

SKRIPSI

TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM UPAYA PEMBANGUNAN JALAN BAGI PENYANDANG DISABILITAS PADA OBJEK WISATA JEMBATAN KACA TITIK NOL PANTAI BIRA DI KABUPATEN BULUKUMBA

Disusun dan diajukan oleh:

**NUR RISKA AFWIKA
B021171020**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN KEWENANGAN
PEMERINTAH DAERAH DALAM UPAYA PEMBANGUNAN
JALAN BAGI PENYANDANG DISABILITAS PADA OBJEK
WISATA JEMBATAN KACA TITIK NOL PANTAI BIRA
DI KABUPATEN BULUKUMBA**

Disusun dan diajukan oleh:

**NUR RISKA AFWIKA
B021171020**

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka penyelesaian Studi Sarjana pada
Program Studi Hukum Administrasi Negara

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

PENGESAHAN SKRIPSI

**TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM UPAYA
PEMBANGUNAN JALAN BAGI PENYANDANG DISABILITAS PADA OBJEK WISATA JEMBATAN
KACA TITIK NOL PANTAI BIRA DI KABUPATEN BULUKUMBA**

Disusun dan diajukan oleh

NUR RISKA AFWIKA

B021171020

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka

Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 7 Juli 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat
kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Dr. Muh. Hasrul, S.H.,MH.,M.A.P
NIP. 198104182002121004



Dr. Kahar Lahae, S.H.,M.Hum
NIP. 196612311990021001

Ketua Program Studi
Sarjana Hukum Administrasi Negara



Dr. Muhammad Ilham Saputra, S.H., M.Kn.
NIP. 198408182010121005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi Mahasiswa:

Nama : Nur Riska Afwika

Nomor Induk Mahasiswa : B021171020

Program Studi : S1-Hukum Administrasi Negara

Judul : Tinjauan Hukum Pelaksanaan Kewenangan

Pemerintah Daerah Dalam Upaya Pembangunan Jalan

Bagi Penyandang Disabilitas Pada Objek Wisata Jembatan
Kaca Titik Nol Pantai Bira Di Kabupaten Bulukumba

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi

Makassar, 18 MEI 2022

Pembimbing Utama



Dr. Muh. Hasrul, SH.,MH
NIP. 198104182002121004

Pembimbing Pendamping



Dr. Kahar Lahae, SH.,M.Hum
NIP.19661231 199002 1 001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : A DICKY FADILLAH LUKMAN
N I M : B021171020
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Tinjauan Hukum Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Upaya Pembangunan Jalan bagi Penyandang Disabilitas pada Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira di Kabupaten Bulukumba

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juni 2022

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Manzah Halim SH., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231199903 1 003

SURAT PERNYATAAN

saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : NUR RISKA AFWIKA
Nomor Pokok : B021171020
Program Studi : S1 - HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Judul Naskah Tugas Akhir : Tinjauan Hukum Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Upaya Pembangunan Jalan Bagi Penyandang Disabilitas Pada Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira Di Kabupaten Bulukumba

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa :

1. Naskah Tugas Akhir yang saya serahkan untuk Uji Turnitin adalah naskah yang sama dengan naskah yang telah disetujui oleh Pembimbing/Promotor
2. Jika naskah Tugas Akhir yang saya serahkan untuk di uji Turnitin berbeda dengan naskah yang disetujui oleh Pembimbing/Promotor, dan berdasarkan hasil pemeriksaan Tim Turnitin dapat diduga dengan sengaja saya lakukan dengan maksud untuk memanipulasi dan mengakali aplikasi Turnitin, maka saya bertanggung jawab dan bersedia menerima sanksi untuk menunda proses uji turnitin Naskah Tugas Akhir saya selama jangka waktu 3 (tiga) bulan.

Demikian Pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya tanpa ada tekanan atau paksaan dari siapapun.

Makassar, 01 Juni 2022

Yang membuat Pernyataan,



NUR RISKA AFWIKA

ABSTRAK

NUR RISKA AFWIKA (B021171020). *“Tinjauan Hukum Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Upaya Pembangunan Jalan Bagi Penyandang Disabilitas Pada Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira Di Kabupaten Bulukumba”*. (Dibimbing oleh **Muh.Hasrul** selaku Pembimbing I dan **Kahar Lahae** selaku Pembimbing II).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam upaya pembangunan jalan bagi penyandang disabilitas dan untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan kewenangan oleh pemerintah daerah dalam upaya pembangunan jalan bagi penyandang disabilitas pada Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira di Kabupaten Bulukumba.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan tipe penelitian Yuridis Empiris. Dengan Teknik pengumpulan data melalui wawancara studi kepustakaan, kemudian data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif sehingga memperoleh gambaran yang jelas serta memperoleh kesimpulan mengenai permasalahan yang diteliti.

Hasil Penelitian Menunjukkan bahwa (1) Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Upaya Pembangunan Jalan Bagi Penyandang Disabilitas Pada Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira di Kabupaten Bulukumba belum dilaksanakan secara maksimal. Masih kurangnya sarana prasarana di Kawasan tersebut. Sebagaimana foto-foto yang penulis kumpulkan, sarana prasarana tersebut tidak memenuhi standar aksesibilitas yang telah ditetapkan oleh Peraturan Menteri Pekerjaan Umum (Permen PU) Nomor 30 Tahun 2006 Tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas pada bangunan Gedung dan Lingkungan. Selain itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Bulukumba belum maksimal dalam penyediaan fasilitas yang aksesibilitas bagi penyandang disabilitas. (2) Faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan kewenangan oleh pemerintah Daerah dalam Upaya Pembangunan Jalan Bagi Penyandang Disabilitas pada Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira Di Kabupaten Bulukumba terdiri atas keterbatasan anggaran dan sarana yang masih kurang memadai. Anggaran untuk pembangunan fasilitas yang aksesibilitas bagi penyandang disabilitas belum memiliki kesamaan kesempatan untuk memperoleh layanan pada tempat-tempat wisata dan keindahan alam yang ada di Kabupaten Bulukumba.

Kata Kunci : Pembangunan Jalan, Penyandang Disabilitas, Objek wisata

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena berkat rahmat karunia-Nyalah penulis senantiasa diberikan kemudahan, kesehatan, kesabaran dalam menyelesaikan skripsi yang berjudul :

“Tinjauan Hukum Terhadap Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Upaya Pembangunan Jalan Bagi Penyandang Disabilitas Pada Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira Di Kabupaten Bulukumba”. Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan guna menyelesaikan program Sarjana (S1) Program studi Hukum Administrasi Negara di Universitas Hasanuddin Makassar.

Perlu diketahui bahwa dalam penelitian dan pembahasan skripsi ini masih dalam bentuk sederhana dan tidak tertutup kemungkinan didalamnya terdapat kelemahan dan kekurangan. Karenanya penulis menerima kritikan dan saran yang bersifat membangun demi kesempurnaan pada skripsi ini.

Selanjutnya penulis mengucapkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada kedua orang tua saya, ibunda **Hj. Andi Erni Hafid** dan Ayahanda **H. Ambo Saeni, S.Pd. M.M.**, yang telah mendidik, membesarkan membina dan mengayomi tanpa pamrih, serta rela membanting tulang demi memenuhi kebutuhan penulis hingga saat ini untuk dapat menyelesaikan studi, terima kasih juga kepada saudara kandung saya, yaitu **Nurkhalifah, S.Pi.**, yang selalu memberi dukungan dan terima kasih juga kepada orang yang sangat spesial dihidup saya, **Andi Risal Syafrianto** yang selalu memberi dukungan kepada penulis dan sangat berperan penting dalam penyelesaian skripsi ini, serta kakak ipar saya, yaitu **Andi Randy Firdy Gau, S.H.**, yang selalu memberi dukungan dalam penyelesaian skripsi ini.

Pada kesempatan ini, penulis juga secara khusus dan penuh kerendahan hati mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besar kepada :

1. Bapak , **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.**, Selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar beserta seluruh staf dan jajarannya.
2. Ibu **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum**, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
3. Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.**, selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Bapak **Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H.**, selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Bapak **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H., M.A.P.**, selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
4. Bapak **Dr. Muh. Hasrul ,S.H.,M.H.,M.A.P.**, selaku Pembimbing I dan Bapak **Dr. Kahar Lahae ,S.H.,M.Hum.**, selaku Pembimbing II. Terima kasih sebesar-besarnya atas segala waktu, bimbingan arahan, serta saran yang diberikan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terlaksana dengan baik.
5. Bapak **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.**, dan Bapak **Ahsan Yunus, S.H., M.H.**, selaku penguji yang telah memberikan saran serta masukan-masukan sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini.
6. Bapak dan Ibu **Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar** yang telah memberikan ilmu, masukan, serta nasehat kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan studi dengan baik.
7. Bapak dan Ibu **Civitas Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar** atas bantuan dan keramahannya dalam melayani urusan administrasi serta bantuan lainnya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dengan baik.

