

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Perusahaan Daerah Air Minum

2.1.1 Pengertian Badan Usaha Milik Daerah

Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah merupakan organisasi yang dimiliki oleh pemerintah baik pusat maupun daerah dengan penyertaan modal sebesar 50% atau lebih. BUMN/BUMD berada di bawah top manajerial pemerintah, yang meliputi hak untuk menunjuk top manajemen dan menentukan kebijaksanaan pokok. BUMN/BUMD didirikan untuk mencapai *public purpose* yang ditetapkan, bersifat multi dimensi yang secara konsekuen ada dalam sistem *public accountability*.¹

Pengertian di atas menunjukkan BUMN/BUMD berusaha dalam aktivitas yang mempunyai sifat bisnis, yang menyangkut ide investasi dan keuntungan dengan memasarkan produk yang dihasilkan berupa barang/jasa. BUMN/BUMD merupakan wujud nyata dari investasi negara dalam dunia usaha, tujuannya adalah untuk mendorong dan mengembangkan aktivitas perekonomian nasional/daerah. Artinya BUMN/BUMD merupakan bagian dari aktivitas perekonomian yang memiliki fungsi untuk menunjang keuangan negara dan memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan bidang usahanya.

¹Alhabsji, Syamsudin dan Soedjoto. *op. cit.* hlm. 44.

BUMN mempunyai dua dimensi yaitu dimensi publik dan dimensi badan usaha (*enterprise*). Dimensi publik sebuah badan usaha akan ditentukan oleh pemilikan (*ownership*) dan oleh pengawasan dari pemerintah yaitu sejauh mana keputusan intern dapat dilakukan oleh pimpinan perusahaan.²

Pengertian di atas menunjukkan BUMD merupakan organisasi yang mempunyai dua dimensi. Sebagai badan usaha ia harus menghasilkan keuntungan, tumbuh dan selalu menjaga kelangsungan usahanya. Sebagai alat kebijakan pemerintah ia mempunyai tujuan yang berorientasi kepentingan masyarakat.

BUMN memiliki dimensi publik yaitu:

- a. Tujuan yang berorientasi kepentingan masyarakat (*public purpose*).

Perbedaan konseptual antara BUMN dengan perusahaan swasta terletak pada definisi *public purpose* atau berorientasi pada kepentingan publik. Pada perusahaan swasta sasaran perusahaan ditentukan di dalam perusahaan oleh peminann/pemilik untuk mencapai hasil yang optimal sesuai dengan kepentingan mereka. Dampak terhadap masyarakat berada di luar kepentingan mereka. Sasaran BUMN ditetapkan berdasarkan tujuan dasar negara yang ditetapkan sebagai *public purpose*. Ini berarti tujuan BUMN merupakan bagian dari tujuan pembangunan nasional.

- b. Pemilikan oleh negara (*public ownership*)

Public ownership menyatakan adanya pemilikan perusahaan oleh pemerintah. Pemilikan saham dapat secara langsung/tidak langsung melalui pemilikan saham sebesar 50% dari modal saham atau lebih. Hal ini untuk menjamin pengawasan dari pemerintah atas perusahaan. Pemilikan di bawah 50 % dari

²Andriyanto, W.A.. *Penilaian Tingkat Kinerja BUMD*. Rineka Cipta. Jakarta. 1998. hlm. 44.

modal saham hanya akan membawa pengaruh besar atas perusahaan apabila pemerintah melengkapi pemilikan tersebut dengan pengawasan ketat.

c. Pengawasan Public (*public control*).

Public control adalah pengawasan atas pelaksanaan top manajemen yang meliputi keputusan investasi, modal, penetapan harga, kebijakan upah, *corporate plan*, dan pengangkatan direksi. Implikasi lebih jauh dari *public control* adalah publik manajemen. Implikasi *public control* dan publik manajemen adalah *public accountability* yang merupakan fenomena kompleks yang meliputi evaluasi kinerja atas berbagai tujuan multi dimensi dan ketepatan dari tindakan manajerial. BUMN bertanggung jawab kepada berbagai pengawasan dan kepentingan.³

Adapun tujuan BUMN adalah sebagai berikut:

