

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Otonomi Daerah

1. Pengertian

Otonomi secara harfiah diartikan sebagai kewenangan, kekuasaan atau hak untuk mengatur sendiri (*the power or right of self-government*). Sedangkan pengertian daerah merujuk kepada suatu wilayah (*area*). Dengan demikian pengertian Otonomi Daerah adalah kewenangan atau kekuasaan suatu wilayah untuk mengatur kepentingannya sendiri. Dalam arti yang lebih luas, pengertian kewenangan mencakup kewenangan ekonomi, politik, perimbangan keuangan, termasuk sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi, adat istiadat dan daya dukung sumber daya alam dan manusia di wilayah tersebut. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa :

“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”.

Otonomi dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Utang Rosidin, 2010: 85).

Otonomi atau *outonomy* berasal dari Bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri atau *nomous* yang berarti hukum atau peraturan, jadi otonomi dapat diartikan sebagai kewenangan untuk membuat hukum atau peraturan sendiri. Otonomi lebih menitik beratkan aspirasi dari pada kondisi. Koesoemahatmadja (1979) berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*), juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*). Dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri) (Sarundajang, 1999: 33).

Dalam perkembangannya, otonomi diberbagai Negara meliputi beberapa jenis sesuai dengan kondisi. Setidaknya terdapat lima macam otonomi yang pernah diterapkan diberbagai negara didunia, yakni :

1. Otonomi Organik atau Rumah Tangga Organik

Otonomi ini mengatakan bahwa rumah tangga adalah keseluruhan urusan-urusan yang menentukan mati hidupnya badan otonomi atau daerah otonom. Dengan kata lain, urusan-urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya manusia, misalnya: jantung, paru-paru, ginjal, dan sebagainya tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai urusan vital, akan berakibat tidak berdayanya atau matinya daerah.

2. Otonomi Formal atau Rumah Tangga Formal

Adapun yang dimaksud dengan otonomi formal adalah apa yang menjadi urusan otonomi itu tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan ialah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki “area” urusan pemerintah pusat.

3. Otonomi Materil atau Rumah Tangga Materil

Dalam otonomi material, kewenangan daerah otonom itu dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terperinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam otonomi material ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Jadi artinya apabila suatu urusan pada substansinya dinilai dapat menjadi urusan pemerintah pusat, maka pemerintah lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut.

4. Otonomi Riil atau Rumah Tangga Riil

Otonomi riil merupakan gabungan antara otonomi formal dengan otonomi material. Dalam undang-undang pembentukan otonomi ini, kepada pemerintah daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara

bertahap dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Atau dengan kata lain, otonomi riil ini pada prinsipnya menyatakan bahwa penentuan tugas pengalihan atau penyerahan wewenang-wewenang urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya.

5. Otonomi Nyata, Bertanggung Jawab dan Dinamis

Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang nyata, bertanggung jawab dan dinamis dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Otonomi yang nyata

Penyusunan dan pembentukan daerah serta pemberian urusan pemerintahan dibidang tertentu kepada pemerintah daerah memang harus disesuaikan dengan faktor-faktor yang hidup dan berkembang secara objektif di daerah. Secara nyata, akan ada suatu atau beberapa daerah yang diberi kepercayaan mengelola beberapa daerah yang diberi kepercayaan mengelola beberapa atau lebih urusan, tetapi ada juga daerah yang hanya mengelola sedikit urusan.

b. Otonomi yang bertanggung jawab

Pada dasarnya, pemberian otonomi kepada pemerintah daerah senantiasa diupayakan supaya selaras atau sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan yang terbesar diseluruh pelosok negara. Dalam konteks ini pemerintah memanfaatkan

institusi daerah otonom seoptimal mungkin untuk memacu pembangunan daerah sekaligus menunjang pembangunan nasional. Dengan demikian, kebijakan pengembangan otonomi yang bertanggung jawab mengandung konsekuensi logis tertutupnya kemungkinan lahirnya paham primordialisme ras, suku, dan kedaerahan.

c. Otonomi yang dinamis

Kebijaksanaan otonomi yang dinamis menghendaki agar pelaksanaan otonomi itu harus senantiasa menjadi sarana untuk dapat memberi dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang semakin meningkat mutunya dalam hal ini juga diupayakan agar pelaksanaan pembangunan yang semakin merata dengan pengembangan otonomi selanjutnya didasarkan pada kondisi sosial, ekonomi, politik, dan pertahanan serta keamanan nasional (Sarundajang, 1999: 37-43).