8. Bapak dan Ibu **Pegawai Dinas Pariwisata Kabupaten Bulukumba** yang membantu penulis selama proses penelitian.
9. Sahabat-sahabat **PWS Aulia Safina Mochtar, S.H., Tiffany Christin, S.H., Latifa Ashar, S.H., Huzaifah Nurrahma, S.H., Regina Amelia, S.H., Assya Mughny, S.H., Riska Awalia, S.H.**
10. Teman-teman **HAN 2017** atas pertemanan yang terjalin selama masa studi.

Makassar, 16 Juni 2022



Nur Riska Afwika

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|---|------------|
| HALAMAN JUDUL..... | i |
| PENGESAHAN SKRIPSI..... | ii |
| PERSETUJUAN PEMBIMBING..... | iii |
| PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI..... | iv |
| PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN..... | v |
| ABSTRAK..... | vi |
| KATA PENGANTAR..... | vii |
| DAFTAR ISI..... | x |
| | |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah..... | 1 |
| B. Rumusan Masalah..... | 8 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 8 |
| D. Kegunaan Penelitian..... | 9 |
| E. Keaslian Penelitian..... | 10 |
| | |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | 16 |
| A. Teori Kewenangan..... | 16 |
| 1. Tinjauan Tentang Teori Kewenangan..... | 16 |
| 2. Pengertian Kewenangan..... | 18 |
| 3. Sumber Kewenangan dan Cara Memperoleh Kewenangan | 23 |
| B. Tinjauan Tentang Pemerintah Daerah..... | 30 |
| 1. Pengertian dan Landasan Hukum Pemerintah Daerah..... | 30 |
| 2. Pembagian Urusan Pemerintahan..... | 34 |
| C. Tinjauan Tentang Pelayanan Publik..... | 36 |
| 1. Teori dan Regulasi Pelayanan Publik..... | 36 |
| 2. Peran Pemerintah Dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik | 42 |

| | | |
|---|--|-----------|
| D. | Tinjauan Tentang Otonomi Daerah..... | 45 |
| 1. | Pengertian Otonomi Daerah..... | 45 |
| 2. | Prinsip Otonomi Daerah..... | 52 |
| 3. | Jenis-Jenis Otonomi Daerah..... | 56 |
| E. | Tinjauan Tentang Pariwisata | 57 |
| 1. | Pengertian Pariwisata..... | 57 |
| 2. | Jenis Pariwisata | 59 |
| 3. | Unsur Pokok Industri Pariwisata..... | 63 |
| BAB III METODE PENELITIAN | | 64 |
| A. | Tipe Penelitian..... | 64 |
| B. | Lokasi Penelitian..... | 64 |
| C. | Populasi Dan Sampel..... | 64 |
| D. | Jenis Dan Sumber Data..... | 65 |
| E. | Teknik Pengumpulan Data..... | 65 |
| F. | Analisis Data | 67 |
| BAB IV Hasil Penelitian Dan Analisis | | 68 |
| A. | Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Upaya Pembangunan Jalan Bagi Penyandang Disabilitas Pada Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira Di Kabupaten Bulukumba | 68 |
| 1. | Analisis Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas Fisik di Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira | 73 |
| 2. | Analisis Hukum Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas | 80 |
| B. | Faktor-Faktor yang menghambat Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Upaya Pembangunan Jalan Bagi Penyandang Disabilitas Pada Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira Di Kabupaten Bulukumba | 89 |

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| 1. Faktor Anggaran | 90 |
| 2. Sarana Yang Kurang Memadai | 91 |
| BAB V PENUTUP | 93 |
| A. Kesimpulan..... | 93 |
| B. Saran | 94 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 95 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|------------------|----|
| Gambar 1.1 | 84 |
| Gambar 1.2 | 8 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan dunia pariwisata telah mengalami berbagai perubahan baik perubahan pola, bentuk dan sifat kegiatan, serta dengan orang untuk melakukan perjalanan. Pariwisata merupakan industri gaya baru yang mampu menyediakan pertumbuhan ekonomi yang cukup dalam hal kesempatan kerja, pendapatan, taraf hidup dan dalam mengaktifkan sektor lain dalam negara penerima wisatawan. Kebudayaan hasil budidaya manusia yang selalu tumbuh dan berkembang.

Indonesia merupakan negara yang salah satu sumber penerimaan devisa terbesarnya adalah sektor pariwisata. Disamping tergolong sebagai negara kepulauan terbesar dan berpenduduk terbanyak, Indonesia juga kaya akan alam dan budaya sebagai komponen terpenting dalam bidang pariwisata.

Kata Pariwisata sendiri berasal dari Bahasa *sansekerta*, yang berasal dari dua kata, yaitu *pari* dan *wisatawan*, yang kemudian diartikan sebagai perjalanan penuh, yaitu berangkat dari suatu tempat menuju dan singgah di suatu tempat atau beberapa tempat, dan kembali ke tempat asal.¹

¹ Wahab, 2003, *Manajemen Kepariwisata*, Pradnya Paramita, Jakarta., hlm. 2.

Dikaruniai kombinasi warisan budaya, iklim tropis, keberagaman etnis, daerah tujuan wisata serta berbagai kemajemukan lainnya merupakan daya tarik tersendiri dalam sektor pariwisata Indonesia. Hal ini dapat dijumpai di beberapa daerah yang dijadikan daerah tujuan wisata yang karena kombinasi keberagaman daya tariknya turut menjadikan Indonesia sebagai negara yang harus dijelajahi oleh wisatawan domestik dan dikunjungi oleh wisatawan mancanegara. Menjadi salah satu destinasi tujuan wisata dunia tentu saja memberikan keuntungan tersendiri bagi Indonesia.

Pada kenyataannya, sektor Pariwisata merupakan salah satu titik fokus pembangunan yang saat ini sedang digalakkan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hal ini disebabkan pariwisata mempunyai peran yang sangat penting dalam pembangunan Indonesia, khususnya sebagai penghasil devisa negara di samping sektor migas.

Pariwisata sebagai sektor yang strategis dan menjadi integrasi program dan kegiatan antar sektor pembangunan, sehingga pariwisata sangat masuk akal ditetapkan menjadi pembangunan yang mengharuskan semua Kementerian mendukung pembangunan pariwisata. Pada Lampiran UU N0. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Pusat Dan Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota mempunyai urusan dalam penyediaan prasarana (Zona kreatif/ruang kreatif/kota kreatif) sebagai

ruang berekspresi, berpotensi, berpromosi, dan berinteraksi bagi insan kreatif di daerah kabupaten/kota.²

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata juga diamanatkan bahwa tujuan kegiatan kepariwisataan adalah upaya melestarikan alam, lingkungan dan sumber daya dengan berlandaskan pada prinsip-prinsip:

- a. Memelihara kelestarian alam dan lingkungan hidup
- b. Memberdayakan masyarakat setempat dan menjamin keterpaduan antar sektor, antar daerah, antar pusat dan daerah yang merupakan suatu kesatuan sistematis dalam rangka otonomi daerah.³

Kepariwisata memiliki peranan penting untuk memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperbesar pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat serta memupuk rasa cinta tanah air, memperkaya kebudayaan nasional dan memantapkan pembinaannya dalam rangka memperkuat jati diri bangsa dan mempererat persahabatan antar bangsa⁴.

