendidikan; menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan; menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak; mengembangkan sistem jaminan sosial; menyusun perencanaan dan tata ruang daerah; mengembangkan sumber daya produktif di daerah; melestarikan lingkungan hidup; mengelola administrasi kependudukan; melestarikan nilai sosial budaya; membentuk dan menerapkan.

Konsep Negara kesejahteraan adalah, me-

nempatkan peran Negara tidak hanya terbatas sebagai penjaga ketertiban semata seperti halnya dalam konsep "*nachtwakerstaat*", akan tetapi Negara juga dimungkinkan untuk ikut serta dalam kegiatan ekonomi sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat.<sup>13</sup> Tujuan Negara dalam konsep Negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) tidak lain adalah, untuk mewujudkan kesejahteraan setiap warga negaranya. Berdasarkan tujuan Negara tersebut, maka Negara diharuskan untuk ikut serta dalam segala aspek kehidupan sosial masyarakat. Hal tersebut sesuai pula dengan ide dasar tentang tujuan Negara sebagaimana telah digariskan di dalam Pembukaan UUD 1945, maupun prinsip Negara hukum dalam bagian penjelasan UUD 1945, di mana diterima pula konsep Negara kesejahteraan dan prinsip Negara hukum yang keduanya dilandaskan kepada Pancasila sebagai dasar bernegara. Negara kesejahteraan merupakan bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat yang minimal, bahwa pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan, tidak ada rakyat yang menemui ajalnya karena tidak dapat membayar biaya rumah sakit. Negara kesejahteraan mengandung unsur sosialisme, mementingkan kesejahteraan di bidang politik maupun di bidang ekonomi. Dapat juga dikatakan bahwa negara kesejahteraan mengandung asas kebebasan (*liberty*), asas kesetaraan hak (*equality*), maupun asas persahabatan (*fraternity*) atau kebersamaan (*mutuality*). Asas persahabatan atau kebersamaan dapat disamakan dengan asas kekeluargaan atau gotong-royong.<sup>14</sup>

Konsepsi *welfare state*, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum, yang untuk itu kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat. Artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif di tengah kehidupan masyarakat.

<sup>13</sup> Mustamin Ramli, *Selayang Pandang (Tentang) Perkembangan Tipe-Tipe Negara Modern*, Surabaya: Dharmawangsa Press, 2001, hal 15.

<sup>14</sup> Kusuma, RMAB, dalam *Negara Kesejahteraan Dan Jaminan Sosial*, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, Vol. 3, Februari 2006, hal.12.

<sup>12</sup> Bagir Manan, *ibid*, hal. 23.

Upaya pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyatnya, maka ditempuh berbagai cara dengan melihat potensi-potensi yang dimilikinya. Secara makro potensi-potensi itu akan dilihat pengembangan dan pengaruhnya secara signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyatnya, baik dari aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan maupun aspek hukum/ pengaturannya.

Menurut Van der Pot,<sup>15</sup> desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintah negara kesatuan adalah dalam arti desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah dan berbentuk otonom, sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu. Otonomi daerah mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sedangkan tugas pembantuan adalah tugas yang bersifat membantu apabila diperlukan.

Selain itu, desentralisasi dibedakan pula dalam bentuk desentralisasi teritorial, fungsional, dan administratif. Desentralisasi teritorial dan fungsional pengertiannya tidak berbeda sebagaimana yang dikemukakan Van der Pot, sedangkan desentralisasi administratif terjadi apabila pemerintah melimpahkan sebagian dari wewenangnya kepada alat perlengkapan atau organ pemerintah sendiri di daerah, yaitu pejabat pemerintah yang ada di daerah untuk dilaksanakan. Desentralisasi merupakan bentuk dari susunan organisasi negara yang terdiri atas satuan-satuan pemerintah dan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk baik berdasarkan teritorial atau fungsi pemerintahan tertentu. Kesatuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut melaksanakan sebagian dari urusan pemerintahan negara.