- a. Guna efisiensi ekonomi yang meliputi alokasi teknologi dan manajerial.
- b. Kemampuan memperoleh laba, yang merupakan sumber pendapatan negara berupa pajak penghasilan atas laba yang diperoleh BUMN dan bagian laba yang diterima pemerintah sebagai pemilik. Meningkatkan kemampuan laba adalah penting bagi BUMN karena menjadi sumber dana intern juga merupakan sumber pendapatan pemerintah.
- c. Distribusi pendapatan, merupakan alat pemerintah untuk mengadakan distribusi pendapatan melalui kebijaksanaan harga di bawah rata-rata atau dengan keputusan investasi yang mengabaikan *economies of scale* untuk meningkatkan pendapatan riil golongan tertentu.
- d. Tujuan bersifat makro, sebagai alat kebijaksanaan pemerintah mempunyai tujuan yang bersifat agregat, antara lain untuk memperluas kesempatan kerja,

³Sri Maemunah. *Op.Cit.* hlm. 75.

memperbaiki neraca pembayaran, menekan inflasi dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.⁴

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa tujuan BUMN adalah untuk menunjang perkembangan ekonomi; mencapai pemerataan secara horizontal dan vertikal melalui perintisan usaha dan pembinaan pengusaha golongan ekonomi lemah dan koperasi; menjaga stabilitas dengan menyediakan persediaan barang yang cukup terutama menyangkut hajat hidup orang banyak; mencapai efisiensi teknik agar dapat menjual dengan harga yang terjangkau tanpa mengurangi mutu dan kemampuan memupuk dana dari keuntungan: dan menunjang terselenggaranya rencana pembangunan.

Tujuan BUMN selalu terdiri dari tujuan sosial dan tujuan komersial. Sebaiknya tujuan sosial dibedakan dari tujuan komersial, untuk tujuan sosial pemerintah memberi subsidi sedang tujuan komersial dibayar oleh konsumen. Turut campur tangan pemerintah dalam perekonomian dalam bentuk BUMN/BUMD, secara ekonomis merupakan tindakan untuk mengatasi kegagalan mekanisme pasar dalam distribusi sumber daya secara optimal, yang berarti pula mengatasi adanya kegagalan mekanisme pasar dalam mencapai nilai ekonomis yang optimal atas sumber daya.

BUMD dalam hal ini, tidaklah jauh berbeda dengan tujuan BUMN, yang bertujuan menunjang perkembangan ekonomi, mencapai pemerataan secara horizontal dan vertikal bagi masyarakat, menyediakan persediaan barang yang cukup bagi hajat hidup orang banyak, mampu untuk memupuk keuntungan dan menunjang terselenggaranya rencana pembangunan. Hanya perbedaannya terletak

⁴ *Ibid.* hlm. 76.

pada kepemilikan yaitu dalam konteks negara dan daerah. Salah satu BUMD yang mengemban amanat dan peran strategis di daerah adalah PDAM. Yang berfungsi melayani kebutuhan hajat hidup orang banyak dan sekaligus menggali dana masyarakat melalui perolehan keuntungan dari usahanya untuk digunakan kembali dalam membangun sarana dan prasarana yang diperlukan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dinyatakan bahwa Badan Usaha Milik Daerah adalah satu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan. Tujuan perusahaan daerah adalah untuk turut serta dalam pelaksanaan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya, untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat adil dan makmur.

Keterkaitan BUMD dengan kajian Hukum Administrasi Negara terletak pada adanya pengaturan kegiatan atau aktivitas BUMD dalam peraturan perundang-undangan baik Peraturan Daerah maupun Peraturan Pemerintah, dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan BUMD tersebut.

Hukum administrasi negara adalah peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab hingga negara itu berfungsi. Hukum administrasi negara sebagai suatu keseluruhan aturan hukum yang mengatur bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugasnya.⁵

⁵ R. Abdoel Djamali. *Pengantar Hukum Indonesia*. PT Raja Grafindo Persada Jakarta. 2001. hlm 67.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa hukum administrasi negara adalah hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan, akan kemungkinan para pejabat melakukan tugas mereka yang khusus, sebagai suatu aturan yang harus diperhatikan oleh para pengusaha yang disertai tugas pemerintahan dalam menjalankan tugasnya.