Pengembangan kepariwisataan juga bertujuan untuk memperkenalkan dan memberdayakan keindahan alam dan kebudayaan suatu daerah, yang berarti, pengembangan pariwisata di

² Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren

³ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata

⁴ Violetta Simatupang, 2009, *Pengaturan Hukum Kepariwisata Indonesia*, Penerbit P.T. Alumni, Bandung., hlm. 47.

suatu daerah tidak terlepas dari potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut untuk mendukung pariwisatanya. Tidak hanya menguntungkan pemerintah di sektor ekonomi, tapi turut juga menyediakan lapangan kerja bagi masyarakat. Selain itu, pemerintah juga perlu memperhatikan fasilitas bagi penyandang disabilitas. Tidak adanya fasilitas sarana dan prasarana bagi penyandang disabilitas seperti jalanan khusus yang disediakan akan menyulitkan bagi penyandang disabilitas untuk menikmati keindahan alam tempat wisata yang disediakan. Pada peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2019 Tentang “Fasilitas Akses Terhadap Ciptaan Bagi Penyandang Disabilitas Dalam Membaca dan Menggunakan Huruf Braille, Buku Audio, dan Sarana Lainnya pada Pasal 1 Ayat 2 yang menyebutkan “Fasilitas akses adalah pemberian fasilitas untuk melakukan pemerolehan, penggunaan, pengubahan format, penggandaan format, pengumuman, pendistribusian format, dan/atau pengomunikasian terhadap suatu ciptaan secara keseluruhan atau sebagian yang substansial dalam bentuk huruf braille, buku audio, atau sarana lainnya.⁵

Selain itu, pengembangan suatu destinasi wisata juga perlu menyediakan berbagai fasilitas yang dapat mendukung kepariwisataan. Seperti pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan pada Pasal (1) Ayat (3) menyebutkan bahwa Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan di dukung berbagai fasilitas

⁵ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2019 Tentang Fasilitas Akses Terhadap Ciptaan Bagi Penyandang Disabilitas Dalam membaca dan menggunakan Huruf Braille, Buku Audio, Dan Sarana Lainnya

serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah pusat.⁶

Mengingat Indonesia adalah negara yang sangat luas, tentu saja tidak hanya keadaan fisik daerah yang berbeda dengan keadaan daerah yang lain, tetapi bahkan juga sifat-sifat, kearifan lokal dan kebiasaan serta cara berfikir masyarakat masing-masing daerah juga bervariasi. Hal ini tentu saja perlu dimasukkan dalam bahan pertimbangan saat pengembangan sektor pariwisata digalakkan oleh pihak manapun.

Pengelolaan sektor pariwisata, pembentukan kebijakan nasional, pembagian urusan pemerintahan di bidang Kebudayaan dan Pariwisata adalah hal-hal yang sangat penting, yang perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah mulai dari Pemerintah Pusat hingga ke Pemerintah Daerah. Untuk menjamin keberhasilan setiap perencanaan pelaksanaan tentu saja harus disesuaikan dengan kondisi daerahnya masing-masing. Maka kebijakan pemerintah untuk meningkatkan pariwisata, yaitu mengatur agar perkembangan pariwisata tetap memperhatikan aturan-aturan hukum yang ada serta norma-norma yang ada di masyarakat sekitar daerah pariwisata agar tercipta ketertiban umum, keamanan dan kenyamanan bagi wisatawan yang berkunjung. Komitmen pemerintah merupakan hal yang sangat penting dalam mencapai keberhasilan pencapaian dibidang pariwisata. Kuatnya komitmen pemerintah dapat memfasilitasi sumber daya yang dimiliki

⁶ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata

sehingga pengembangan pariwisata dapat semakin cepat dan optimal. Keseriusan Pemerintah Indonesia dalam pengembangan sektor pariwisata salah satunya dapat dilihat dengan adanya beberapa peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk mengatur ketertiban dalam kegiatan berpariwisata salah satunya bagi penyandang disabilitas dengan disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2019 tentang Sarana Bagi Penyandang Disabilitas.

Membahas mengenai pengembangan sektor pariwisata tidak hanya berbicara dan berfokus mengenai mengembangkan, memantapkan, memperbaiki, dan membenahi destinasi wisata yang sebelumnya sudah ada, tidak menutup kemungkinan pula untuk menciptakan atau membuka destinasi wisata yang baru, baik itu buatan maupun yang disediakan oleh alam sekitar. Seperti halnya di “Bulukumba” yang kerap dikenal dengan “Pantai Tanjung Bira” yang memiliki banyak destinasi wisata seperti “Jembatan Kaca Titik Nol”, salah satu aset daerah Kabupaten Bulukumba yang turut menyumbangkan devisa di bidang kebudayaan dan pariwisata.

Pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah Bulukumba dalam upaya pengembangan objek wisata jembatan kaca titik nol pantai bira dihadapkan pada kendala yang tentu saja biasa mempengaruhi pariwisata itu sendiri, seperti fasilitas bagi penyandang disabilitas. Tidak adanya fasilitas bagi penyandang disabilitas pada destinasi wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira, tidak menutupi kemungkinan kendala ini juga terjadi terhadap kewenangan pemerintah dalam proses pengembangan destinasi

wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Dan Pelayanan Penyandang Disabilitas telah disahkan oleh DPRD Kabupaten Bulukumba dan Bupati Bulukumba tetapi dalam setiap destinasi wisata, khususnya destinasi wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira, tidak adanya ketersediaan fasilitas bagi penyandang disabilitas.

Upaya memaksimalkan pengembangan destinasi wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira untuk dijadikan sebagai salah satu sumber perekonomian daerah meningkatkan secara langsung pendapatan warga yang berada di daerah objek wisata tersebut. Hal tersebut tentu saja tidak terlepas dari peran serta Pemerintah Daerah Kabupaten Bulukumba untuk bekerja sama dengan pihak terkait, dengan turut memperhatikan Perjanjian Kerja Sama Nomor Perj.26/IX/2020/Pem antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintah Kabupaten Bulukumba, perjanjian kerja sama Nomor Perj.02/XI/2020/Dispar antara Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan dan Dinas Pariwisata Kabupaten Bulukumba, dan juga Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 2 Tahun 2018 yang mana mengatur tentang Perlindungan Dan Pelayanan Penyandang Disabilitas. Dengan memperhatikan hal-hal diatas maka seharusnya pengelolaan Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira bisa di fasilitasi dengan lebih baik agar Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengembangan Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira Di Kabupaten Bulukumba bisa berjalan dengan baik.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat isu tersebut dan menuangkannya dalam suatu karya ilmiah dengan judul **“Tinjauan Hukum Terhadap Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengembangan Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira Di Kabupaten Bulukumba”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis akan membatasi permasalahannya yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Upaya Pembangunan Jalan Bagi Penyandang Disabilitas Pada Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira di Kabupaten Bulukumba?
2. Apakah Faktor-Faktor Yang Menghambat Pelaksanaan Kewenangan Oleh Pemerintah Daerah Dalam Upaya Pembangunan Jalan Bagi Penyandang Disabilitas Pada Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira Di Kabupaten Bulukumba?

C. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan kegiatan penelitian yang dilakukan oleh penulis, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Upaya Pembangunan Jalan Bagi Penyandang Disabilitas

Pada Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira di Kabupaten Bulukumba.

2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat Pelaksanaan Kewenangan Oleh Pemerintah Daerah dalam upaya Pembangunan Jalan Bagi Penyandang Disabilitas Pada Objek Wisata Jembatan Kaca Titik Nol Pantai Bira di Kabupaten Bulukumba.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya, terutama dalam bidang Hukum Administrasi Negara.

2. Secara Praktis

- a. Merupakan media bagi peneliti untuk menyumbangkan wacana dan pemikiran dalam rangka turut serta memberikan kontribusi pemikiran tentang tinjauan hukum terhadap pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengembangan objek wisata jembatan kaca titik nol pantai bira di Kabupaten Bulukumba.
- b. Merupakan investasi berharga bagi peneliti kelak apabila akan berkiprah dalam kehidupan masyarakat serta profesi hukum di masa depan.

- c. Sebagai salah satu persyaratan dalam penyelesaian studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

E. Keaslian Penelitian

Pada dasarnya setiap penelitian harus memuat substansi yang bersifat kebaharuan dan lebih menekankan pada isu hukum yang berorientasi pada preskriptif hukum yang baru. Untuk mencapai hal tersebut, maka setiap penulisan atau penelitian sudah semestinya mengandung orisinalitas penulisan guna menanggulangi terjadinya plagiasi. Sehingga dianggap perlu untuk menampilkan beberapa penelitian yang memiliki kemiripan namun secara substansial memiliki perbedaan.

Keaslian penelitian merupakan penguraian hasil penelitian terdahulu dan merupakan bahan perbandingan antara penelitian terdahulu dan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Pada penelitian ini, setidaknya memuat topik penelitian yang memiliki kemiripan dengan tulisan oleh beberapa penulis sebelumnya, namun secara substansial memiliki perbedaan yang fundamental dengan tulisan tersebut. Adapun hasil-hasil penelusuran terkait hasil-hasil penelitian terdahulu yang sejenis dengan penelitian yang akan dilakukan ini, diantaranya:

1. Octavianus Pasang, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2018, dengan judul "Tinjauan Hukum Terhadap Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengembangan Objek Wisata Lolai Di Kabupaten Toraja Utara".