Berdasarkan beberapa definisi operasional yang dituangkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan disebutkan, desentralisasi berdasarkan Pasal 18 Undang-undang Dasar Tahun 1945 yang dinormativisasi dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 pada Pasal 1 huruf b, desentralisasi diartikan sebagai desentralisasi teri-

torial, sedangkan pada Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, desentralisasi diartikan dengan desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Selanjutnya berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 butir 8, Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.<sup>16</sup>

Hingga saat ini, tujuan otonomi daerah sepenuhnya belum tercapai, mengingat dinamika perkembangan dan tuntutan kebutuhan masyarakat semakin meningkat. Dinamika tersebut perlu didukung mesin birokrasi yang tangguh agar kendala penyelenggaraan pemerintahan teratasi sehingga berdampak pada kesejahteraan. Memetakan kendala tersebut sangat penting bagi pemerintah daerah agar tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terwujud. Berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen, kewajiban negara atas kesejahteraan sosial lebih dipertegas dan dipertajam.<sup>17</sup> Demikian pula melalui Legislasi otonomi daerah, konstelasi kewajiban negara yang diperankan oleh pemerintah pusat, mengalami rekonstruksi melalui desentralisasi wewenang kepada Pemerintah Daerah, sehingga kewajiban untuk merealisasikan kesejahteraan sosial yang sebelumnya berpola sentral di Pemerintah Pusat, dengan demikian mengalami desentralisasi ke Daerah.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang terfokus pada kesejahteraan rakyat, gagasan tersebut tentu memerlukan waktu yang panjang. Meskipun demikian, untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan skala prioritas yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat secara langsung, yang menjadi landasan hukum pembahasan serta kajiannya yakni terkait, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 9 - Pasal 12, dapat disimpulkan mengklasifikasikan urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 butir 8.

<sup>17</sup> UUD 1945 Amandemen, Pasal 27,28 H ayat (1), serta Pasal 34.

<sup>18</sup> Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 9- Pasal 12.

<sup>15</sup> Bagir Manan dalam *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994:24.

Urusan pemerintahan absolut merupakan Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintahan Konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dengan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota (Pasal 9 UU 23/2014). Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan kepada Daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. 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.

Konsep pemerintah daerah tidak terlepas dari konsep otonomi daerah. Pada hakikatnya, otonomi daerah terkait erat dengan pengertian pemerintah, eksekutif dan administrasi.<sup>19</sup> Secara etimologis, istilah pemerintah berasal dari kata perintah, diinstusikan istilah pemerintah dan pemerintahan.<sup>20</sup> Istilah pemerintah mengandung pengertian kekuasaan memerintah suatu negara, suatu daerah negara atau kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.<sup>21</sup> Sedangkan istilah pemerintahan dimaknai sebagai perbuatan, cara, hak atau urusan memerintah. Pemberian otonomi daerah luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi daerah yang luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi serta keanekaragaman da-

erah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi daerah seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi daerah nyata merupakan suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi daerah bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Konsep negara kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan anti tesis dari konsep negara hukum formal (klasik), yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif, yang pada masa monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan. Pada jamanjannya, paham negara hukum formal/klasik sebenarnya juga merupakan suatu antitetis terhadap absolutisme kekuasaan yang antara lain terjadi di Perancis oleh rezim monarki absolut raja Louis XIV dan di Inggris oleh kekuasaan raja Charles II, yang bersifat menindas rakyat dan penuh penyalahgunaan kekuasaan. Disebabkan

<sup>19</sup> Achmad Bayumi Faisal, *Pembagian Kekuasaan (Konsep Trias Politika)*, Intermedia, Jakarta, 1999, hal 151

<sup>20</sup> Yulianto Anwar, *Sistem Pemerintahan dan Tata Negara*, Jakal Press, Yogyakarta, 2004, hal 53.

<sup>21</sup> Diana Pratikno, *Ilmu Negara (Suatu Implikasi Filosofis)*, Dharmawangsa Press, Surabaya, 2014, hal 92.

oleh keinginan untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap pemerintahan yang dibentuk pasca revolusi Perancis, maka perlu dilakukan pemisahan kekuasaan secara tegas, agar dapat terbentuk adanya *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. John Locke (1632 - 1704) dalam karya ilmiahnya *Two Treatises on Civil Government* (1690) antara lain menyatakan perlunya adanya pembagian kekuasaan atas kekuasaan pembentuk undang-undang (legislatif), kekuasaan pelaksana undang-undang, dan kekuasaan federatif.