Visi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksi yang utama, yaitu politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Dibidang politik, karena otonomi daerah merupakan buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis. Hal ini memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsitif terhadap kepentingan

masyarakat luas dan memelihara mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Demokratisasi pemerintah juga berarti transparansi kebijakan. Artinya, dari setiap kebijakan yang diambil, harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan, apa tujuannya, berapa ongkos yang dipakai, siapa yang akan bertanggung jawab jika kebijakan tersebut gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintah yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier politik dan administratif yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah pada satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan pada pihak lain terbuka peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ketingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu. Dalam bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial. Pada saat yang sama, ekonomi daerah memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespons dinamika kehidupan disekitarnya (Utang Rosidin, 2010: 49-50).

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan daerah otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi, *pertama*, otonomi penuh, yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut isi substansi ataupun tata cara penyelenggaraannya (otonomi). *Kedua*, otonomi tidak penuh, yaitu daerah hanya menguasai isi pemerintahannya, urusan ini sering disebut dengan tugas pembantuan (*medebewind*, atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*) (Utang Rosidin, 2010: 23).

Adapun tujuan dari pemberian otonomi daerah menurut kamsil adalah sebagai berikut :

“Tujuan pemberian otonom kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk itu kepada daerah diberikan kewenangan untuk melaksanakan sebagai urusan rumah tangganya sendiri”.

2. Sejarah Pelaksanaan Otonomi Daerah

a. Warisan Kolonial

Sejarah kebijakan penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia telah mengalami perjalanan sangat panjang, yaitu tidak hanya sejak lahirnya Republik ini, tetapi sejak masa pemerintahan masa kolonial. Untuk mewujudkan kepentingan pemerintah kolonial, pemerintahan daerah bukan semata-mata dibentuk untuk meningkatkan kapasitas politik masyarakat setempat, apalagi untuk kepentingan pengembangan demokrasi sebagaimana yang menjadi argumentasi kontemporer bagi perlunya penyelenggaraan pemerintah daerah.

Ada yang berpendapat bahwa kebijaksanaan penyelenggaraan desentralisasi juga didorong oleh komitmen politik etis pemerintah kolonial. Pendapat ini sulit diterima karena penyelenggaraan pemerintah daerah, bukan untuk memajukan masyarakat setempat, tetapi lebih tepat perwujudan keinginan pemerintah kolonial guna mengeksploitasi wilayah jajahan.

b. Masa Pendudukan Jepang

Pada saat pemerintahan kolonial Belanda menguasai Hindia Belanda, kemudian menjalar Perang Dunia Kedua ke Asia Timur, Jepang yang memiliki kekuatan militer sangat kuat, melakukan invansi ke seluruh Asia Timur mulai Korea Utara ke Daratan Cina, sampai pulau Jawa dan Sumatra. Negara ini berhasil menaklukkan pemerintah Kolonial Inggris di Burma dan Malaya, Amerika Serikat di Filipina, serta Belanda di Daerah Hindia Belanda (Jawa, sumatra, Kalimantan, Sulawesi, Sunda Kecil, Maluku, dan Irian Barat). (1941-1945) berhasil melakukan perubahan-perubahan yang cukup fundamental dalam urusan penyelenggaraan pemerintah di wilayah-wilayah bekas Hindia Belanda. Hindia Belanda kemudian dibagi dalam tiga wilayah kekuasaan militer, yaitu Sumatra yang berkedudukan di Bukittinggi di bawah kekuasaan militer Angkatan Darat, di Jawa dan Madura yang berkedudukan di Jakarta, dan wilayah timur seperti Sulawesi, Kalimantan, Sunda Kecil, dan Maluku di bawah kekuasaan Angkatan Laut (Utang Rosidin, 2010: 55-58).

c. Masa Kemerdekaan Periode Undang-undang Nomor 32 tahun 2004

Revisi undang-undang tentang pemerintah daerah ini terjadi dalam kurun waktu yang cukup lama. Sebagai perbandingan, Undang-undang tentang pemerintah daerah itu terjadi pada masa Pemerintahan Orde Baru, yaitu Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, baru direvisi pada masa pemerintahan reformasi, yaitu pada tahun 1999, dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999. Kurun waktu yang cukup panjang (antara 1974-1999) ini tentunya bukan waktu yang sebentar dalam pemberlakuan perundang-undangan, sementara perkembangan rakyat Indonesia sangat cepat. Perkembangan masyarakat ini tentunya perlu diimbangi dengan revisi terhadap peraturan perundang-undangan.

Seperti yang dijelaskan di atas, lahirnya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 ini diharapkan dapat membawa hal yang positif bagi masyarakat daerah, sehingga masyarakat daerah akan benar-benar merasakan kesejahteraan dari sumber daya alam yang dimiliki oleh tiap-tiap daerahnya. Akan tetapi, ternyata harapan yang muncul dari masyarakat pada tahun 1999 ini tidak terwujud sehingga memunculkan keinginan dari masyarakat daerah untuk merevisi Undang-undang Nomor 22 tahun 1999. Keinginan merevisi undang-undang ini tidak hanya muncul karena kurang teraspirasinya keinginan masyarakat daerah, akan tetapi juga dalam rangka menyesuaikan sistem ketatanegaraan Indonesia yang merujuk pada konstitusi hasil

amandemen, terutama hal-hal yang berkaitan dengan pemerintah daerah. Berkaitan dengan hal itu, tanggal 15 Oktober 2004 disahkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2004 Nomor 125 dan Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) yang dalam Pasal 239 dengan tegas menyatakan bahwa dengan berlakunya undang-undang ini,

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah tidak berlaku lagi. Undang-undang baru ini memperjelas dan mempertegas hubungan antara kabupaten/ kota/ provinsi, antara propinsi dan pemerintah pusat berdasarkan asas kesatuan administrasi dan kesatuan wilayah.