Penelitian yang dilakukan oleh Ocavianus Pasang ini ingin mengetahui tentang bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam upaya pengelolaan objek wisata Lolai di kabupaten Toraja Utara. Sehingga hasil dari penelitian yang dilakukannya, yaitu:

- a. Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Upaya pengelolaan Objek Wisata Lolai Di Kab. Toraja Utara di atur dalam perda Kab. Toraja Utara No.11 tahun 2015 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataaan Daerah 2015-2030, Pasal 12-18, Pemerintah Daerah (Dinas Pariwisata dan Kebudayaan) sudah berjalan dengan baik. Hal ini bisa dilihat dan tersedianya sarana dan prasarana penunjang pariwisata yang cukup baik seperti tanda batas pijak pengunjung, pagar besi pembatas, wisma untuk menginap, dan sebagainya. Kebijakan yang dikeluarkan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan sudah ada yang berjalan dengan baik termasuk pemenuhan akses jalan menuju kampung Lolai. Namun masih terdapat kekurangan dalam pengelolaan Objek Wisata ini, seperti belum adanya kelompok usaha-usaha yang di kampung Lolai yang mendapatkan bantuan dana dari pemerintah untuk mengembangkan usahanya. Selain itu promosi tentang kampung Lolai belum maksimal seperti kurangnya pusat informasi dan papan jalan penunjuk. Hingga kini Pemerintah Daerah masih

berusaha untuk memperkenalkan kampung Lolai dengan mengikuti pameran-pameran nasional tidak hanya itu pemerintah juga memperkenalkan kepada masyarakat tentang kepariwisataan guna membangun kecintaan dan motivasi masyarakat untuk membangun pariwisata di Toraja Utara.

- b. Faktor-Faktor yang mempengaruhi pengelolaan Objek Wisata Lolai adalah masalah penganggaran yang terbatas membuat beberapa program besar atau program kecil tidak terlaksana sesuai dengan rencana sebelumnya. Kesadaran Individu Aparatur Sipil Negara juga menjadi faktor penghambat, Karena status mereka itu maka mereka beranggapan bahwa meskipun tidak bekerja secara maksimal tetap akan mendapat gaji secara rutin. Masih kurangnya kreativitas yang dimiliki oleh pihak dinas dalam menciptakan kegiatan yang dapat mengembangkan daerah tujuan wisata serta sikap enggan untuk memberikan masukan yang membangun, berharap dari masyarakat tapi ternyata mereka masih kurang sadar wisata. Sektor Pariwisata di Toraja Utara pada umumnya sangat unggul karena terdapat beberapa objek wisata yang bervariasi serta memiliki keunikan tersendiri yang menjadi daya tarik bagi para wisatawan. Namun keunggulan ini belum maksimal ditunjang oleh fasilitas yang memadai seperti akses jalan menuju objek wisata yang kurang mendukung. Kurangnya pusat informasi dan publikasi mengenai

objek wisata sehingga para wisatawan harus aktif mencari info sendiri lewat masyarakat atau penyedia jasa seperti hotel dan cafe.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa perbedaan dari hasil penelitian diatas lebih membahas faktor-faktor secara umum yang menghambat pemerintah dalam pengembangan objek wisata tersebut. Sedangkan penulisan penulis lebih memfokuskan kepada faktor-faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan kewenangan oleh pemerintah daerah dalam upaya pembangunan jalan bagi penyandang disabilitas pada objek wisata jembatan kaca titik nol pantai bira di Kabupaten Bulukumba.

2. Alvar Rolly Richadi, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018, dengan judul “Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas Fisik Pada Tempat Pariwisata”. Penelitian yang dilakukan oleh Alvar Rolly Richadi ini ingin mengetahui tentang bagaimana aksesibilitas sarana prasarana untuk penyandang disabilitas fisik yang ada di kawasan Candi Borobudur. Sehingga hasil dari penelitian yang dilakukannya, yaitu:

a. Masih banyak sarana prasarana vital di kawasan Candi Borobudur yang belum baik aksesibilitasnya. Sebagaimana hasil penelitian penulis lakukan, sarana prasarana tersebut tidak memenuhi standar aksesibilitas yang telah ditetapkan oleh

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum (Permen PU) Nomor 30 Tahun 2006 Tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas pada Bangunan Gedung dan Lingkungan.

- b. Dari Pasal 30 Ayat (1) dan Ayat (2) Konvensi Hak-hak penyandang disabilitas dapat diketahui kewajiban pemerintah untuk menciptakan pariwisata yang aksesibel diantaranya adalah pemerintah harus menjamin setiap penyandang disabilitas dapat menikmati akses terhadap benda-benda kebudayaan dalam bentuk yang mudah diakses, pemerintah harus menjamin agar setiap penyandang disabilitas memiliki kesempatan untuk menyelenggarakan, mengembangkan dan berpartisipasi di dalam kegiatan rekreasi khusus penyandang disabilitas pemerintah harus menjamin agar setiap penyandang disabilitas memiliki akses pada tempat-tempat olahraga, rekreasi, dan pariwisata, dan pemerintah harus menjamin agar setiap penyandang disabilitas memiliki akses pada tempat-tempat olah raga, rekreasi, dan pariwisata, dan Pemerintah harus menjamin penyandang disabilitas memiliki akses untuk memperoleh layanan dari pihak-pihak yang terlibat di dalam penyelenggaraan kegiatan-kegiatan rekreasi, turisme, hiburan, dan olah raga. Dalam pembangunan sebuah fasilitas turisme, perlunya untuk memenuhi empat (4) azas fasilitas dan aksesibilitas, yaitu azas

keselamatan, azas kemudahan, azas kegunaan, dan azas kemandirian.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa perbedaan dari hasil penelitian diatas lebih membahas hak-hak penyandang disabilitas dan mengetahui kewajiban pemerintah untuk menciptakan pariwisata yang aksesibel bagi penyandang disabilitas. Sedangkan penulisan peneliti lebih memfokuskan kepada faktor-faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan kewenangan oleh pemerintah daerah dalam upaya pembangunan jalan bagi penyandang disabilitas pada objek wisata jembatan kaca titik nol pantai bira di Kabupaten Bulukumba.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Kewenangan

1. Tinjauan tentang Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: *“Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht”*.⁷ Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Menurut Winarno istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *“authority”* dalam bahasa Inggris dan *“bevoegdheid”* dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.* (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).⁸

⁷ Nur Basuki Winarno, 2008. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Laksbang Mediatama. Yogyakarta., hlm. 65.

⁸ Ibid., hlm. 66.

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.

- a. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- b. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
- c. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan Perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu: atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah.

Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan.

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi Negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan di setiap Negara hukum terutama bagi Negara- negara hukum yang menganut system hukum eropa continental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*).

Asas ini dikenal juga didalam hukum pidana (*nullum delictum sine previa lege peonale*) yang berarti tidak ada hukuman tanpa undang-undang.⁹ Di dalam hukum administrasi Negara asas legalitas ini mempunyai makna *dat het bestuur aan wet is onderworpen*, yakni bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang. Asas ini merupakan sebuah prinsip dalam Negara hukum.

2. Pengertian Kewenangan

Pengertian kewenangan adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Dalam kewenangan terdapat “Kekuasaan Formal” kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan

⁹ Eny Kusdarini, 2011. *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. UNY Press. Yogyakarta., hlm. 89

terhadap segolong orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintah (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu ordemil tertentu saja. Kewenangan di bidang kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya kita sebut kompetensi atau yurisdiksi saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri (Delegasi Wewenang).¹⁰

Mengenai wewenang itu sendiri, H.D Stout mengatakan bahwa:¹¹

“Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintah, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”.

Kewenangan memiliki kedudukan paling penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Storink dan J.G.

¹⁰ S. Prajudi Atmosudirjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia., Jakarta, hlm. 78

¹¹ Ridwan HR, 2006, *Hukum Admnistrasi Negara*, PT RAJA GRAFINDO, Jakarta, hlm. 98.

Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.¹²

Kewenangan yang didalamnya terkandung hak kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut :

“Kemampuan untuk tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu”.¹³

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “Wewenang” memiliki arti :

- a. Hak dan kekuasaan bertindak; kewenangan.
- b. Kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.
- c. Fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (5-6) UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, disebutkan bahwa :

(5) Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya

¹² Ibid., hlm 98.

¹³ Ibid., hlm. 99.

untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan.

(6) Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Sedangkan menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesture*) sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib pemerintah negara secara keseluruhan.¹⁴

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Adapun secara pengertian bebas, kewenangan

¹⁴ Bagir Mannan, 2000, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, hlm. 1-2

adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu.