Paham negara kesejahteraan memperkenalkan konsep mengenai peranan negara yang lebih luas. Pemerintah suatu negara hukum modern bertugas menjaga keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial di segala lapangan masyarakat. Dalam suatu "*welfare state*" masa ekonomi liberal telah lampau, dan ekonomi liberal itu telah diganti oleh suatu ekonomi yang lebih dipimpin oleh pusat (*centraal geleide economie*). "*Staatsonthouding*" telah diganti oleh "*Staatsbemoeyenis*", "pemisahan antara negara dan masyarakat" ditinggalkan.

Istilah *welfare state* dipersamakan dengan *the caring state* oleh van Caenegem. Makna *welfare state* tersebut dikatakan oleh Caenegem:

*The caring state' or welfare state does not see its only role in creation of a legal framework for flourishing laissez-faire, but wants to intervene in economic life, create or at least stimulate prosperity, distribute equally and provide for everyone an existence that is not only legally but also economically safe. It is, however, clear that if the state is supposed to look after everything and everyone, everybody will come to depend on the state and its political and bureaucratic elites.*<sup>22</sup>

Berkaitan dengan negara kesejahteraan, Spicker menyatakan bahwa *welfare state* adalah "*a state which benefits its citizen in accordance with certain set of principles, from cradle to grave*".

Fungsi negara semacam itulah yang menjadi keharusan bagi peran kontekstual negara-negara modern. Mengutip Hall, Spicker menyatakan bahwa:<sup>23</sup>

*the distinguishing characteristic of Welfare State is the assumption by the community, acting through the State, of the responsibility for providing the means whereby all its members can reach minimum standards of health, economic security and civilised living, and can share according to their capacity in its social and cultural heritage': Lebih lanjut, Spicker menyatakan bahwa " ...the establishment of minimum standards is not enough. The existence of a minimum only suggests that a safety net exists for anyone who falls below certain level - a residual concept of welfare - and promise three ways in which the welfare state , effects social relationships: first by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work, or their property. Second by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain 'social contingencies' (for example sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual or family crisis, and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services.*

Pergeseran konsep tersebut mengubah peran sosial pemerintah yang semula sekedar subordinat terhadap legislasi parlemen, menjadi berperan aktif untuk mampu mengatur kehidupan sosial kemasyarakatan melalui kebijakan regulasi operasional dan berbagai diskresi untuk tujuan mencegah menajamnya kesenjangan sosial serta mengupayakan terwujudnya *social welfare*.

Berkaitan dengan konsep negara kesejahteraan yang merupakan revisi dari konsep negara pasif, Asshiddiqie menguraikan:<sup>24</sup> Dalam

<sup>23</sup> *Ibid*, hal 98

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia - Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme*

<sup>22</sup> Donald Morton, *The Politics of Queer Theory in The Post Modern Moment*, New York: McGraw-Hill, 1996, hal (p). 90.

konsep negara kesejahteraan ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi 'negara intervensionis' abad ke-20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat.

Konsep negara kesejahteraan seringkali dipersepsikan berbeda-beda, tergantung dari sudut pandang dari seseorang yang tengah memperbincangkannya. Ada yang mempersepsikan dari spectrum ekonomi (seperti Nicholas Bar),<sup>25</sup> politik (Briggs),<sup>26</sup> Ideologi terhadap pandangan-pandangan itu, terdapat elemen-elemen dasar yang dapat mempertautkan gagasan yang multi-persepsi tersebut, hingga membentuk pemahaman awal atas pengenalan konsep negara kesejahteraan.

Elemen-elemen itu adalah negara (pemerintah), pasar dan masyarakat. Jika elemen-elemen dasar itu dielaborasi dan dikonstruksi, maka membentuk wujud dasar untuk mengenal konsep negara kesejahteraan, yaitu suatu konsep yang mendudukan peran pemerintah secara terukur dan berkomitmen terhadap persamaan sosial dan keadilan dengan mengacu pada tiga prinsip berikut ini:

- a. Perbaikan dan pencegahan terhadap efek-efek yang merugikan fungsi ekonomi pasar, khususnya yang merugikan bagi kesejahteraan pihak yang secara ekonomi dan sosial dianggap kurang mampu;
- b. Distribusi kekayaan dan kesempatan bagi semuanya secara adil dan merata; dan
- c. Promosi terhadap kesejahteraan sosial dan sistem jaminan bagi yang kurang agar mampu memperoleh manfaat yang lebih besar.

