

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

TENTANG OTONOMI DAERAH, PEMERINTAHAN DAERAH DAN KETERTIBAN UMUM

A. Otonomi Daerah

1) Pengertian

Pengertian dari otonomi daerah secara harfiah adalah berasal dari kata “Otonomi dan daerah”. Dalam bahasa Yunani, “otoni” berasal dari kata “autos” yang berarti “sendiri” dan “nomos” yang berarti aturan dan undang-undang”. Dengan demikian otonomi dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna untuk mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah.²⁰

Menurut pakar Sugeng Istianto, otonomi daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Sementara itu Ateng Syarifudin mengatakan mengartikan otonomi daerah sebagai kebebasan atau kemandirian yang dimiliki daerah tetapi bukan kemerdekaan, melainkan hanya kebebasan yang terbatas atau kemandirian yang terwujud melalui pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggung

²⁰ Suharizal, Muslim chaniago, *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm.52.

jawabkan.²¹ Syarif Saleh mengartikan Otonomi daerah sebagai hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri, dimana hak tersebut merupakan hak yang diperoleh dari pemerintah pusat. Benyamin Hoesein mengatakan Otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara secara informal berada di luar pemerintahan pusat.²² Menurut Mariun, Otonomi daerah adalah kebebasan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah yang memungkinkan mereka untuk membuat inisiatif sendiri dalam rangka mengelola dan mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki oleh daerahnya sendiri. Otonomi daerah merupakan kebebasan untuk dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Sedangkan Philip Malwood mengartikan Otonomi daerah adalah suatu pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sendiri di mana keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber material yang bersifat substansial mengenai fungsi yang berbeda.²³

Pengertian otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 *juncto* (jo.) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang pemerintahan daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

²¹ *Ibid.* 53

²² Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm.13.

²³ *Ibid.* 14

Dengan demikian otonomi daerah dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri. Pengertian lebih luas dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.²⁴

Dalam era reformasi Pemerintah telah mengeluarkan dua kebijakan tentang otonomi daerah. Pertama adalah UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua adalah UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. UU yang disebut kedua ini merupakan revisi atas UU yang disebut pertama. Kini telah diganti lagi oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015, tentang pemerintahan daerah.

²⁴ Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah; Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 74.

2) Tujuan dan Manfaat Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengelola urusan dan kepentingan masyarakat daerah sendiri sesuai dengan undang-undang yang telah dibuat. Otonomi daerah juga diadakan untuk daerah itu sendiri dan juga untuk kepentingan daerah itu sendiri.

Secara konseptual, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia didasarkan pada tiga tujuan utama, yakni sebagai berikut.

a) Tujuan politik

Hal yang diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah.

b) Tujuan administratif

Tujuan administratif perwujudan yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah, termasuk sumber daya keuangan, serta pembaharuan manajemen birokrasi di pemerintah daerah.

c) Tujuan ekonomi

Adapun tujuan ekonomi yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah realisasi dari

peningkatan indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.²⁵

Dalam buku pengantar pemerintahan daerah karangan Ani Sri Rahayu juga disebutkan tujuan dari pemberian otonomi daerah, yaitu sebagai berikut.

- a) Peningkatan pelayanan publik yang semakin baik.
- b) Pengembangan kehidupan demokrasi.
- c) Peradilan nasional.
- d) Wilayah regional adil.
- e) Pemeliharaan hubungan harmonis antara pusat dan daerah serta antardaerah di integritas urusan Republik.
- f) Mendorong pemberdayaan masyarakat.
- g) Peningkatan inisiatif dan kreativitas daerah, peningkatan partisipasi masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah.

Adapun Manfaat dari Otonomi daerah adalah sebagai berikut.

- a) Pelaksanaan otonomi daerah dapat dilaksanakan untuk kepentingan masyarakat.
- b) Memotong birokrasi yang sedikit prosedur yang rumit dan sangat terstruktur dari pemerintah pusat.

²⁵ Ani Sri Rahayu, *Op.Cit.* hal 22.