Sementara itu, Marbun memberikan pengertian berbeda antara kewenangan dan wewenang. Menurutnya, kewenangan (*authotity, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence, bevoedheid*) hanya mengenai bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsnevoegeden*). Menurutnya, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum. Sedangkan kewenangan dalam konteks penyelenggaraan negara terkait pula dengan paham kedaulatan (*souveregnity*). Dalam konteks wilayah hukum dan kenegaraan, orang yang berjasa memperkenalkan gagasan-gagasan kedaulatan adalah Jean Bondin dan setelah itu dilanjutkan oleh Hobbes.¹⁵

Berdasarkan beberapa pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang. Kewenangan

¹⁵ A. Fadillah, Skripsi, 2011, "Kewenangan Pemerintah Republik Indonesia dalam menjamin Kebebasan Beragama Bagi Warga Indonesia", Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya bila seseorang diberikan kewenangan berdasarkan undang-undang maka seorang dapat berwenang terhadap kewenangan yang diberikan. Setiap kewenangan yang dimiliki suatu organ ataupun institusi pemerintahan dapat melakukan perbuatan nyata, mengadakan pengaturan atau mengeluarkan suatu keputusan selalu di dasarkan melalui kewenangan yang diperoleh dari konstitusi.

3. Sumber Kewenangan dan Cara Memperoleh Kewenangan

Dalam kajian hukum administrasi negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan sangatlah penting, karena berkenaan dengan tanggung jawab dalam penggunaan kewenangan. Dalam membahas sumber kewenangan tidak lepas dari Asas Legalitas yang merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum yang diamanatkan oleh undang-undang. Substansi atas setiap penyelenggaraan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan legitimasi adalah wewenang, dimana dapat diartikan sebagai adanya amanat dari suatu peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legalitas beginselen atau wetmatigheid van bestuur*), atas

dasar prinsip tersebut, bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan.¹⁶

Secara teori terdapat tiga cara memperoleh wewenang pemerintahan, yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Dalam pelaksanaan memperoleh kewenangan ada yang berpendapat bahwa keputusan Administrasi Negara hanya ada dua cara, yaitu atribusi dan delegasi saja, sedangkan mandat hanya kadang-kadang saja, namun bila dikaitkan dengan gugatan tata usaha negara, mandat diusutkan karena penerima mandat tidak dapat digugat secara terpisah. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribut, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:¹⁷

a. Kewenangan Atribut

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada

¹⁶ Titik Tri Wulan, 2010, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Pustakarya, Jakarta, hlm. 193.

¹⁷ Ibid., hlm. 70-75.

pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

b. Kewenangan Delegatif

Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.

c. Kewenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

Dalam kaitannya dengan konsep atribusi, delegasi, mandat itu dinyatakan oleh J.G. Brouwer dan A.E. Schilder dalam Winarno, bahwa:

a. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously non-existent powers and assigns them to an authority.*

b. *Delegations is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the*

delegate (the body that has acquired the power) can exercise power its own name.

c. *With mandate, there is no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body (mandataris) to make decisions or take action in its name.*

Brouwer berpendapat pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten.

Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/ delegans (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (*mandans*) memberikan kewenangan kepada badan lain (*mandataris*) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Selain itu, ada perbedaan yang mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan didelegasikan

secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

H.D. Van Wijk/Willem Konjinenbelt, berpendapat wewenang pemerintah diperoleh dari tiga cara, yakni *atributie, delegatie, dan , mandat* yang dimaknai sebagai berikut : *Atributie, tokening van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan aan een ander, mandaat, een bestuursorgaan laat zijin bevoegheid nameshem uitofenen doot een ander.* (Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ ke organ pemerintahan lainnya; mandat adalah terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.)¹⁸

Dari sisi lain F.A.M. Stronk dan J. G. Steenbeek, mengatakan bahwa ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yakni atribusi dan delegasi, yakni atribusi berkenaan dengan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang dari wewenang yang sudah ada. Maka melihat teori diatas dapat disimpulkan bahwa cara memperoleh wewenang ada tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

¹⁸ Sadjijono, 2011, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, LaksBang Indo., Yogyakarta, hlm. 64-65.

Atribusi adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, artinya wewenang pemerintah dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, wewenang ini kemudian yang disebut sebagai asas legalitas sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, wewenang ini dapat didelegasikan maupun dimandatkan.

Dengan kata lain, atribusi adalah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Suatu atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dari pemberiannya kepada organ tertentu.¹⁹

Delegasi adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan wewenang yang bersumber dari wewenang atribusi. Akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggung jawab penerima delegasi, wewenang tersebut tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi wewenang, kecuali pemberi wewenang menilai terjadi penyimpangan atau

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 194.

pertentangan dalam menjalankan wewenang tersebut, sehingga wewenang dicabut kembali oleh pemberi delegasi dengan berpegang pada asas *contaries actus*. Kesimpulannya, wewenang apabila dinilai ada pertentangan dengan konsep dasar pelimpahan wewenang.

Yang memberi/melimpahkan wewenang disebut delegans dan yang menerima disebut delegatoris. Dalam pemberian/pelimpahan wewenang, ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. Delegasi harus defenitif, artinya delegans tidak lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberikan tantangan (penjelasan) artinya, delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregelen*), artinya delegans memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut.²⁰

²⁰ Ibid., hal.195-196.

Adapun mandat adalah pelimpahan wewenang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Ditinjau dari segi tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat, penerima mandat tidak dibebani tanggung jawab dan tanggung gugat atas wewenang yang dijalankan. Setiap saat wewenang tersebut dapat digunakan atau ditarik kembali oleh pemberi mandat (*mandans*).

B. Tinjauan tentang Pemerintah Daerah

1. Pengertian dan Landasan Hukum Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintahan di Indonesia, menurut UUD 1945 di dalam penjelasannya dinyatakan “bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil”.²¹ Kemudian setelah UUD 1945 diamandemen, dinyatakan dalam perubahan kedua pasal 18 sebagai berikut:

- a. 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.

²¹ Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar, Jakarta., hlm. 1.

- b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- f. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Adapun dalam Ketentuan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dikatakan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan asas pembantuan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Sri Soemantri,²² pembagian kekuasaan dalam negara yang berbentuk kesatuan, seperti Indonesia, asasnya adalah seluruh kekuasaan dalam negara berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun demikian, hal itu tidak berarti bahwa seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat, karena ada kemungkinan mengadakan dekosentrasi kekuasaan ke daerah lain dan hal ini tidak diatur dalam konstitusi. Dalam konstitusi negara tersebut terdapat suatu ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan tersebut (desentralisasi).

Ada beberapa pengertian tentang pemerintahan daerah atau lokal yang dapat dirujuk, secara historis asal-usul kata pemerintah daerah berasal dari Bahasa Yunani dan batin kuno seperti *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik), *commune* (dari bahasa perancis), yaitu suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Ide dasar tentang *commune* adalah suatu pengelompokan alamiah dari penduduk yang tinggal pada suatu wilayah tertentu dengan kehidupan kolektif yang dekat dan memiliki minat dan perhatian yang bermacam-macam.²³

²² Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi.*, hlm. 65

²³ Ilham Akbar Ilyas, 2012, "Tindakan Hukum Pelaksanaan Tugas Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Kota Makassar", Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 45.

Menurut De Guman dan Tapales, tidak mengajukan suatu batasan apapun tentang pemerintahan daerah, hanya mereka menyebutkan lima unsur pemerintahan lokal sebagai berikut :

- a. *A local government is a political sub division of sovereign nation or state;*
- b. *It is constituted by law;*
- c. *It has governing body which is locally selected.*
- d. *Undertakes rote making activities;*
- e. *It perform service within its jurisdiction.*

Sementara Josef Riwu Kaho, ²⁴mendefinisikan *local government* sebagai berikut :

“Bagian dari pemerintah suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politik berdasarkan undang-undang yang memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih masyarakat daerah tersebut, dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga yang ada di dalam wilayah kekuasaannya”.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 mengartikan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

²⁴ Ibid,. hlm. 67.

2. Pembagian Urusan Pemerintahan

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, pembagian kriteria urusan pemerintahan dibagi atas:

- a. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, meliputi :
 - 1) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
 - 2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
 - 3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara.
 - 4) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau
 - 5) Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi, meliputi :

- 1) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
- 2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;
- 3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau
- 4) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

c. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, meliputi :

- 1) Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- 2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- 3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- 4) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.²⁵

²⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014

Berfokus pada urusan pemerintahan daerah, daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Daerah dalam menetapkan kebijakan daerah, wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian bersama pemerintah daerah melakukan pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan yang diprioritaskan oleh setiap daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Pemetaan urusan pemerintahan pilihan dilakukan untuk menentukan daerah yang mempunyai urusan pemerintahan pilihan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan.