Istilah hukum administrasi negara adalah terjemahan dari istilah *Administrasi recht*, yaitu hukum yang mengatur tentang hubungan-hubungan hukum antara jabatan-jabatan dalam negara dengan warga masyarakat, sebagai suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenang yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum administrasi Negara.⁶

Pengertian di atas menunjukkan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah hukum mengenai seluk-beluk administrasi negara dan hukum operasional hasil ciptaan administrasi negara sendiri di dalam rangka memperlancar penyelenggaraan dari segala apa yang dikehendaki dan menjadi keputusan pemerintah di dalam rangka pelaksanaan tugas. Artinya setiap pelaksanaan pekerjaan atau tugas di dalam suatu organisasi pemerintahan maupun organisasi publik (termasuk BUMD) harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁶ Prajudi Admosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1988.hlm 12.

2.1.2 Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) adalah badan usaha milik pemerintah daerah, yang melaksanakan fungsi pelayanan menghasilkan kebutuhan air minum/air bersih bagi masyarakat, diharapkan dapat memberikan pelayanan akan air bersih yang merata kepada seluruh lapisan masyarakat, membantu perkembangan bagi dunia usaha dan menetapkan struktur tarif yang disesuaikan dengan tingkat kemampuan masyarakat. Artinya PDAM memiliki dua fungsi, yaitu fungsi pelayanan kepada masyarakat dan fungsi menambah penerimaan daerah⁷

Dalam hal ini keberadaan PDAM sebagai BUMD dapat membantu memenuhi kebutuhan masyarakat, menunjang bagi perkembangan kelangsungan dunia usaha dan perkembangan ekonomi di daerah, percepatan pembangunan di daerah, karena air bersih yang dihasilkan PDAM merupakan barang yang essential yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Di sisi lain dengan menjual air bersih ini PDAM diharapkan juga memiliki efisiensi sehingga memiliki kemampuan dalam memupuk dana dan menghasilkan keuntungan, yang juga merupakan kontribusi bagi PAD. Dana dari PAD ini yang kemudian diharapkan mampu menunjang terselenggaranya rencana pembangunan di daerah, dan hasil pembangunan itu pada akhirnya dapat dinikmati kembali oleh masyarakat. Maka sejalan dengan itu agar PDAM berjalan dengan tujuan dan fungsinya, memerlukan pengelolaan yang baik dan benar dengan memperhatikan segala kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang dimilikinya, dalam upayanya makin mensejahterakan masyarakat di era otonomi ini.

⁷Alhabsji, Syamsudin dan Soedjoto. *Op. Cit.* hlm. 61.

Perusahaan Daerah Air Minum merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bergerak di bidang penyediaan air bersih untuk kebutuhan masyarakat. Keberadaan Perusahaan Daerah Air Minum sebagai unsur pelayanan publik, harus mengutamakan aspek sosial. Hal ini tercermin di dalam penetapan harga produk lebih mempertimbangkan kemampuan masyarakat, namun di balik fungsinya sebagai unsur pelayanan publik juga tidak terlepas dari dimensi ekonomi, yaitu mencari keuntungan, karena menjadi salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.⁸

Perusahaan Daerah Air Minum mempunyai fungsi pokok pelayanan umum kepada masyarakat, sehingga di dalam menjalankan fungsinya tersebut Perusahaan Daerah Air Minum harus mampu membiayai dirinya sendiri dan harus berusaha mengembangkan tingkat pelayanan dan diharapkan mampu memberikan sumbangan kepada Pemerintah Daerah dalam fungsinya sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah. Oleh karena itu perlu penyelenggaraan dan pembinaan PDAM yang didasarkan pada asas ekonomi yang sehat, sehingga mampu berkompetisi dengan perusahaan lain dalam meraih peluang bisnis yang lebih menguntungkan.

Pemerintah Daerah mendirikan perusahaan daerah atas dasar pertimbangan: menjalankan ideologi yang dianutnya bahwa sarana produksi milik masyarakat; melindungi konsumen dalam hal ada monopoli alami; dalam rangka mengambil alih perusahaan asing; menciptakan lapangan kerja atau mendorong pembangunan ekonomi daerah; dianggap cara yang efisien untuk menyediakan layanan

⁸Sri Maemunah. *Op. Cit.* hlm. 91.

masyarakat, dan/atau menebus biaya, serta menghasilkan penerimaan untuk Pemerintah Daerah.

PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung mempunyai fungsi pokok sebagai penyedia air minum bagi masyarakat dan sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah. PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung bertujuan memenuhi kebutuhan air bersih bagi masyarakat sesuai dengan standar mutu dan kesehatan. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung berusaha meningkatkan kapasitas produksi dengan melakukan investasi berupa pengadaan sarana dan prasarana air bersih yang dapat memproduksi air sehingga secara bertahap kebutuhan masyarakat baik dari segi kuantitas maupun kualitas dapat terpenuhi

2.2 Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Sumber-sumber PAD terdiri dari beberapa unsur yaitu:

1. Pajak daerah menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dapat digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.
2. Retribusi daerah menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu

yang khusus disediakan dan/atau diberikan Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

3. Perusahaan daerah adalah badan usaha milik daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan untuk menambah pendapatan daerah dan mampu memberikan rangsangan berkembangnya perekonomian daerah tersebut. Pendapatan perusahaan daerah merupakan sumber PAD, meskipun memiliki potensi yang cukup besar tetapi dengan pengelolaan perusahaan yang tidak/ kurang profesional dan terlebih lagi dengan adanya intervensi dari Pemerintah Daerah sendiri, maka kontribusi PAD dari sumber ini masih kurang memadai.
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah diperoleh antara lain dari hasil penjualan asset daerah dan jasa giro, penerimaan dari pihak ketiga yang bukan perusahaan daerah, deviden BPD, ganti biaya dokumen lelang, dan lain-lain.

Peran PAD sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah masih rendah. Kendatipun perolehan PAD setiap tahunnya relatif meningkat namun masih kurang mampu menggenjot laju pertumbuhan ekonomi daerah. Untuk beberapa daerah yang relatif minus dengan kecilnya peran PAD dalam APBD, maka upaya satu-satunya adalah menarik investasi swasta domestik ke daerah minus. Pendekatan ini tidaklah mudah dilakukan sebab swasta justru lebih berorientasi kepada daerah yang relatif menguntungkan dari segi ekonomi.⁹

Melihat kenyataan yang ada bahwa PAD yang diperoleh pada umumnya masih relatif rendah, maka tidak sedikit Pemerintah Daerah yang merasa khawatir

⁹ Baswir, R, *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. MEP-UGM, Yogyakarta. 2002. hlm. 12

melaksanakan otonomi daerah. Kekhawatiran yang berlebihan bagi daerah, terlebih bagi daerah miskin dalam menghadapi otonomi daerah mestinya tidak perlu terjadi.

Pertimbangan pemberian otonomi daerah tidaklah mesti dilihat dari pertimbangan keuangan semata, sekiranya pertimbangan ini masih tetap mendominasi pemberian otonomi ini tidak akan terlaksana. Sebenarnya apabila diberikan mekanisme kewenangan yang lebih luas dalam bidang keuangan, maka Pemerintah Daerah dapat menggali dan mengembangkan potensi yang dimilikinya.

Otonomi daerah diharapkan lebih menekankan kepada mekanisme yang memberikan kewenangan yang luas kepada daerah dalam bidang keuangan, karena dengan kewenangan tersebut uang akan dapat dicari semaksimal mungkin tentu saja dengan memperhatikan potensi daerah serta kemampuan aparat pemerintah untuk mengambil inisiatif guna menemukan sumber-sumber keuangan yang baru. Kewenangan yang luas bagi daerah akan dapat menentukan mana sumber dana yang dapat digali dan mana yang secara potensial dapat dikembangkan.

Menurut Pasal 1 Angka (64) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang dimaksud dengan Retribusi daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

Maknanya adalah retribusi merupakan pembayaran atas penggunaan barang atau jasa yang disediakan untuk umum oleh pemerintah, maka penarikannya dilakukan

umumnya di tempat pemakaian. Retribusi dapat juga ditagihkan kepada badan atau orang pribadi atas dasar pembayaran dengan penggunaan terbatas (dijatahkan) atau pembayaran dengan periode tertentu yang telah disepakati.