- c) Supaya meningkatkan efisiensi pemerintah pusat, pemerintah pusat tidak lagi melakukan tugas-tugas rutin ke daerah-daerah karena bisa diserahkan kepada pejabat daerah otonom.
- d) Demi meningkatkan pengawasan kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh Elit lokal, yang biasanya tidak simpatik terhadap program pembangunan nasional dan peka terhadap kebutuhan masyarakat miskin pedesaan.
- e) Demi meningkatkan pasokan barang dan jasa di daerah dengan biaya yang terjangkau dan lebih rendah, itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena telah diserahkan kepada pemerintah daerah.²⁶

Dadang Solihin menyebutkan manfaat dari otonomi daerah, dengan mengutip dari pernyataan Shabbir Cheema dan Rondinelli, adalah :

- a) Perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen
- b) Memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat
- c) Perumusan kebijaksanaan dari pemerintah akan lebih realistis
- d) Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, dimana sering kali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat

²⁶ *Ibid*, hlm 24-25.

atau dihambat oleh elite lokal, dan di mana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.²⁷

3) Konsep Otonomi daerah

Dalam otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia dikenal konsep yang dapat dikenali dari otonomi daerah. Adapun beberapa ahli mengemukakan konsep yang membentuk otonomi daerah tersebut.

Dalam bukunya Ni'matul Huda menguraikan bahwa konsep otonomi, ada lima tingkatan, hal ini beliau kutip dari Ismail Sunny, mengatakan :

a) Negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas. Melalui UU No.5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi, substansinya sangat sentralistik. Dia memberikan wewenang yang sangat besar pada pemerintah pusat dalam banyak hal.

b) Negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pertimbangan ini diperlukan agar

²⁷ Dadang Solihin. dkk, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm.11.

pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan pemerintah pusat.

- c) Negara *quasi* federal dengan provinsi atas kebaikan pemerintah pusat. Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada pemerintahan pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenanya, negara model begini disebut juga negara federal semu.
- d) Negara federal dengan pemerintahan federal, seperti negara Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan Swiss.
- e) Negara Konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika pemerintah pusat tergantung pada *goodwill* negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *commonwealth*.²⁸

4) Bentuk-bentuk Otonomi Daerah

Otonomi daerah memiliki beberapa bentuk menurut Teguh Yuwono, yang ia kutip dari pendapat Rondineli, bentuk-bentuk otonomi daerah tersebut antara lain :

- a) Dekonsentrasi

Dekonsentrasi merupakan pembagian wewenang dan tanggung jawab administrasi antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan tanpa adanya penyerahan

²⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka pelajar, Jakarta, 2009, hlm. 87-88.

kewenangan untuk mengambil keputusan secara leluasa. Jadi, inti dekonsentrasi terdapat praktik pemberian keleluasaan kepada pejabat di daerah untuk mengambil keputusan (merencanakan, membuat keputusan dan menyesuaikan pelaksanaan kebijakan pusat dengan daerah setempat), namun hal ini dilakukan atas petunjuk dari pemerintah pusat.

Dekonsentrasi dapat ditempuh melalui dua cara. Pertama, ialah dengan mentransfer kewenangan dan bantuan keuangan dari pusat ke provinsi, distrik, dan unit administrasi lokal. Kedua, melalui koordinasi unit pada level sub nasional di antara pemerintah pusat dan daerah. Mengutip pendapat Smith, Turner, dan Hulme, pilihan dekonsentrasi didasarkan pada ukuran manajerial bukan politik. Akan tetapi, dampak politiknya sangat tinggi dan ini disebabkan kepentingan politik dalam mengendalikan kekuasaan negara, baik di pusat maupun di daerah.

b) Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan pengelolaan untuk melakukan tugas-tugas yang tidak secara langsung dalam pengawasan pemerintah pusat. Adapun delegasi, merujuk pada sebuah situasi di mana pemerintah pusat mentransfer tanggung jawab pengambilan keputusan dan fungsi administrasi publik pada pemerintah

daerah yang sepenuhnya tidak dikendalikan oleh pemerintah pusat. Bentuk desentralisasi semacam ini dapat dicirikan sebagai hubungan principal-agen di mana pemerintah pusat berfungsi sebagai principal dan pemerintahan daerah sebagai agen.