C. Tinjauan tentang Pelayanan Publik

1. Teori dan Regulasi Pelayanan Publik

Pelayanan publik tidak lepas dari administrasi publik yang diterapkan banyak negara. Pelayanan publik merupakan salah satu isu atau tujuan penting dari administrasi publik yang meliputi penyelenggaraan pemberian jasa-jasa publik, urusan-urusan publik (kepentingan dan kebutuhan publik) serta pemberian pelayanan publik yang adil dan tidak diskriminatif. Dalam perjalanannya

tentang konsep pelayanan publik yang banyak berkembang selama ini, setidaknya ada 3 perspektif administrasi publik yang bisa kita gunakan untuk mengkaji pelayanan publik.²⁶

Ketiga perspektif tersebut adalah: pertama, teori Administrasi Lama (*Old Public Administration/OPA*) yang menggambarkan bahwa hubungan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik dengan publiknya sematamata sebagai klien, konstituen dan atau sebagai pelanggan yang harus dipuaskan. Kedua, teori Administrasi Baru (*New Public Management/NPM*) yang mana praktek pelayanan publik berdasarkan pertimbangan ekonomi yang rasional atau kepentingan pengambil keputusan (*stakeholders*). Yang ketiga adalah *New Public Service* (NPS) yaitu pelayanan publik dikembangkan berdasarkan upaya untuk memenuhi dan mengakomodasi nilai-nilai kebutuhan dan kepentingan publik yang didefinisikan melalui proses dialog publik yang rasional, dengan pertimbangan politik, ekonomi maupun organisasional.²⁷

Pelayanan publik merupakan bentuk tanggungjawab negara terhadap warganya (termasuk penyandang disabilitas). Di dalam berbagai kebijakan yang ada di negara kita sebenarnya hak tersebut telah jelas tertulis. Seperti di dalam UUD 1945 Amandemen Keempat, yaitu:²⁸

²⁶ Sulastio, dkk. 2008. *Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik*. In-TRANS. Malang. Hlm.

²⁷ Ibid. Hlm. 23-27.

²⁸ Ibid. Hlm. 49.

Pasal 28 I ayat (4) “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”

Pasal 28 I ayat (5) “Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”

Pasal 28 H “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”

Pasal 34 ayat (2) “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”

Pasal 34 ayat (3) “Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”.

Penyelenggaraan Pelayanan Publik haruslah dimaknai sebagai sebuah usaha pemenuhan hak-hak dasar masyarakat dan merupakan kewajiban pemerintah untuk melakukan pemenuhan hak-hak dasar tersebut. Sehingga pengaturan harus menjamin

tersedianya layanan publik bagi masyarakat sebagai jaminan terhadap perlindungan Hak Asasi Manusia.²⁹

Pelayanan publik merupakan hak setiap individu yang harus dilindungi. Hukum internasional, menjamin terpenuhinya hak-hak individu tersebut melalui konvensi internasional untuk penegakan hak asasi manusia. Bahkan sebelum PBB mendeklarasikan DUHAM (Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia) pada tanggal 10 Desember 1948, Indonesia sudah terlebih dahulu mengakui hak-hak individu tersebut dalam pembukaan UUD 1945. Dalam alinea keempat UUD 1945 disebutkan; “kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan...”. Dijelaskan bahwa kalimat tersebut menegaskan bahwa Pemerintahan Negara Indonesia dibentuk tak lain dan tak bukan untuk memberikan perlindungan bagi bangsa Indonesia, bagi seluruh rakyatnya. Pemerintah juga dibentuk untuk menjamin terpenuhinya kesejahteraan dan kecerdasan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Di Indonesia, Pelayanan Publik secara khusus diatur dalam UndangUndang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Berlakunya Undang-Undang tersebut, sebenarnya dimaksudkan

²⁹ Ibid. Hlm. 56.

untuk memberikan kepastian hukum bagi pihak penyelenggara pelayanan publik maupun masyarakat, aparatur penyelenggara merasa memiliki kewajiban hukum untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, sedangkan masyarakat merasa apa yang harus dilakukan oleh aparatur negara tersebut merupakan hak dari masyarakat. Mengenai keinginan Undang-Undang ini, selanjutnya dapat dilihat atau tercermin dalam tujuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, yang di dalam ketentuan pada pasal 3 disebutkan, sebagai berikut:³⁰

- a. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan koperasi yang baik;
- c. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan publik.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut dapat dikemukakan, bahwa pelayanan publik merupakan kewajiban pemerintah untuk dilaksanakan sebaik-baiknya, baik dalam hal pelayanan

³⁰ Hesti Puspitasari, Khalikussabir & Luthfi J. Kurniawan. 2012. *Filosofi Pelayanan Publik*, Setara Press. Malang. Hlm. 3.

administrasi, maupun pelayanan atas barang dan jasa. Kewajiban ini merupakan konsekuensi dan telah memperoleh landasan hukum yang pasti dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah, serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.³¹

Oleh karena itu sesungguhnya tidak cukup alasan untuk tidak memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, sebab hal tersebut telah memperoleh landasan hukum yang kuat bagi masyarakat untuk mendapatkan haknya dan kewajiban bagi aparat penyelenggara Negara untuk memberikan pelayanan publik.⁴⁸ Selanjutnya Pasal 4 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 menjelaskan bahwa asas-asas dari Pelayanan Publik ini adalah:

- a. Kepentingan Umum;
- b. Kepastian Hukum;
- c. Kesamaan Hak;
- d. Keseimbangan Hak dan Kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan Perlakuan/Tidak Diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;

³¹ Ibid. Hlm. 4.

- j. Fasilitas dan Perlakuan Khusus Bagi Kelompok Rentan;
- k. Ketepatan Waktu; dan
- l. Kecepatan, Kemudahan, dan Keterjangkauan

Asas yang perlu digaris bawahi dalam hal ini yaitu asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan. Artinya pelayanan publik sebagaimana amanat dari undang-undang ini haruslah memberikan perlakuan khusus kepada kelompok rentan yang salah satunya adalah penyandang disabilitas agar hak-hak mereka dapat terpenuhi.

2. Peran Pemerintah dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik

Wilayah negara Republik Indonesia itu sangat luas yang meliputi banyak kepulauan yang besar dan kecil, maka tidak mungkinlah jika segala sesuatunya akan diurus seluruhnya oleh Pemerintah yang berkedudukan di Ibukota Negara. Untuk mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara sampai kepada seluruh pelosok daerah negara, maka perlu dibentuk suatu pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah ini sebenarnya menyelenggarakan pemerintahan yang secara langsung berhubungan dengan masyarakatnya.³²

Dari beberapa pengertian pelayanan dan pelayanan publik yang telah diuraikan, Hardiansyah menyimpulkan bahwa dalam konteks pemerintah daerah, pelayanan publik merupakan

³² Hardiansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*. Gava Media. Yogyakarta. Hlm. 12-13.

pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan. Sedangkan penyelenggara pelayanan publik menurut Bab I Pasal 1 ayat 2 UU No. 25/2009 adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Dari pengertian dan penjelasan tersebut, terdapat 3 unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu: unsur pertama, adalah organisasi pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu Pemerintah/Pemerintah Daerah, unsur kedua adalah penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan, dan unsur ketiga, adalah kepuasan yang diberikan dan/atau diterima oleh penerima oleh penerima layanan (pelanggan).³³

Lebih lanjut dijelaskan bahwa unsur pertama menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki posisi kuat sebagai regulator (pembuat aturan) dan sebagai pemegang monopoli layanan, dan menjadikan Pemda bersikap statis dalam memberikan layanan, karena layanannya memang dibutuhkan atau diperlukan oleh orang

³³ Ibid. Hlm. 13.

atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan. Posisi ganda inilah yang menjadi salah satu faktor penyebab buruknya pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah, karena akan sulit untuk memilih dan memilah antara kepentingan menjalankan fungsi regulator dan melaksanakan fungsi meningkatkan pelayanan.³⁴

Peran pemerintah daerah terhadap pelayanan publik sangatlah penting terutama setelah adanya undang-undang terkait otonomi daerah., salah satunya yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah. Wujud pemberian kewenangan terhadap daerah melalui otonomi daerah memberi semangat tersendiri untuk mewujudkan pemerintah yang mampu memberikan layanan secara maksimal kepada rakyat.³⁵

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa penyelenggaraan kewenangan otonomi luas adalah pemberian kewenangan kepada daerah secara luas untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal. Pada dasarnya dengan adanya kebijakan otonomi daerah (OTODA)

³⁴ Ibid. Hlm. 13.