Permasalahan dan kebijaksanaan pelayanan oleh pemerintah daerah dikatakan pula bahwa persaingan retribusi antara pemerintah daerah tidak akan menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan tarif, yang penting adalah bila ada pemerintah daerah yang berdekatan mengadakan atau menyediakan barang atau jasa yang sama, maka saling tukar informasi menjadi penting untuk mengurangi kerugian.

Retribusi merupakan pembayaran atas penggunaan barang atau jasa yang disediakan untuk umum oleh pemerintah, maka penarikannya dilakukan umumnya di tempat pemakaian. Retribusi dapat juga ditagihkan kepada badan atau orang pribadi atas dasar pembayaran dengan penggunaan terbatas (dijatahkan) atau pembayaran dengan periode tertentu yang telah disepakati. Permasalahan dan kebijaksanaan pelayanan oleh pemerintah daerah dikatakan pula bahwa persaingan retribusi antara pemerintah daerah tidak akan menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan tarif, yang penting adalah bila ada pemerintah daerah yang berdekatan mengadakan atau menyediakan barang atau jasa yang sama, maka saling tukar informasi menjadi penting untuk mengurangi kerugian.

Berdasarkan uraian di atas maka yang menjadi ciri-ciri retribusi daerah adalah sebagai berikut:

- a) Retribusi dipungut oleh pemerintah daerah;
- b) Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk;

- c) Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkannya atau dengan jasa yang disiapkan daerah.¹⁰

Pendapatan Asli Daerah (PAD) berperan sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah masih rendah. Kendatipun perolehan PAD setiap tahunnya relatif meningkat namun masih kurang mampu menggenjot laju pertumbuhan ekonomi daerah. Sumber PAD terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Terkait dengan pemberian otonomi kepada daerah dalam merencanakan, menggali, mengelola dan menggunakan keuangan daerah sesuai dengan kondisi daerah, PAD dapat dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengurangi ketergantungan suatu daerah kepada pusat. Pada prinsipnya semakin besar PAD kepada APBD akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat.

Menurut Pasal 125 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah:

- (1) Subjek Retribusi Jasa Umum adalah orang pribadi atau Badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.
- (2) Wajib Retribusi Jasa Umum adalah orang pribadi atau Badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan Retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran Retribusi, termasuk pemungut atau pemotong Retribusi Jasa Umum.

¹⁰ Kaho, J.R, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT. Raja Grafindo, Jakarta. 2001. hlm. 112.

Pasal 126 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan bahwa Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:

- (a) Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
- (b) Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Secara terperinci mengenai jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha disebutkan pada Pasal 127 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, yang meliputi :

- a) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- b) Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
- c) Retribusi Tempat Pelelangan;
- d) Retribusi Terminal;
- e) Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- f) Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
- g) Retribusi Rumah Potong Hewan;
- h) Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
- i) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;

2.3 Pelayanan Publik

Pelayanan publik (*public services*) merupakan suatu kegiatan pemberian layanan (melayani) keperluan masyarakat yang dilaksanakan oleh negara atau lembaga penyelenggara negara dalam bentuk barang dan atau jasa dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Pelayanan publik adalah perwujudan fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dalam konteks negara kesejahteraan (*welfare state*).¹¹

Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Tujuan pelayanan publik adalah mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihan dan cara mengaksesnya yang disediakan oleh pemerintah.

Pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut:

- 1) Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;
- 2) Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas;
- 3) Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan;
- 4) Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya.¹²

¹¹ Harbani Passolong. *Teori Administrasi Publik*. Alfabeta, Bandung. 2007. hlm.13.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, di mana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan. Kemampuan aparat dalam hal kualitas pelayanan publik, sangat berperan penting dalam hal ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Kemampuan aparat dipengaruhi oleh berbagai faktor yaitu tingkat pendidikan, kemampuan penyelesaian pekerjaan sesuai jadwal, kemampuan melakukan kerja sama, kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan organisasi, kemampuan dalam menyusun rencana kegiatan, kecepatan dalam melaksanakan semua tugas, tingkat kreativitas mencari tata kerja yang terbaik, tingkat kemampuan dalam memberikan pertanggungjawaban kepada atasan, tingkat keikutsertaan dalam pelatihan/kursus yang berhubungan dengan bidang tugas.