Bentuk delegasi dilaksanakan di beberapa negara berkembang dengan memberikan tanggung jawab kepada korporasi publik serta agen-agen pembangunan regional. Rondineli menyebutkan sejumlah negara berkembang yang mendelegasikan pengendalian terhadap eksploitasi proses, dan ekspor beberapa sumber alam yang bernilai tinggi kepada korporasi yang dimiliki publik. Pendelegasian manajemen kepada otoritas khusus dilandasi oleh pertimbangan bahwa birokrasi reguler tidak mampu mengatur, mengendalikan secara langsung, atau mengelola industri tersebut. Misalnya Indonesia mempunyai Pertamina, Meksiko memiliki Pemex, dan Aljazair mempunyai Sonarach. Semua itu mempunyai peranan penting dalam industri pertambangan.

c) Devolusi

Devolusi adalah pelimpahan wewenang untuk pengambilan keputusan, keuangan, dan manajemen kepada unit otonom pemerintah daerah. Ada lima bentuk karakteristik devolusi, yaitu:

- i. Unit pemerintah lokal bersifat otonom, mandiri, dan terpisah dari tingkat-tingkat pemerintah;
- ii. Unit pemerintahan lokal mempunyai batas yang jelas dan resmi, serta mempunyai tugas umum pemerintahan;
- iii. Unit pemerintah lokal berstatus sebagai badan hukum dan berwenang mengelola sumber daya alam secara mandiri;
- iv. Unit pemerintahan lokal berstatus sebagai badan hukum dan berwenang mengelola sumber daya alam secara mandiri;
- v. Unit pemerintahan daerah diakui warganya sebagai lembaga yang memberikan pelayanan dengan baik;
- vi. Terdapat hubungan yang saling menguntungkan antara pemerintah pusat dan daerah.

Bentuk devolusi adalah pelimpahan tanggung jawab untuk pelayanan kepada pemerintahan kota maupun bupati dan DPRD. Pemerintah daerah dapat meningkatkan pendapatan mereka dan memiliki independensi kewenangan untuk mengambil keputusan investasi. Salah satu contohnya adalah negara Sudan di mana komisi provinsi dan DPRD provinsi mempunyai kewajiban hampir seluruh fungsi-fungsi publik, kecuali

keamanan nasional, pos komunikasi, urusan luar negeri, perbankan, dan peradilan.

d) Privatisasi

Privatisasi adalah suatu tindakan kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, swadaya masyarakat. Pemerintah memberikan wewenang kepada organisasi nirlaba. Misalnya, Kamar Dagang dan Industri (KADIN), Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang dijadikan satu membentuk Perseroan Terbatas (PT). Pemerintah memberikan wewenang kepada KADIN, Koperasi, dan asosiasi lain untuk mengeluarkan bimbingan, pengawasan, serta izin yang semula dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah memberikan kewenangan dan tanggung jawab kepada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam memberikan pembinaan kesejahteraan keluarga, koperasi petani, dan koperasi nelayan untuk melakukan kegiatan-kegiatan sosial, termasuk melatih, meningkatkan, dan memberdayakan masyarakat.

Privatisasi juga menempatkan tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi nirlaba (sosial) dan mereka diizinkan membentuk perusahaan swasta. Dalam masalah tertentu, pemerintah memberikan wewenang tanggung jawab tersebut kepada organisasi paralel seperti nasional, asosiasi

dagang dan industri, kelompok-kelompok profesional, organisasi keagamaan, partai politik, serta koperasi. Hal ini berarti pemerintah memberikan peluang kepada organisasi swasta untuk mendapatkan kesempatan sama dengan organisasi bentukan pemerintah untuk berpartisipasi dalam membangun bangsa. Pembangunan bangsa merupakan tugas semua elemen masyarakat yang tidak boleh melakukan pemihakan hanya kepada kelompok tertentu, namun semua elemen masyarakat berkewajiban ikut serta memberikan kesejahteraan masyarakat.²⁹

5) Faktor pengaruh otonomi daerah

Otonomi daerah dalam pelaksanaannya memiliki beberapa faktor yang mempengaruhi demi berjalannya otonomi daerah, faktor-faktor tersebut antara lain :

a) Faktor Manusia

Manusia adalah subjek penggerak dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia haruslah baik dalam arti moral, kualitas, serta kapasitasnya karena faktor manusia mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari Kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah diselenggarakan.