³⁵ Hesti Puspitasari, Khalikussabir & Luthfi J. Kurniawan. 2012. *Filosofi Pelayanan Publik*, Setara Press. Malang. Hlm. 32.

harusnya berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan publik karena peran kekuasaan dan pengaturan pengelolaan anggaran menjadi tanggungjawab pemerintah daerah dengan logika ini maka semakin mendekatkan hubungan antara birokrasi pemerintahan dengan rakyat, pemberi layanan dan penerima layanan. Serta dengan logika adanya penyempitan wilayah tanggungjawab pengelolaan oleh negara (pemerintah pusat) ke daerah memberikan kemudahan kontrol dibanding dengan sistem pengontrolan terpusat yang mencakup luasnya wilayah. Sejatinya dengan otonomi daerah diharapkan adanya peningkatan kualitas pelayanan bukan peningkatan pendapatan.³⁶

D. Tinjauan tentang Otonomi Daerah

1. Pengetian Otonomi Daerah

Sejarah terbentuknya otonomi daerah mulai pada sejak awal 1990 yang telah ada wacana diantara para pemerhati pemerintah tentang desentralisasi pemerintahan di Indonesia. Persatuan Sarjana Ilmu Administrasi (PERSADI) dicatat sebagai salah satu pelopor wacana ini dan kemudian Masyarakat Ilmu Pemerintah Indonesia (MIPI) mengikuti jejak PERSADI dalam mengembangkan berbagai kajian mengenai konsep otonomi daerah yang tertuang dalam UU No.5 tahun 1974, secara umum ada dua pendapat yang menampilkan dalam diskusi-diskusi itu : pertama, bahwa UU No. 5

³⁶ Ibid. Hlm. 32-33.

Tahun 1974 masih relevan, hanya belum dilaksanakan secara konsisten, pendapat ini kemudian mendorong lahirnya kebijakan pemerintah berupa proyek percontohan otonomi daerah dari satu daerah tingkat II untuk masing-masing provinsi. Kedua, bahwa UU No. 5 Tahun 1974 sudah harus diganti sama sekali. Akhirnya, Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid, MA mengungkapkan bahwa kekuasaan pemerintah pusat pada waktu itu untuk mendelegasikan wewenang ke daerah memang berlebihan, sehingga pemerintah daerah sendiri yang merupakan produk dari sistem sentralik itu pada mengalami kesulitan dalam menjalankan sistem ke daerahnya. Sedangkan dilain pihak dapat menguntungkan kepala desa yang langsung diangkat menjadi kepala perwakilan pemerintahan yang dapat membebaskan mereka di daerah atas setiap kebijakan yang diambil. Di lain pihak, sistem pemerintahan daerah menurut UU No. 5 Tahun 1974 itu telah menyulitkan lahirnya pemerintah dengan akuntabilitas publik yang cukup dan karena itu tidak berjalan dengan aspirasi demokratisasi pemerintahan. Argumen ini makin memperkuat pendapat yang kedua untuk sama sekali meninggalkan konsep otonomi daerah yang sedang berlaku dan menggantinya dengan sesuatu yang baru. Dan penguatan ini dapat terlaksana pada saat reformasi dan menyusul rontoknya kekuasaan soeharto.

Konsep otonomi menurut UU No. 5 Tahun 1974 dipandang sebagai penyebab dari berbagai kekurangan yang menyertai perjalanan pemerintah daerah selama lebih dari dua dekade. Kenyataan belum diperolehnya pemimpin dan kepemimpinan pemerintah yang terbaik sesuai dengan aspirasi masyarakat pada masa itu adalah akibat dari pola rekrutmen yang tertuang dalam UU No. 5 Tahun 1974 itu. Dinama pola itu memberi pembenaran terhadap berlakunya rekayasa pemilihan pemerintah yang tidak transparan dan tidak memiliki '*sense of public sccountability*'. Kurangnya kewenangan yang diletakkan di daerah juga telah menjadi penyebab dari lemahnya kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah dalam menyelesaikan berbagai masalah dan menjawab berbagai tantangan.

Secara teknis administrasi, tidak hanya kewenangan daerah dalam proses rekrutmen dan promosi pegawai, serta kakunya organisasi pemerintahan di daerah akibat diterapkannya pola uniformalitas telah menyebabkan tidak efektifnya daya kerja birokrasi.

Dari berbagai wacana itu, pemerintahan Habibie kemudian sampai pada kesimpulan bahwa kebijakan desentralisasi yang baru diperlukan demi menyelamatkan kelangsungan hidup bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.

Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerah masing-masing. Kalau masyarakat di Daerah sudah terbiasa dengan proses yang terbuka, terbiasa terlihat dalam mekanisme pembuatan kebijaksanaan publik di Daerahnya, maka begitu ada peluang untuk ikut berperan dalam politik nasional mereka mereka tidak canggung untuk menghadapinya.³⁷

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. Secara harfiah, otonomi daerah berasal dari kata otonomi daerah.

Dalam bahasa Yunani, otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos*. *Autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti aturan atau undang-undang, sehingga dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah

³⁷ H. Syaokani, Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid. 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta., hlm. 42.

kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah.³⁸

Selanjutnya Sarundajang mengartikan otonomi daerah sebagai berikut :³⁹

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom, hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah.
- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya.
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain.

Otonomi adalah pola pemerintahan sendiri, sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁰

³⁸ https://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_daerah/. Diakses pada tanggal 10 Maret 2021 Pukul 18.15 WITA

³⁹ https://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_Daerah/. Diakses pada tanggal 11 Maret 2021 Pukul 10.00 WITA

⁴⁰ HAW. Widjaya, 2004, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo, Jakarta., hlm. 21-22

Berdasarkan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menurut Pasal 1 Ayat (6) definisi otonomi daerah, yaitu:

“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.”

Mencermati pengertian menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, maka mengenai definisi otonomi daerah dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintah pusat memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah agar dapat mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan prakarsanya sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 UUD 1945 memberikan keleliasaan kepada daerah untuk menjalankan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini sangat cocok dengan keadaan negara Indonesia yang terdiri dari berbagai suku bangsa dan berbagai potensi daerah dan dengan adanya otonomi daerah diharapkan dapat memaksimalkan segala kemampuan yang dimiliki oleh sebuah daerah.

“Daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pada ayat ini menjelaskan bahwa setiap daerah mempunyai hak untuk mengurus daerahnya sendiri. Selain itu, peran otonomi daerah juga dimaksudkan melaksanakan desentralisasi, dekosentrasi, dan tugas pembantu.

Penjelasan mengenai desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantu terdapat dalam Pasal 1 Ayat 7,8 dan 9 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah, yaitu :

- a. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.
- b. Dekosentrasi adalah pelimpahan sebagai urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan/ atau kepada gubernur dan bupati/ walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintah umum.
- c. Tugas pembantuan daerah adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Melihat berbagai definisi dan penjelasan mengenai otonomi daerah, maka ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah memiliki ciri atau batasan sebagai berikut:⁴¹

- a. Pemerintah daerah yang berdiri sendiri
- b. Melaksanakan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan sendiri.
- c. Melakukan pengaturan, pengurusan dari hak, wewenang dan kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya melalui peraturan yang dibuat sendiri.
- d. Peraturan yang menjadi landasan hukum urusan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan di atasnya.

2. Prinsip Otonomi Daerah

Pembangunan daerah sebagai bagian dari pembangunan nasional tidak bisa dilepas dari prinsip otonomi daerah. Sesuai penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, prinsip pelaksanaan otonomi daerah adalah otonomi yang luas, nyata dan

⁴¹ H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Penerbit Nuansa, Bandung., hlm. 111.

bertanggung jawab yang akan memberikan kepercayaan bagi daerah untuk mengelola kewenangan yang lebih besar dan luas.

Prinsip otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu, otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.⁴²

- a. Prinsip otonomi luas, yang dimaksud bahwa kepala daerah diberi wewenang, tugas, hak dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan bentuknya. Disamping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan yang dibentuknya suatu daerah dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.
- b. Prinsip otonomi nyata, adalah suatu tugas, wewenang, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi daerah bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

⁴² H.Rozali Abdullah, 2010, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Jakarta., hlm. 5* .

c. Otonomi yang bertanggung jawab, adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi daerah yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan terutama dalam penyelenggaraan otonomi, daerah dibekali hak dan kewajiban tertentu.⁴³

Hak-hak daerah antara lain :

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

⁴³ Ibid., hlm. 28-29.