2.4 Kajian Tentang Otonomi Daerah

Menurut Pasal 1 Angka (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, **otonomi daerah adalah hak**, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan

¹² *Ibid.* hlm.14

mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi daerah adalah wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang digulirkan oleh Pemerintah sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat, pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori areal *division of power* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal. Dalam konteks ini, kekuasaan akan terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak, yang secara legal konstitusional tetap dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia. Kondisi ini membawa implikasi terhadap perubahan paradigma pembangunan yang dewasa ini diwarnai dengan isyarat globalisasi. Konsekuensinya, berbagai kebijakan publik dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik menjadi bagian dari dinamika yang harus direspons dalam kerangka proses demokratisasi, pemberdayaan masyarakat dan kemandirian lokal.¹³

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara secara informal berada di luar pemerintah pusat. Otonomi daerah merupakan suatu pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan sendiri yang keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber-sumber material yang substansial tentang fungsi-fungsi yang berbeda.

Otonomi luas adalah adanya kewenangan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di

¹³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, UII, Yogyakarta, 2005, hlm. 16.

bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan-kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi maupun kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.

Otonomi Daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, yang melekat pada negara kesatuan maupun pada negara federasi. Negara kesatuan otonomi daerah lebih terbatas dari pada di Negara yang berbentuk federasi. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat seperti hubungan luar negeri, pengadilan, moneter dan keuangan, pertahanan dan keamanan.¹⁴

Berdasarkan pengertian di atas maka diketahui bahwa dengan otonomi daerah tersebut, terdapat kebebasan yang dimiliki pemerintah daerah memungkinkan

¹⁴ Affan Gaffar, *Paradigma Baru Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2006, hlm. 80.

untuk membuat inisiatif sendiri, mengelola dan mengoptimalkan sumber daya daerah. Adanya kebebasan untuk berinisiatif merupakan suatu dasar pemberian otonomi daerah, karena dasar pemberian otonomi daerah adalah dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan setempat. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian tersebut adalah wujud kesempatan pemberian yang harus dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, hak dan kewajiban serta kebebasan bagi daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusannya sepanjang sanggup untuk melakukannya dan penekanannya lebih bersifat otonomi yang luas.

Otonomi daerah adalah kebebasan untuk mengambil keputusan politik maupun administrasi, dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan. Meskipun dalam otonomi daerah ada kebebasan untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah, tetapi dalam kebutuhan daerah senantiasa disesuaikan dengan kepentingan nasional, ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Syarat otonomi daerah adalah adanya kemampuan daerah dalam hal-hal sebagai berikut:

- 1) Menyusun dan melaksanakan kebijaksanaan sendiri
- 2) Membuat peraturan sendiri beserta peraturan pelaksanaannya.
- 3) Menggali sumber-sumber keuangan sendiri.
- 4) Memiliki alat pelaksana baik personil maupun sarana dan prasarananya.¹⁵

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁵ J. Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 2004, hlm, 15.

Beberapa prinsip dalam otonomi daerah adalah berikut:

- a. Hak dan Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Kewajiban untuk tetap mengikuti peraturan dan ketentuan dari pemerintahan di atasnya, serta tetap berada dalam satu kerangka pemerintahan nasional.
- c. Kemandirian dalam pengelolaan keuangan baik dari biaya sebagai perlimpahan kewenangan dan pelaksanaan kewajiban, juga terutama kemampuan menggali sumber pembiayaan sendiri.¹⁶

Hak dalam pengertian otonomi adalah adanya kebebasan pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangga, seperti dalam bidang kebijaksanaan, pembiayaan serta perangkat pelaksanaannya. Kewajiban harus mendorong pelaksanaan pemerintah dan pembangunan nasional. Wewenang adalah adanya kekuasaan pemerintah daerah untuk berinisiatif sendiri, menetapkan kebijaksanaan sendiri, perencanaan sendiri serta mengelola keuangan sendiri.