Dengan beroperasi didasarkan pada prinsip-prinsip tersebut di atas, konsep negara kese-

jahteraan memiliki enam tujuan dasar, yakni: pertumbuhan ekonomi, lapangan kerja yang cukup, stabilitas harga, pembangunan dan ekspansi sistem jaminan sosial serta peningkatan kondisi kerja, distribusi modal dan kesejahteraan yang seluas mungkin, dan promosi terhadap kepentingan dan kelompok sosial dan ekonomi yang berbeda-beda.

Untuk kepentingan analisis, konsep negara kesejahteraan lebih ditekankan pada aspek sistem jaminan sosial. Sistem jaminan sosial pada suatu negara sering kali dituangkan dalam wujud legislasi dan kebijakan sosial. Tak dapat disangkal bahwa bahwa konsep negara kesejahteraan tidak identik dengan kebijakan sosial, tetapi sebuah negara yang disebut mengusung konsep negara kesejahteraan tidak akan bermakna jika tidak terdapat sistem jaminan sosial di dalam legislasi dan kebijakan sosialnya.

#### **D. Penyelenggaraan Pemerintahan Otonomi Daerah Guna Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat**

Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan konstitusi maupun penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, hal tersebut merupakan salah satu ciri dari negara hukum memerlukan beberapa bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini karena yang ditetapkan dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar 1945 tersirat tidak akan dapat dilaksanakan tanpa adanya peraturan pelaksanaannya, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang pelaksanaannya memerlukan bentuk peraturan perundang-undangan lainnya.

##### **1. Kajian Aspek Filosofis Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Pada periode Orde Reformasi, yang ditandai dengan dimulainya kabinet Reformasi Pembangunan pada Tanggal 21 Mei 1998, dipimpin oleh Baharuddin Jusuf Habibie, Analisis terhadap realitas hukum dan kebijakan sosial ekonomi Indonesia sebagai negara kesejahteraan akan dilanjutkan, dengan terlebih dahulu mengambil catatan kecil dari masa pemerintahan orde sebelumnya.

Dimasa awal masa pemerintahan Orde Baru, peralihan kekuasaan berjalan dalam realitas hukum, politik dan ekonomi yang mengkha-

dalam *Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 2004, hal 58.

<sup>25</sup> Bar, *The economics of the welfare state*, Oxford, 1998, p.156.

<sup>26</sup> A Briggs, *The welfare State in historical Perspective*, *European Journal of Sociology*, New York: McGraw-Hill, 1961, p.185.

watirkan. Oleh karenanya pada masa itu pemerintahan pengganti (baru) tampil sebagai aktor utama melalui wewenang yang secara prosedural formal diberikan oleh sistem politik sentralistik, yang kemudian melahirkan apa yang disebut sebagai *executive heavy*. Jadi, pada awal periode ini pemerintahan yang *heavy* menggunakan strategi pembangunan disebut pertumbuhan dengan ideologi bernuansa kapitalis untuk menata perekonomian nasional, guna memenuhi kepentingan masyarakat. Kepentingan masyarakat dimaksud antara lain, kepentingan masyarakat bagi keselamatan umum, seperti keamanan, kesehatan dan kesejahteraan. Karakter hukum pada masa ini juga bernuansa represif<sup>27</sup> untuk bidang pranata ekonomi tersebut. Sehingga dari perspektik ekonomi politik terjadi sentralisme ekonomi. Bahkan dengan rentang waktu masa jabatan pemerintahan yang begitu panjang, sentralisme telah menggurita hingga menjangkau aspek politik. Oleh karena itu muncul gerakan yang menghendaki terjadinya perubahan melalui sebutan reformasi yang berpuncak di bulan Mei tahun 1998.

Salah tuntutan dalam reformasi itu adalah reformasi hukum. Hal ini jika dihubungkan dengan pengaturan pembangunan kesejahteraan sosial, maka sistem pengaturan kesejahteraan sosial di era reformasi, hal yang substansial harus tereformasi. Selanjutnya, realitas produk hukum yang bertipikal pembangunan kesejahteraan sosial pada periode ini adalah:

a) Kabinet Reformasi Pembangunan: B.J. Habibie

1. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1998 Tentang Perubahan terhadap Undang-undang No.25 tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia;
3. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

b) Kabinet Persatuan Nasional: K.H. Abdurrahman Wahid.