Disamping hak-hak tersebut, 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 pelayanan dasar pendidikan.
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan.
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial.
- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah.
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah.
- k. Melestarikan lingkungan hidup.
- l. Mengelola administrasi kependudukan.
- m. Melestarikan nilai sosial budaya.
- n. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya.
- o. Kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintah daerah dan dijelaskan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah. Tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah hak untuk memungkinkan Daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.⁴⁴

Pelaksanaan pemerintahan daerah yang melibatkan partisipasi masyarakat luas, memungkinkan terciptanya pemerintahan daerah yang demokratis dalam rangka menuju pemerintahan yang baik (*good governance*).⁴⁵

3. Jenis-Jenis Otonomi Daerah

Menurut Suryaningrat bahwa terdapat tiga jenis otonomi, yaitu:

- a. Otonomi Materil, dalam hal ini tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara terinci diluar dari tugas yang ditentukan dan merupakan urusan pemerintah pusat.
- b. Otonomim Formil, dalam otonomi ini urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga otonomi daerah tidak secara apriori ditetapkan dalam undang-undang. Daerah boleh mengatur segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asal saja

⁴⁴ H. Abu Dud Busroh, 1989, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta., hlm. 99.

⁴⁵ Sedarmayanti, 2012, *Good Governance: Kepemimpinan Pemerintahan Yang Baik*, Mandar Maju, Bandung., hlm. 46.

tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi pangkatnya.

- c. Otonomi Riil, dalam otonomi, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi.

E. Tinjauan tentang Pariwisata

1. Pengertian Pariwisata

Secara etimologi, pariwisata berasal dari Bahasa Sansekerta, “pari” berarti banyak, berkali-kali, berputar-putar, lengkap dan “wisata” berarti perjalanan, bepergian yang dalam hal ini sinonim dengan kata “travel” dalam Bahasa Inggris. Pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu, yang diselenggarakan dari suatu tempat lain dengan maksud bukan untuk berusaha (business) atau mencari nafkah ditempat yang dikunjungi tetapi semata-mata untuk menikmati perjalanan tersebut guna bertamasya dan rekreasi untuk memenuhi keinginan yang beraneka ragam.⁴⁶

Istilah pariwisata berhubungan erat dengan pengertian perjalanan wisata, yaitu perubahan tempat tinggal sementara.

⁴⁶ Yoeti, 2001, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, Penerbit Angkasa, Bandung., hlm. 98.

Pariwisata sering juga diartikan sebagai fenomena pergerakan manusia, barang, dan jasa yang sangat kompleks. Pariwisata diartikan juga sebagai kegiatan dengan kombinasi beberapa bidang seperti hotel, objek wisata, souvenir, pramuwisata, angkutan wisata, biro perjalanan wisata, rumah makan dan lainnya. Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa pariwisata merupakan suatu bentuk kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau beberapa orang dengan mengunjungi tempat tertentu dengan tujuan untuk rekreasi, pengembangan pribadi atau mempelajari keunikan daya tarik wisata dalam jangka waktu tertentu. Pengertian Pariwisata juga, yaitu keseluruhan kegiatan yang berhubungan dengan masuk, tinggal, dan pergerakan penduduk asing di dalam atau di luar suatu negara, kota atau wilayah tertentu.⁴⁷

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata menjelaskan:

- a. Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.
- b. Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata.

⁴⁷ Yoeti, 2008, *Perencanaan dan Pengembangan Pariwisata*, Pradaya Pratama, Jakarta., hlm. 137.

- c. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah.
- d. Kepariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah, dan pengusaha.

2. Jenis Pariwisata

Disamping definisi pariwisata, jenis pariwisata perlu pula dijabarkan disini untuk menyusun statistik atau data-data yang lebih akurat dalam bidang ini. Pariwisata juga dapat dibedakan menurut motif wisatawan untuk mengunjungi suatu tempat. Jenis-jenis pariwisata yang dikenal saat ini, yaitu:

a. Wisata Budaya

Ini dimaksudkan agar perjalanan dilakukan atas dasar keinginan sendiri, untuk memperluas pandangan hidup seseorang dengan jalan mengadakan kunjungan atau peninjauan ke tempat lain, mempelajari keadilan rakyat, kebiasaan adat istiadat, cara hidup, budaya dan seni mereka. Seiring perjalanan serupa ini disatukan dengan kesempatan mengambil bagian dalam kegiatan-kegiatan budaya.

b. Wisata Kesehatan

Ini dimaksudkan perjalanan seseorang dengan tujuan untuk menukar keadaan dan lingkungan tempat dimana ia tinggal demi kepentingan masyarakat beristirahat baginya dalam arti jasmani dan rohani, dengan mengunjungi tempat peristirahatan seperti mata air panas yang mengandung mineral menyembuhkan.

c. Wisata Olahraga

Ini dimaksudkan wisatawan yang melakukan perjalanan dengan tujuan berolahraga atau sengaja dengan maksud mengambil bagian aktif dalam pesta olahraga disuatu tempat.

d. Wisata Komersial

Ini dimaksudkan wisatawan yang melakukan perjalanan bermaksud untuk mengunjungi pameran-pameran dan pekan raya bersifat komersil, seperti pameran industri dan pameran dagang.

e. Wisata Industri

Ini dimaksudkan perjalanan yang dilakukan oleh rombongan pelajar atau mahasiswa, atau orang-orang awam kesuatu kompleks atau daerah perindustrian dimana terdapat pabrik-pabrik atau bengkel-bengkel dasar dengan maksud mengadakan penelitian atau peninjauan.

f. Wisata Politik

Jenis ini meliputi perjalanan mengunjungi atau mengambil bagian dari peristiwa politik, seperti konferensi, musyawarah. Kongres atau konvensi politik yang selalu disertai dengan darmawisata.

g. Wisata Konvensi

Berbagai negara dewasa ini membangun wisata konvensi dengan menyediakan fasilitas bangunan beserta ruangan-ruangan tempat bersidang bagi para peserta suatu konvensi, berusaha dengan keras menarik organisasi atau badan-badan nasional maupun internasional untuk mengadakan persidangan mereka dipusat konvensi ini.

h. Wisata Sosial

Yang dimaksud perjalanan ini adalah pengorganisasian suatu perjalanan murah serta mudah untuk memberi kesempatan kepada golongan masyarakat ekonomi rendah untuk mengadakan perjalanan.

i. Wisata Pertanian

Wisata ini adalah pengorganisasian yang dilakukan ke proyek-proyek pertanian, perkebunan, ladang pembibitan dan sebagainya dimana wisatawan rombongan dapat mengadakan kunjungan dan peninjauan. Untuk tujuan studi maupun lihat-lihat

sekeliling sambil menikmati segarnya tanaman beraneka ragam dan suburnya pembibitan berbagai jenis sayuran.

j. Wisata Maritim atau Bahari

Jenis wisata ini banyak dikaitkan dengan kegiatan olahraga air, memancing, menyelam sambil melakukan pemotretan dan lain-lain. Jenis wisata ini juga kerap dikatakan sebagai wisata tirta.

k. Wisata Cagar Alam

Untuk wisata ini biasanya banyak dilakukan oleh agen-agen yang mengkhususkan usahanya dengan jalan mengatur wisata ketempat cagar alam, hutan, daerah pegunungan dan sebagainya yang kelestariannya dilindungi oleh undang-undang.

l. Wisata Buru

Jenis ini banyak dilakukan di negeri-negeri yang memiliki daerah hutan tempat berburu yang dibenarkan oleh pemerintah dan digalakkan oleh berbagai agen atau biro perjalanan. Wisata buru ini diatur dalam bentuk safari buru ke daerah atau hutan yang telah ditetapkan oleh pemerintah negara yang bersangkutan.

m. Wisata Pilgrim

Wisata ini banyak dikaitkan dengan agama, sejarah, adat istiadat dan kepercayaan umat. Wisata ini banyak dilakukan oleh perorangan atau kelompok ke tempat-tempat suci, dan

sebagainya. Wisata ini sering dihubungkan dengan niat atau hasrat sang wisatawan untuk memperoleh restu, kekuatan batin, keteguhan iman, dan tidak jarang pula untuk tujuan memperoleh pariwisata juga harus ditegakkan diatas berkah dan kekayaan melimpah.

n. Wisata Petualangan

Dikenal dengan istilah *Adventure Tourism* seperti masuk hutan belantara yang tadinya belum pernah dilalui.

3. Unsur Pokok Industri Pariwisata

Seperti halnya dalam industri-industri lain, industri pariwisata juga harus ditegakkan diatas landasan prinsip-prinsip dasar yang nyata. Prinsip dasar ini banyak tergantung didalam sepuluh landasan pokok yang dinamakan dasar unsur, atau dasar sila yang pelaksanaannya membutuhkan kebijakan terpadu dan konsisten.

Kesepuluh unsur ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Politik pemerintah;
- 2) Perasaan ingin tahu;
- 3) Sifat ramah-tamah;
- 4) Jarak dan waktu;
- 5) Atraksi;
- 6) Akomodasi;
- 7) Pengangkutan;
- 8) Harga-harga;
- 9) Publisitas dan promosi; serta
- 10) Kesempatan berbelanja.