Berdasarkan asas kesatuan dan asas wilayah, pemerintah pusat berhak melakukan kordinasi, supervisi, dan evaluasi terhadap pemerintahan di bawahnya, demikian juga di provinsi terhadap kabupaten/kota. Disamping itu, hubungan kemitraan dan sejajar antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) semakin dipertegas dan perjelas. Hal ini terlihat dengan dipilihnya kepala daerah langsung oleh rakyat sehingga DPRD tidak dapat lagi menjatuhkan kepala daerah sebelum masa jabatannya berakhir melalui suatu putusan politik (pemungutan suara) semata-mata, tetapi terlebih dahulu harus melalui suatu proses hukum di pengadilan (Utang Rosidin, 2010: 76-78).

3. Latar Belakang Pelaksanaan Otonomi Daerah

Perdebatan tentang bentuk negara tetap merupakan proses persoalan yang selalu muncul sekalipun sebenarnya hal itu merupakan sesuatu yang klasik. Sejak masa transisi dan pemerintahan Orde baru, muncul usulan dari berbagai pihak bahwa bentuk negara federasi merupakan salah satu alternatif yang terbaik agar keutuhan negara Indonesia tetap terpelihara. Pemikiran itu muncul akibat sentralisasi kekuasaan yang sangat monoton pada masa pemerintahan Orde baru. Pada masa itu, tidak ada satupun pikiran yang dikembangkan karena masyarakat selalu memikirkan konsekuensinya, terutama konsekuensi politik.

Sebenarnya, perdebatan tentang pilihan bentuk negara federalisasi atau kesatuan bukan merupakan harga mati karena masih ada kemungkinan untuk memunculkan model lain. Akan tetapi, tampaknya pemerintah sudah sedemikian mantap untuk tetap mempertahankan format negara kesatuan sehingga alternatif bentuk negara lainnya sulit untuk dimunculkan. Di samping itu, kekuatan politik yang terjadi pada masa transisi juga tidak memberi dukungan yang positif terjadi kemungkinan menciptakan pemerintahan yang federalistik.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang sebelumnya terdesentralisasi oleh pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota

diseluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula, arus kekuatan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, diidealkan bahwa sejak ditetapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses intergrasi nasional dapat terpelihara dengan sebaik-baiknya. Hal ini karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, ketidakadilan struktural dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah sangat jelas terlihat. Agar perasaan diperlakukan tidak adil yang muncul di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan tidak meningkat, yang pada gilirannya sangat membahayakan integrasi nasional, kebijakan otonomi daerah dinilai mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah sendiri. Bahkan, pada awal ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah, MPR mengeluarkan Ketetapan No. IV/MPR/2000 yang menegaskan bahwa daerah-daerah tidak perlu menunggu petunjuk dan aturan-aturan dari pusat untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Sebelum dikeluarkannya peraturan yang diperlukan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dapat menentukan sendiri pengaturan mengenai hal-hal yang bersangkutan melalui penetapan peraturan daerah tersebut disesuaikan sebagaimana mestinya, apabila perlu, dapat diadakan penyesuaian .

Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi juga perlu diwujudkan atas dasar prakarsa dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintah daerah sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri (Utang Rosidin, 2010: 43-45).

4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Otonomi Daerah

Faktor yang mempengaruhi Otonomi Daerah adalah:

- a. Manusia pelaksananya harus baik adalah faktor esensial dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Pentingnya faktor ini, karena manusia merupakan subyek dalam setiap aktivitas pemerintah. Manusialah merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Oleh karena itu, agar mekanisme pemerintah itu berjalan sebaik-baiknya, yakni berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka manusia atau subyek atau pelakunya harus pula baik. Pengertian baik di sini meliputi:
 - a) Mentalitasnya atau moralnya baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat.
 - b) Memiliki kecakapan dan kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas –tugasnya.

b. Keuangan harus cukup dan baik. Istilah keuangan sendiri mengandung arti setiap hak yang berhubungan dengan masalah uang, antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup, dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku. faktor keuangan sangat penting dalam setiap kegiatan pemerintahan, karena hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang membutuhkan biaya. makin besar jumlah uang yang tersedia, makin besar pula kemungkinan kegiatan atau pekerjaan yang dapat dilaksanakan. Demikian juga semakin baik pengelolaannya semakin berdaya guna pemakaian uang tersebut. Hal ini sesuai yang dikatakan oleh M. Manullang:

“ Bagi kehidupan suatu negara, masalah keuangan negara sangat penting. Makin baik keuangan suatu negara, maka semakin stabil pula kedudukan Pemerintah dalam negara itu. Sebaliknya, kalau keuangan Negara itu kacau maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang diberikan kepadanya”.

c. Peralatannya harus cukup dan baik. Pengertian peralatan di sini adalah setiap benda atau alat yang dapat digunakan untuk memperlancar pekerjaan atau kegiatan Pemerintah Daerah. Peralatan yang baik (praktis, efisien, dan efektif) dalam hal ini jelas dipergunakan bagi terciptanya suatu pemerintah daerah yang baik.

d. Organisasi dan manajemena harus baik. Organisasi yang dimaksudkan adalah organisasi dalam arti struktur yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugasnya dan hubungannya satu sama lain, dalam rangka

mencapai sesuatu tujuan tertentu. Sedangkan yang dimaksud manajemen adalah proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerja sama, sehingga tujuan yang ditentukan benar-benar tercapai (Kaho Josef Riwu, 2005: 66-69).

5. Maksud dan Tujuan Otonomi Daerah

Maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah secara tegas telah digariskan dalam GBHN adalah berorientasi pada pembangunan. Yang dimaksud pembangunan adalah pembangunan dalam arti luas, yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan. Adalah kewajiban bagi daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana kesejahteraan rakyat yang diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Berdasarkan ide yang hakiki dalam konsep otonomi daerah yang tercermin dalam kesamaan pendapat dan kesepakatan *the founding fathers* tentang perlunya desentralisasi dan otonomi daerah, ditegaskan bahwa tujuan otonomi daerah kepada daerah setidak-tidaknya akan meliputi 4 aspek sebagai berikut:

- 1) Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi dilapisan bawah.

- 2) Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- 3) Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta kemandirian masyarakat dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak banyak tergantung pada pemberian pemerintah.
- 4) Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang semakin meningkat (Sarundajang, 1999: 35-36).

B. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

1. Pengertian

Penyelenggaraan pemerintah daerah adalah pemerintah daerah, dan DPRD. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan azas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsetrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Rozali Abdullah, 2005: 27).

Dalam penyelenggaraan pemerintah, penyelenggaraan pemerintah daerah berpedoman pada azas umum penyelenggaraan negara, yang di dalam hukum administrasi negara dikenal dengan “Azas-azas umum pemerintahan yang layak”. di negara Belanda, azas-azas umum

pemerintahan yang layak ini sudah diterima dengan norma hukum tidak tertulis, yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan, terutama Pejabat Tata Usaha Negara, dalam membuat keputusan Tata Usaha Negara. Sebelumnya dalam praktik penyelenggaraan pemerintah, terutama Pejabat Tata Usaha Negara. Sebelumnya dalam praktik penyelenggaraan pemerintah di Indonesia, azas-azas ini sudah mulai diterima, walaupun secara formal belum diakui sebagai suatu norma hukum tidak tertulis yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintah, terutama dalam penyelenggaraan otonomi, daerah dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu (Rozali Abdullah, 2005: 27-28).

Hak – hak daerah tersebut antara lain:

- a. Mengatur mengurus sendiri pemerintahannya;
- b. Memilih pemimpin daerah;
- c. Mengelola aparatur daerah;
- d. Mengelola kekayaan daerah;
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. Mendapatkan sumber-sumber lain yang sah ; dan
- h. Mendapatkan hak lain yang diatur dalam perundang-undangan

Di samping hak-hak diatas, daerah juga dibebani beberapa kewajiban yaitu:

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. Meningkatkan layanan dasar pendidikan;
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. Meyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. Melestarikan lingkungan hidup;
- k. Mengelola administrasi kependudukan;
- l. Melestarikan nilai sosial budaya;
- m. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya ; dan
- n. Kewajiban lainnya diatur dalam peraturan perundang-undangan (Rozali Abdulah, 2005: 27-29).

2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

- a. Asas desentralisasi

Asas desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut kekuatan, biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah di daerah.

Isu desentralisasi selalu dikaitkan dengan efisiensi dan inovasi, karena melalui desentralisasi akan dapat memotong beberapa tahap birokrasi. Inovasi terbuka, karena adanya kekuasaan untuk dapat melakukan keputusan yang paling rendah. Dimana ada desentralisasi atau keleluasan untuk mengambil keputusan, maka distu ada peluang untuk mengembangkan inovasi. Inovasi berkaitan dengan kreativitas individual. Power pada kita berguna bisa tidak, tergantung pada visi dan kreativitas kita. Oleh karena itu pemerintah yang memperoleh legitimasi adalah pemerintah yang demokratis. Pemerintah yang demokratis dibangun melalui suatu persepsi bahwa masyarakat memiliki pemerintahan, artinya mereka berhak berperan dalam pengelolaan pemerintahan.