Pada periode ini tidak terbit produk legislasi nasional yang berkaitan dengan

pembangunan kesejahteraan sosial.

c) Kabinet Gotong Royong: Megawati Soekarnoputri

1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan;
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional;
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

d) Kabinet Indonesia Bersatu: Susilo Bambang Yudhoyono

1. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Penempatan dan Perlindungan Tenaga kerja Indonesia di Luar Negeri;
2. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Sistem Jaminan Sosial;
3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana;
4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial;
5. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan;
6. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit;
7. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga;
8. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman;
9. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penangan Fakir Miskin;
10. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun;
11. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Semangat desentralisasi sangat kuat, terutama sejak lahirnya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah di Tahun 1999. Kemudian daripada itu juga adalah terjadinya proses amandemen terhadap UUD 1945. Kedua momen ketatanegaraan ini turut memberi pengaruh yang kuat terhadap kebijakan kesejahteraan sosial In-

<sup>27</sup> Achmad Muchlis, *Teori Hukum dan Pembangunan*, Intermasa, Jakarta, 2009, hal 159.

donesia, karena secara fundamental telah mengubah sendi-sendi ketatanegaraan Indonesia.

Melalui UUD 1945 hasil amandeman, kewajiban negara atas kesejahteraan sosial lebih dipertegas dan dipertajam.<sup>28</sup> Demikian pula melalui Leigislasi otonomi daerah, konstelasi kewajiban negara yang diperankan oleh pemerintah<sup>29</sup> mengalami rekonstruksi melalui desentralisasi wewenang kepada Pemerintah Daerah, sehingga kewajiban untuk merealisasikan kesejahteraan sosial yang sebelumnya berpola sentral di Pemerintah Pusat, dengan demikian mengalami desentralisasi ke Daerah karenanya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Hakikatnya, otonomi daerah diberikan ke-

pada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah.<sup>30</sup> Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diononomikan ke Daerah.<sup>31</sup> Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/ lembaga pemerintah non-kementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.

<sup>28</sup> Reformulasi terhadap Pasal 27,28 H ayat (1), serta pasal 34 UUD 1945.

<sup>29</sup> Lukman Alimin Mafudi, *Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Intermasa, Jakarta, 2015, hal 193.

<sup>30</sup> Achmad Farid Yuliandri, *Hukum Tata Pemerintahan*, Pamator Press, Jakarta, 2015, hal 84.

<sup>31</sup> *Ibid*, hal 96.

Dengan demikian, dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

## **2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh penyelenggara Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 57 dijelaskan bahwa; Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Selanjutnya Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Pasal 58 dijelaskan bahwa; Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;
- c. kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efisiensi;
- i. efektivitas; dan
- j. keadilan.

Adapun yang bertanggungjawab atas penyelenggaraannya yakni antara lain Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Berdasarkan Pasal 59 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa;

- (1) Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah.
- (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.

Kemudian masa jabatan Kepala Daerah menurut Pasal 60 disebutkan ; Masa jabatan ke-

pala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Sedangkan terkait Tugas, Wewenang, Kewajiban, dan Hak Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sebagai berikut;

Pasal 65

(1) Kepala daerah mempunyai tugas:

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
  - b. memelihara ketenteraman 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; dan
  - g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:
- 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/atau masyarakat;
  - e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
- (4) Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.
- (5) Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
- (6) Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.

#### Pasal 67

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - b. menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
  - d. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
  - e. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
  - f. melaksanakan program strategis nasional; dan
  - g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.
- Selanjutnya berdasarkan Pasal 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Dalam kedudukannya sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah, berdasarkan Pasal 149 DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi :
- a. pembentukan Perda Kabupaten/Kota;
  - b. anggaran; dan
  - c. pengawasan.
- Kemudian berdasarkan Pasal 151, Ayat (1) Program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 150 huruf c memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran. Ayat (2) Dalam menetapkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan bupati/wali kota.
- Selanjutnya Tugas dan Wewenangnya menurut Pasal 154 disebutkan;
- (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:
- a. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
  - b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
  - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
  - d. memilih bupati/wali kota;
  - e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.

- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
  - g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
  - h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
  - i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
  - j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD kabupaten/kota tentang tata tertib.

Konsekuensi kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terkait pembangunan daerah, disebutkan dalam Pasal 258 bahwa;

- (1) Daerah melaksanakan pembangunan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah.
- (2) Pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perwujudan dari pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang telah diserahkan ke Daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional.
- (3) Kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian berdasarkan pemetaan

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 melakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan Daerah untuk mencapai target pembangunan nasional.