Daerah otonomi adalah wilayah administrasi pemerintahan dan kependudukan yang dikenal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Jenjang daerah otonom ada dua bagian, walau titik berat pelaksanaan otonomi daerah dilimpahkan pada pemerintah kabupaten/kota. Daerah provinsi, berotonomi secara terbatas yakni menyangkut koordinasi antar/lintas kabupaten/kota, serta kewenangan pusat yang dilimpahkan pada provinsi, dan kewenangan kabupaten/kota yang belum mampu dilaksanakan maka diambil alih oleh provinsi. Secara konsepsional, jika dicermati

¹⁶ Abdul Halim, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1999, hlm, 42.

berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, dengan tidak adanya perubahan struktur daerah otonom, maka memang masih lebih banyak ingin mengatur pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Disisi lain, pemerintah kabupaten/kota yang daerah otonomnya terbentuk hanya berdasarkan kesejahteraan pemerintahan, maka akan sulit untuk berotonomi secara nyata dan bertanggungjawab di masa mendatang.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah adalah sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang terbatas
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan kontribusi negara sehingga tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten/daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah

- g. Pelaksanaan azas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan sebagai wakil daerah.
- h. Pelaksanaan azas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.¹⁷

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Secara rinci tujuan pemberian otonomi daerah mengemukakan kesadaran bernegara/berpemerintah yang mendalam kepada rakyat diseluruh tanah air Indonesia dan untuk melancarkan penyerahan dana dan daya masyarakat di daerah terutama dalam bidang perekonomian.¹⁸

Tujuan penyelenggaraan otonomi daerah antara lain sebagai berikut:

- a. Memberikan hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- b. Memberikan keleluasaan bagi terbukanya potensi-potensi yang ada di daerah otonom tersebut.
- c. Meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan. Dengan otonomi daerah pengambilan keputusan lebih dekat kepada rakyat yang dilayani. Rentang

¹⁷ Affan Gaffar, *Op.Cit.*, hlm, 83.

¹⁸ Rumajar Jefferson, *Otonomi Daerah: Sketsa. Gagasan dan Pengalaman*, Media Pustaka, Manado, 2006, hlm, 13.

kendali pemerintahan menjadi lebih dekat, sehingga pemerintahan dapat lebih responsif terhadap kebutuhan, potensi dan kapasitas daerah yang spesifik, dengan begitu diharapkan pelayanan masyarakat akan lebih baik karena dengan otonomi daerah, daerah dapat lebih mengetahui kebutuhan dan prioritas keinginan rakyat di daerahnya.¹⁹

Asas-asas yang dianut dalam pelaksanaan otonomi daerah meliputi:

a) Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan desentralisasi adalah pemberian otonomi kepada daerah untuk meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat serta melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri.²⁰

Negara kesatuan adalah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional/pusat kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada Pemerintah Daerah. Pemerintah pusat berwenang menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah otonom atau negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (Sesuai dengan Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008).

¹⁹ Philipus M Hadjon, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah di Era Otonomi*, 2005.hlm, 79-80.

²⁰ Rumajar Jefferson, *Op.Cit*, hlm, 27.

Urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijakan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Bidang kewenangan yang mewarnai fenomena desentralisasi adalah bidang kepegawaian, budget kepegawaian dan penyesuaian berbagai rupa kebijaksanaan umum. Hal ini tertuang dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 2 dan dipertegas dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

- (2) Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
- (3) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana pada Ayat (1), Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (4) Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisia, moneter dan fiskal serta agama.

b) Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau pada instansi vertikal di wilayah tertentu. Perbedaannya terletak pada titik laju menjauhi titik pusat. Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan yang diberikan kepada pemerintah di bawahnya yang selanjutnya urusan yang

diberikan akan menjadi urusan rumah tangga daerah, jadi bukan pada perorangan seperti dalam asas dekonsentrasi (Sesuai dengan Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah).²¹

c) Asas Tugas Perbantuan

Apabila semua urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, maka ditinjau dari segi daya dan hasil guna kurang dapat dipertanggung jawabkan karena memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar. Asas tugas perbantuan yaitu penugasan dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi pada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.²²

Dalam hal penyelenggaraan asas tugas perbantuan tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang dimintakan bantuannya. Tugas perbantuan bukanlah sebagai asas pengganti dari asas desentralisasi dari urusan pemerintah pusat yang ditugaskan pada Pemerintah Daerah. Daerah yang mendapatkan tugas pembantuan wajib melaporkan dan mempertanggung jawabkan pada pemerintah pusat sesudah tugas dilaksanakan (Sesuai dengan Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah).

²¹ *Ibid*, hlm. 14.

²² *Ibid*, hlm. 15.