Beberapa keuntungan dengan menerapkan sistem desentralisasi dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Mengurangi pekerjaan di pusat pemerintahan.
2. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, sehingga daerah tidak perlu menunggu intruksi dari Pemerintah Pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
4. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (*diverensial*) dan pengkhususan (*spesialisasi*) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya dengan desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri pada kebutuhan/ keperluan khusus daerah.

5. Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan diseluruh wilayah negara, sedangkan yang kurang baik, dapat dibatasi suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.
6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat.
7. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kewenangan memutuskan yang lebih besar kepada daerah (Sarundajang, 1999: 61-62)

Disamping kebaikan tersebut di atas, desentralisasi mengandung kelemahan sebagaimana pendapat Josef Riwu Kaho (1997) antara lain:

1. Karena besarnya organ-organ pemerintahan maka struktur pemerintahan bertambah kompleks, yang mempersulit koordinasi;
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu;
3. Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut provinsialisme
4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perlindungan perundingan yang bertele-tela;
5. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan (Sarundajang, 1999: 64).

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (7), desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah Otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wewenang pemerintah tersebut adalah wewenang yang diserahkan oleh pemerintah pusat saja, sedangkan pemerintah daerah hanya melaksanakan wewenang yang diberi oleh pemerintah pusat sesuai dengan aspirasi masyarakat daerahnya (Utang Rosidin, 2010: 86-87).

Tujuan utama desentralisasi adalah:

1. Tujuan politik, yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional;
2. Tujuan ekonomis, yang dimaksud untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial (Utang Rosidin, 2010: 87).

Bentuk-bentuk desentralisasi yaitu :

1. Sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh (*Comprehensive Local Government*) dalam hal ini pelayanan pemerintah di daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam (*Multi purpose Local Authorities*). Aparat daerah menyerahkan fungsi-fungsi yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat

2. *Partnership system*, yaitu beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dan beberapa jenis yang lain pula dilakukan oleh aparat daerah. Aparat daerah melakukan beberapa fungsi dengan beberapa kebebasan tertentu pula. Beberapa kegiatan lain dilakukan juga oleh aparat daerah tetapi atas nama aparat pusat.
3. *Dual system*, yaitu aparat pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung demikian juga aparat daerah. Apa yang dilakukan aparat daerah tidak boleh lebih dari apa yang telah digariskan menjadi urusannya. Biasanya dengan sistem ini sering terjadi pertentangan aparat pusat dengan aparat daerah.
4. *Integrated administrative system*, yaitu aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat koordinator. Aparat daerah hanya punya kewenangan kecil dalam melakukan kegiatan pemerintahan (Sarundajang, 1999: 54-56).

b. Tugas pembantuan

Tugas pembantuan adalah tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan urusan yang ditugaskan masih menjadi wewenang pemerintah atau provinsi. Pemerintah atau provinsi ini menyusun

rencana kegiatan, atau kebijaksanaan dan menyediakan anggarannya, sedangkan daerah yang ditugasi sekedar melaksanakannya, tetapi wajib untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas ini.

Menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 1 ayat (9), tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat ke daerah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/ kota dan/ atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/ kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu (Utang Rosidin, 2010: 89-90).

c. Dekonsentrasi

Dekonsentarsi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepada instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah, yang meliputi:

1. Pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi horizontal.
2. Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dekonsentrasi vertikal.
3. Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentasi, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi dalam wilayah-wilayah provinsi dan ibukota negara. Wilayah-wilayah kabupaten dan kota dibagi dalam wilayah kecamatan. Penerapan asas dekonsentarsi semacam ini disebut dekonsentrasi teritorial (Utang Rosidin, 2010: 88-89).

Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ialah tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi. Pertimbangan dan tujuan diselenggarakan asas dekonsentrasi ini di antaranya adalah:

1. Meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah, pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum;
2. Terpeliharanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi negara;
3. Terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional;
4. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Utang Rosidin, 2010:88).

3. Peraturan Daerah

a. Pengertian

Peraturan daerah adalah naskah dinas yang berbentuk perundang-undangan yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan, mewujudkan kebijaksanaan baru, menetapkan suatu badan/organisasi dalam lingkungan pemerintah provinsi, kabupaten/kota yang ditetapkan oleh kepala daerah dan mendapat persetujuan dewan perwakilan rakyat daerah (Utang Rosidin, 2010: 121-122).

Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan dapat pula berasal dari gubernur bupati/walikota, atau sebaliknya dapat dilakukan oleh DPRD melalui

pengajuan usul inisiatif. Dari mana pun usul inisiatif atau prakarsa pengajuan raperda itu berasal, tetap memerlukan pembahasan dan persetujuan bersama DPRD dengan gubernur atau bupati/ walikota dan diundangkan oleh sekretaris daerah dalam lembaran daerah agar perda tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat. Raperda yang berasal dari hak inisiatif DPRD dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Raperda ini kemudian diusulkan kepada pimpinan DPRD agar dibahas dalam rapat paripurna internal DPRD. Apabila mendapat persetujuan, raperda disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota dengan surat pengantar pimpinan DPRD (Utang Rosidin, 2010: 130-131).

Berhubungan dengan hal tersebut, dalam rangka mewujudkan kepentingan yang berlandaskan pada aspirasi masyarakat, pemerintah daerah diberi tanggung jawab yang besar dalam hal peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya sendiri. Kewenangan membuat peraturan daerah merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, Peraturan Daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah (Utang Rosidin, 2010: 121).

Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, untuk menyelenggarakan otonomi yang dimiliki oleh provinsi/ kabupaten/ kota, serta tugas pembantuan. Perda

pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memberikan ciri khas masing-masing daerah. Bertentangan dengan kepentingan umum artinya kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan warga masyarakat, terganggunya ketentraman atau ketertiban umum, serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat (Utang Rosidin, 2010: 122).

Pasal 136 ayat (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman, ketertiban umum, serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Norma yang ada dalam Pasal dan penjelasan Pasal tersebut bersifat umum, sehingga memerlukan kriteria yang lebih terperinci. Konsekuensi dari peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah pembatalan Peraturan Daerah tersebut. Larangan Peraturan Daerah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, selain sesuai dengan peraturan perundang-undangan, juga menjaga agar Peraturan Daerah tetap berada dalam sistem hukum nasional (Utang Rosidin, 2010: 122-123).

b. Prinsip-Prinsip dalam pembuatan Peraturan Daerah

Sehubungan dengan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 14 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintah Daerah, dalam hal ini DPRD berdasarkan tugas dan wewenangnya memuat Perda, Undang-undang 32 Tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda, sebagai berikut :

- 1) Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- 2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah.
- 3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan pembentukan peraturan perundang-undangan.
- 5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda.
- 6) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama 6 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)
- 7) Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.

- 8) Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.
- 9) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda.
- 10) Pengundangan Perda dalam lembaran daerah dan peraturan kepada daerah dalam berita daerah (Septy Putriani, 2006: 34-35).

c. Materi Muatan Peraturan Dearah

Materi muatan Perda yaitu seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus di daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak mmberikan pengertian yang jelas mengenai materi apa saja yang dimuat dalam Perda provinsi dan materi-materi yang dimuat dalam Perda kabupaten/kota.

Bagir Manan memberikan petunjuk mengenai materi muatan Perda, yaitu sebagai berikut:

- 1) Sistem rumah tangga daerah. Dalam sistem rumah tangga formal, segala urusan pada dasarnya dapat diatur oleh daerah selama belum diatur atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pada sistem rumah tangga materiil, hanya urusan yang ditetapkan sebagai urusan rumah tangga daerah yang dapat diatur dengan Perda.

- 2) Ditentukan secara tegas dalam undang-undang pemerintahan daerah seperti APBD, pajak, dan retribusi.
- 3) Urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatnya (Utang Rosidin, 2010: 123-124).

Sementara itu, materi muatan Perda mengandung asas:

- 1) Asas Pengayoman adalah berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- 2) Asas Kemanusiaan adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- 3) Asas Kebangsaan adalah mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (*kebhinnekaan*) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 4) Asas Kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan seluruh wilayah Indonesia dan muatan materi Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
- 5) Asas Bhineka tunggal ika adalah memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi daerah, dan budaya-budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

- 6) Asas Keadilan yaitu mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali;
- 7) Asas Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan yaitu tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
- 8) Ketertiban dan kepastian hukum adalah dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- 9) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Di samping asas tersebut diatas, Perda juga cepat memuat asas lain yang sesuai dengan substansi Perda yang bersangkutan.

Dari beberapa asas tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa Perda yang baik itu adalah yang memuat ketentuan antara lain:

1. Memihak pada kepentingan rakyat banyak;
2. Menjunjung tinggi hak asasi manusia;
3. Berwawasan lingkungan dan budaya;

Sementara itu, tujuan utama dari suatu Perda adalah untuk mewujudkan kemandirian daerah (Rozali Abdullah, 2005: 132-133).

Agar perda dan peraturan kepala daerah bisa berfungsi secara efektif, harus dilakukan hal di antaranya:

1. Mensosialisasi perda dan peraturan kepala daerah dengan menyebarluaskan ke tengah-tengah masyarakat, terutama pejabat-pejabat yang terkait.
2. Melakukan upaya penegakan hukum khusus perda. Untuk itu, dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja. Di samping tugasnya menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, Satuan Polisi Pamong Praja juga bertugas melakukan upaya penegakan hukum, khusus perda. Pembentukan Polisi Pamong Praja ini berpedoman pada peraturan pemerintah (Rozali Abdullah, 2005: 137).