Kemudian menurut Pasal 259 disebutkan bahwa;

- (1) Untuk mencapai target pembangunan nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 258 ayat (3) dilakukan koordinasi teknis pembangunan antara kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dan Daerah.
- (2) Koordinasi teknis pembangunan antara kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Menteri dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perencanaan pembangunan.
- (3) Koordinasi teknis pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota antar-Daerah kabupaten/kota lingkup Daerah provinsi dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (4) Koordinasi teknis pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi pembangunan Daerah.

Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota (Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah). Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan kepada Daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan pengertian Pemerintahan, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas:

- a. Urusan pemerintahan absolut

Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintahan pusat yang meliputi politik luar ne-

geri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama, dan semua ini sama seperti yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya seperti UU Nomor 32 Tahun 2004, dan UU Nomor 22 Tahun 1999. Berdasarkan hal inilah pada Pemerintahan Pusat dibentuk Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Keuangan dan Kementerian Agama, dimana Pemerintah Daerah tidak boleh membentuk kelembagaan ini, maka itulah dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut ini masing-masing Kementerian melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan azas Dekonsentrasi dan artinya adalah sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat di Daerah dibentuklah Kantor Wilayah, seperti di Provinsi Sumatera Barat Kanwil Kementerian Agama, Kanwil Kementerian Hukum dan HAM, dan lain sebagainya.

b. Urusan pemerintahan konkuren.

Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, yang terbagi atas **urusan Pemerintahan Wajib dan urusan pemerintah pilihan**. Melihat pengertian ini, bahwa urusan Konkuren adalah urusan-urusan yang dilaksanakan secara bersama-sama oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota tetapi sesuai dengan kewenangan sebagaimana yang diatur dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014.

Berdasarkan pembagian urusan tersebut, maka sudah dipastikan Pemerintah Daerah wajib membentuk Badan/Dinas sebagai penyelenggara urusan pemerintahan, dan untuk teknis pembentukannya sampai saat sekarang masih menunggu peraturan pemerintah sebagai tindak lanjut pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pe-

merintah Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 410,<sup>32</sup> disebutkan bahwa; "Peraturan Pelaksanaan dari Undang - Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan". Merujuk kepada hal ini, bahwa UU ini diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014, berarti paling lambat 2 Oktober 2016 sudah keluar semua Peraturan Pemerintah yang mengatur pelaksanaan UU ini, termasuk Peraturan Pemerintah yang mengatur Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah yang ada di Pemerintah Daerah baik itu untuk Pemerintah Provinsi maupun untuk Pemerintah Kabupaten/Kota.

Penyelenggaraan Pemerintahan berbasis kesejahteraan masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi Daerah, hal tersebut merupakan bagian tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pu-

<sup>32</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 410.

sat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah.

Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah.

Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab

akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada ditangan Presiden. Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.

### **3. Pemerintahan yang baik (*good governance*)**

Berkaitan dengan fungsi pelayanan pemerintahan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, Pemerintah Daerah Kota Bekasi bertekad mewujudkan *good governance* menjadi acuan guna menjaga kualitas pelaksanaan dan fungsi pemerintahan menjadi efektif, efisien, berdaya guna serta berhasil guna yang dapat dinikmati oleh masyarakat melalui bidang Kesehatan, Pendidikan dan Ketenagakerjaan.

Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) awal mulanya tidak dikenal dalam Hukum Administrasi maupun dalam Hukum Tata Negara bahkan dalam ilmu politik. Untuk menjamin pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*) sebagai syarat terciptanya pemerintahan yang bersih (*clean governance*), maka hukum harus dilihat sebagai prosedural, keterbukaan sistem, keterbukaan hasil kerja, pertanggungjawaban publik, dan kewajiban keterbukaan kepada masyarakat.

Pengertian *good governance* meliputi *good* yang mengandung dua pengertian. Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dan pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk men-

capai tujuan tersebut.<sup>33</sup>

Adapun unsur-unsur tata pemerintah yang baik sebagai berikut:

1. Partisipasi  
Mendorong setiap warga negara untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.
2. Penegakan hukum  
Mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi hak asasi manusia dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.
3. Transparansi  
Menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui pelayanan penyediaan informasi dan menjamin kemudahan dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
4. Kesetaraan  
Memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan.
5. Daya tangkap  
Meningkatkan kepekaan para penyelenggaraan pemerintah terhadap aspirasi masyarakat tanpa terkecuali.
6. Wawasan ke depan  
Membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan hingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggung jawab terhadap kemajuan daerah.
7. Akuntabilitas  
Meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas.
8. Pengawasan  
Meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas.
9. Efisiensi dan efektifitas

Menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.