4. Satuan Polisi Pamong Praja

a. Kedudukan, Tugas, Dan Fungsi

- 1) Satuan Polisi Pamong Praja dipimpin oleh seorang Kepala Satuan dan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekda.
- 2) Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota.
- 3) Dalam melaksanakan tugas Satuan Polisi Pamong Praja menyelenggarakan fungsi :
 - a) Penyusunan program dan pelaksanaan ketenteraman dan ketertiban umum, penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota;

- b) Pelaksanaan kebijakan pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di Daerah;
- c) Pelaksanaan kebijakan penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota;
- d) Pelaksanaan koordinasi pemeliharaan dan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota dengan aparat Kepolisian Negara, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan atau aparaturnya;
- e) Pembinaan dan pengawasan masyarakat agar mematuhi dan mentaati Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota

(Sumber: tegalkota.co.id).

b. Susunan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja

- 1) Susunan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja terdiri dari:
 - a) Kepala Satuan;
 - b) Sub bagian Tata Usaha;
 - c) Seksi Penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota;
 - d) Seksi Ketenteraman dan Ketertiban Umum;
 - e) Seksi Penyuluhan dan Kesamaptan;
 - f) Kelompok Jabatan Fungsional.
- 2) Sub bagian Tata Usaha dipimpin oleh seorang Kepala Sub bagian Tata Usaha yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Satuan.

- 3) Seksi-seksi dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Satuan.
- 4) Kelompok Jabatan Fungsional dipimpin oleh seorang Pejabat Fungsional senior sebagai Ketua Kelompok dan bertanggung jawab kepada Kepala Satuan (Sumber : tegalkota.co.id).

Anggota satuan Polisi Pamong Praja juga dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran perda dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yaitu penyidik dan polri dan penuntut dan kejaksaan. Disamping itu, melalui Perda dapat ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan yang termuat dalam Perda (Rozali Abdullah, 2005: 137).

C. Pedagang Kaki Lima

1. Pengertian

Menurut Pandangan M.C. Gee, yang dimaksud pedagang kaki lima adalah:

“Pedagang Kaki Lima terdiri dari orang-orang yang menawarkan barang-barang atau menjual jasa dari tempat-tempat masyarakat umum, terutama di jalan-jalan atau trotoar”.

Sedangkan didalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan mengenai pengertian pedagang kaki lima yaitu:

“pedagang kaki lima adalah para pedagang yang berjualan di serambi muka (emper) toko atau lantai tepi jalan”.

Selanjutnya didalam pasal 1 angka 5 Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 3 tahun 2008 yang dimaksud dengan Pedagang Kaki Lima adalah:

“Pedagang golongan ekonomi lemah dan penjual jasa yang dalam usahanya menggunakan sarana atau perlengkapan yang mudah dibongkar pasang, dipindahkan dan atau tidak permanen serta menempati fasilitas umum”.

Secara umum Pedagang Kaki Lima yaitu pedagang kaki lima yang kios atau tempat mereka berdagang berukuran 5 kaki atau 5 feet atau sama dengan 150 cm.

2. Ciri-ciri Usaha Pedagang Kaki Lima

Pedagang kaki lima dalam dunia bisnis lebih dikenal sebagai usaha sektor informal. Kalau dicermati, usaha pedagang kaki lima dapat dicirikan sebagai berikut :

- a. Kegiatan usaha tidak terorganisasi secara baik, karena unit usaha timbul tanpa menggunakan fasilitas atau kelembagaan yang tersedia secara formal;
- b. Pada umumnya unit usaha tidak memiliki izin usaha;
- c. Pola kegiatan usaha tidak teratur dengan baik, dalam arti lokasi maupun jam kerja;
- d. Pada umumnya kebijakan pemerintah untuk membantu golongan ekonomi lemah tidak sampai ke sektor ini;
- e. Unit usaha berganti-ganti dari satu sub-sektor ke sub-sektor lain;
- f. Teknologi yang digunakan masih tradisional;
- g. Modal dan perputaran usaha relatif kecil, sehingga skala operasinya juga kecil. ;

- h. Untuk menjalankan usaha tidak diperlukan pendidikan formal, sebagian besar hanya diperoleh dari pengalaman sambil bekerja;
- i. Pada umumnya unit usaha termasuk kelompok *one man enterprise*, dan kalau ada pekerja, biasanya berasal dari keluarga sendiri;
- j. Sumber dana modal usaha pada umumnya berasal dari tabungan sendiri, atau dari lembaga keuangan tidak resmi;
- k. Hasil produksi atau jasa terutama dikonsumsi oleh golongan masyarakat kota/desa berpenghasilan rendah atau menengah (<http://suryanto.blog.unair.ac.id/page/4/> Diakses pada tanggal 25 April 2011).