#### 10. Profesionalisme

Meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dan biaya yang terjangkau.

Berbagai ungkapan teoritik sering diletakkan pada bentuk dan isi penyelenggaraan pemerintahan yang baik seperti *responsible, accountable, controllable, transparency, limitable* dan lain-lain. Bagi rakyat, penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang memberikan berbagai kemudahan, kepastian dan bersih dalam menyediakan pelayanan dan perlindungan dari berbagai tindakan sewenang-wenang baik atas diri, hak maupun atas harta benda.

Dalam kaitannya dengan pelayanan dan perlindungan, ada dua cabang pemerintahan yang berhubungan langsung dengan rakyat, yaitu administrasi negara dan penegakan hukum. Karena itu, sangat wajar apabila penyelenggaraan pemerintahan yang baik terutama ditujukan pada pembaharuan administrasi negara dan pembaharuan hukum. Dengan demikian, seyogyanya tujuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) tidak hanya berkenaan dengan fungsi administrasi negara melainkan termasuk juga kekuasaan negara lainnya seperti undang-undang dan penegakan hukum.

### E. Penutup

Dari seluruh kajian dan pembahasan ini dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, diharapkan Daerah, mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indo-

<sup>33</sup> Sudarmayati, *Kepemimpinan yang Baik dalam Rangka Otonomi Daerah*, Jakarta; Mandek Maju, 2003, hal 22.

nesia serta dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya.

Untuk menghindari penyalahgunaan dalam penyelenggaraannya harus melaksanakan pembentukan pengawas yang independen pada semua bidang pelayanan, sehingga pelayanan

untuk mewujudkan kesejahteraan dimaksud dapat berhasil guna dan berdaya guna bagi masyarakat. Untuk itu diperlukan regulasi hukum yang dinamis dan mencerminkan keadilan masyarakat.

### **Daftar Pustaka**

- Achmad Bayumi Faisal, *Pembagian Kekuasaan (Konsep Trias Politika)*, Intermedia, Jakarta, 1999.
- Achmad Farid Yuliantri, *Hukum Tata Pemerintahan*, Pamator Press, Jakarta, 2015.
- Amirah Muslimin dalam *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982.
- A Briggs, *The welfare State in historical Perspective*, *European Journal of Sociology*, New York: McGraw-Hill, 1961.
- Achmad Muchlis, *Teori Hukum dan Pembangunan*, Intermedia, Jakarta, 2009.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Menyongsong Hukum Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Bar, *The economics of the welfare state*, Oxford, 1998.
- Dahlan Thaib, *Sistem Pemerintahan Presidensial*, Jakal Press, Yogyakarta, 2001.
- Diana Pratikno, *Ilmu Negara (Suatu Implikasi Filosofis)*, Dharmawangsa Press, Surabaya, 2014.
- Donald Morton, *The Politics of Queer Theory in The Post Modern Moment*, New York: McGraw-Hill, 1996.
- Hermina Yuniarto, *Penyelenggaraan Pemerintahan Otonomi Daerah*, Pamator Press, Jakarta, 2008
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1984
- Iwan Haryono Subroto, *Hukum Tata Pemerintahan*, Intermedia, Jakarta, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia - Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 2004.
- Kusuma, RMAB., dalam *Negara Kesejahteraan Dan Jaminan Sosial*, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, Vol. 3, Februari 2006.
- Lukman Alimin Mafudi, *Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Intermedia, Jakarta, 2015.
- Marbun dan Moh. Mahfud MD., dalam *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1987.
- Mustamin Ramli, *Selayang Pandang (Tentang) Perkembangan Tipe-Tipe Negara Modern*, Surabaya: Dharmawangsa Press, 2001.
- Sudarmayati, *Kepemimpinan yang Baik dalam Rangka Otonomi Daerah*, Jakarta; Mandek Maju, 2003
- Yulianto Anwar, *Sistem Pemerintahan dan Tata Negara*, Jakal Press, Yogyakarta, 2004.
- Zudan Arif Fakrulloh, *Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum (Sebuah Pencarian)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.