3. Pengaturan Tempat dan Waktu

Di dalam Pasal 2 Undang –undang Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pengaturan Pedagang Kaki Lima disebutkan :

1. Fasilitas umum tidak boleh dipergunakan untuk usaha PKL kecuali yang ditetapkan dalam Peraturan Walikota.
2. Penetapan fasilitas umum sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini dilakukan dengan mempertimbangkan aspek tata ruang, kepentingan sosial, ekonomi, kebersihan, keindahan, kesehatan, keamanan, dan ketertiban lingkungan.

Di dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pengaturan Pedagang Kaki Lima disebutkan :

1. Pemerintah Daerah melaksanakan penataan PKL pada masing-masing fasilitas umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2).

2. Penataan sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut :
 - a. Pola waktu berjualan
 - b. Luas tempat dan jenis usaha
 - c. Pertimbangan-pertimbangan lainnya.
3. Ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (2) Pasal ini diatur lebih lanjut dengan pengaturan walikota.

Di dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pengaturan Pedagang Kaki Lima disebutkan :

1. Untuk kepentingan umum atau pembangunan daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan perubahan, penataan atau pemindahan PKL ke lokasi lain.
2. Pemberitahuan tertulis kepada PKL mengenai pemindahan lokasi sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini dilaksanakan, paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum pelaksanaan pemindahan.
3. Segala biaya yang timbul akibat penataan atau pemindaan lokasi menjadi tanggung jawab masing-masing PKL.

4. Hak, Kewajiban dan Larangan Pedagang Kaki Lima

Di dalam Pasal 5-7 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Pedagang Kaki Lima disebutkan :

PKL berhak :

- a. Menyampaikan usulan-usulan dan aspirasi kepada Pemerintah Daerah dan atau DPRD ;
- b. Meminta bukti pembayaran retribusi ;
- c. Membentuk organisasi atau sejenisnya pada lokasi-lokasi yang memungkinkan ;

- d. Mendapatkan perlindungan hukum sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku ;
- e. Mendapatkan pembinaan dari Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah.

PKL berkewajiban :

- a. Menjaga dan memelihara kebersihan, ketertiban, keamanan dan ketertiban sekitar tempat usaha ;
- b. Memperhatikan kepentingan orang atau pihak lain sebagai pengguna fasilitas umum ;
- c. Membayar retribusi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

PKL dilarang :

- a. Berjualan di sembarang tempat selain yang telah ditentukan dalam pasal 2 Peraturan Daerah ini ;
- b. Melakukan tindakan yang berakibat fasilitas umum menjadi berubah bentuk dan fungsinya ;
- c. Menetapkan dan atau meninggalkan barang-barang di sembarang tempat sehingga mengganggu ketertiban umum ;
- d. Membuang sampah, kotoran atau barang-barang lain yang berbau busuk disembarang tempat, saluran atau sungai ;
- e. Membuat tempat usaha mejadi kumuh sehingga mengganggu keindahan kota ;
- f. Menyediakan, menjual dan atau menjadikan tempat transaksi benda-benda yang dilarang oleh peraturan perudang-undangan yang berlaku ;

- g. Menyediakan dan atau menjual minuman keras atau menjadikan tempat usahanya untuk minum minuman keras ;
- h. Menjadikan tempat usaha sebagai tempat mangkal atau berkumpul orang-orang yang patut diduga dapat menyebabkan terjadinya tindak pelacuran ;
- i. Menjadikan tempat usaha untuk tempat tinggal ;
- j. Menjadikan tempat usaha menjadi bangunan permanen ;
- k. Merubah bentuk dan atau menambah bangunan apabila tempat berjualan PKL dibangun oleh Pemerintah Daerah.

5. Sanksi Administrasi

Di dalam Pasal 9 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Pedagang Kaki Lima disebutkan :

1. Terhadap PKL yang melanggar ketentuan Pasal 6 dan 7 peraturan daerah ini, dikenai sanksi administrasi berupa teguran lisan dan atau tertulis secara bertahap 3 (tiga) kali berturut-turut dengan masing-masing tenggang waktu selama 3 (tiga) hari.
2. Apabila yang bersangkutan tidak mengindahkan teguran lisan dan atau tertulis sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini, maka dilakukan pembongkaran atau pemberhentian usaha.

6. Ketentuan Pidana

Di dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengaturan Pedagang Kaki Lima disebutkan :

1. Terhadap PKL yang melanggar ketentuan Pasal 6 dan 7 Peraturan Daerah ini, diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 25.000.000,- (dua puluh lima juta).

2. Tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini adalah pelanggaran.
3. Pidana kurungan atau denda yang dijatuhkan sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini, tidak menghapuskan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud Pasal 9 Peraturan Daerah ini.