²⁹ Ani Sri Rahayu, *Op.Cit.* hlm.24-26.

b) Faktor keuangan

Faktor ini adalah tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri dari daerah otonom adalah terletak pada kemampuan *self supporting*-nya dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah.

c) Faktor peralatan

Faktor ini merupakan pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya serta praktis dalam penggunaannya.

d) Faktor organisasi dan manajemen

Tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik, efisien, dan efektif.³⁰

Dituangkan dalam pembukaan Undang-undang dasar 1945, cita-cita nasional kita adalah kesejahteraan sosial. Dengan otonomi yang bertanggung jawab, hal tersebut dipercaya mampu diwujudkan oleh masyarakat Indonesia.

³⁰Yusnani Hasyimzoem dkk , *Op.Cit.* hlm. 17-18.

B. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian

Pengertian dari Pemerintahan daerah, secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan suatu pekerjaan. Namun secara umum, pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi seperti jabatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan dalam suatu organisasi pemerintahan yang menjalankan urusan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.³¹

Secara yuridis yang dimaksud dengan pemerintahan daerah ialah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Dasar 1945.³² Sedangkan pemerintah pusat yang selanjutnya disebut sebagai pemerintah adalah presiden republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara republik Indonesia.³³

Dan yang disebut dengan pemerintah daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah adalah gubernur, bupati atau Walikota, perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.³⁴

³¹ Suharizal, Muslim chaniago, *Op.Cit*, hlm.49

³² Pasal 1 ayat (2) undang-undang nomor 32 tahun 2004.

³³ Pasal 1 ayat (1) undang-undang nomor 32 tahun 2004.

³⁴ *Ibid* pasal 1 angka (3).

Secara yuridis pengertian pemerintahan daerah dalam undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku di Indonesia, mempunyai arti yang berbeda-beda, pengertian kata pemerintahan daerah juga dipengaruhi oleh situasi keamanan dan politik yang berlaku. Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan pemerintahan daerah ialah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Sedangkan pemerintahan daerah ialah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan pemerintah daerah ialah kepala daerah dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah.³⁵

Melalui ketentuan umum Pasal 1 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 *juncto* (jo.) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, dinyatakan dalam ayat (2): Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945. Adapun ayat (3), Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah

³⁵ Suharizal, Muslim chaniago, *Op. Cit*, hlm.50.

yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.³⁶

Merujuk dari pengertian tersebut, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya.³⁷

2. Asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah

a. Asas Umum Pemerintahan yang baik

Istilah asas berarti dasar prinsip, pedoman, pegangan. Sedangkan yang dimaksud dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah dasar-dasar yang perlu diketahui oleh setiap orang dalam pelaksanaan hukum pemerintahan daerah. Ketentuan Pasal 1 angka (6) UU No. 28 Tahun 1999, menyatakan “Asas Umum Pemerintahan Negara yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme”.

Berdasarkan pernyataan di atas, maka istilah “asas-asas umum pemerintahan yang baik” itu merupakan terjemahan dari istilah “*algemene van behoorlijk bestuur*”, dan istilah “*general principles of*

³⁶ Ani Sri Rahayu ,*Op Cit*, hlm.2

³⁷ *Ibid.*

administration". Kemudian Wiarda, memberikan perincian secara tersusun unsur-unsur yang tercantum dalam Yurisprudensi Hakim Administrasi dan Hakim-hakim Peradilan Umum, mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik itu ada 5 (lima) unsur sebagai berikut:

- 1) Asas kejujuran (fair play);
- 2) Asas kecermatan (zorgvuldigheid);
- 3) Asas kemurnian dalam tujuan (zuiverheid dan oogmerk);
- 4) Asas keseimbangan (evenwichtigheid);
- 5) Asas kepastian hukum (rechts zekerheid).³⁸

b. Asas Keahlian dan Kedaerahan

Pasal 17 UUD 1945, menyatakan :

- 1) Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara.
- 2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- 3) Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Penjelasan umum angka VI UUD 1945 menegaskan bahwa :

Menteri-menteri negara ialah pembantu Presiden; Menteri Negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri Negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, kedudukannya tidak tergantung dari

³⁸ Pipin Syarifin, Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005, hlm. 81-82.

Dewan, akan tetapi tergantung daripada Presiden. Mereka ialah pembantu Presiden.

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 dan eks Penjelasan Umum UUD 1945 di atas, maka sistem pemerintahan negara Indonesia disebut sistem Presidensial. Kaitannya dengan penerapan asas keahlian atau sendi keahlian ini dalam pembentukan kementerian-kementerian, penyelenggaraan masing-masing urusan negara diserahkan kepada seorang ahli (menteri). Kemudian asas kedaerahan berarti pelimpahan kewenangan kepada instansi-instansi di daerah-daerah yang berada jauh dari Pusat, yang dapat merupakan dekonsentrasi dan desentralisasi.³⁹

Asas keahlian adalah suatu asas yang menghendaki tiap-tiap urusan kepentingan umum diserahkan kepada para ahli untuk diselenggarakan secara fungsional, dan hal ini terdapat pada susunan Pemerintahan Pusat, yaitu Departemen-departemen dan lembaga Pemerintah Non Departemen. Kemudian dengan berkembangnya tugas-tugas serta kepentingan-kepentingan yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, maka untuk kelancaran jalannya pemerintahan ditempuh dengan asas dekonsentrasi dan desentralisasi.⁴⁰

Asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi sebagai asas-asas pemerintahan di daerah, termasuk ke dalam sendi teritorial yang merupakan salah satu sendi untuk memerintah negara. Hal ini pun dianut oleh Indonesia sebagai negara

³⁹ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm.40.

⁴⁰ Pipin Syarifin, Dedah Jubaedah, *Op.Cit*, hlm.88.

kesatuan yang berbentuk Republik, bahkan asas tugas pembantuan pun sebenarnya termasuk ke dalam *politeik* (staatkundige) *decentralisatie*.⁴¹

c. Desentralisasi

Desentralisasi berasal dari bahasa latin “*de*” berarti lepas dan “*centrum*” artinya pusat. Desentralisasi merupakan lawan dari sentralisasi sebab kata “*de*” maksudnya untuk menolak kata sebelumnya. Menurut perkataannya, desentralisasi ialah melepaskan dari pusat.⁴² Pendapat lain dari Amrah Muslimin bahwa desentralisasi berarti pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh Pemerintah Pusat pada badan-badan otonom (swatantra) yang berada di daerah-daerah.⁴³

Desentralisasi adalah awal mula terwujudnya kebijakan pemerintah daerah atau pemerintah daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi.⁴⁴ PBB memberikan batasan tentang desentralisasi bahwa merujuk pada pemindahan kekuasaan dari pemerintah pusat baik melalui dekonsentrasi (delegasi) pada pejabat wilayah maupun melalui devolusi pada badan-badan otonomi daerah.⁴⁵

Pasal 1 huruf (b) UU No.5 Tahun 1974 menyatakan “Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya”. Pasal 1 huruf (e) UU No.32

⁴¹ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997. hlm.29.

⁴² Kusumahatmaja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979. hlm.14.

⁴³ Amrah Muslimin, *Op.Cit*, hlm.42.

⁴⁴ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005. hlm.7.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm.11.

Tahun 1999 merumuskan Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepala daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut pasal 1 angka (7) UU No.32 Tahun 2004 menyatakan : Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara normatif dalam pasal 1 angka 8 UU No.23 Tahun 2014, pengertian desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Desentralisasi juga dapat diartikan sebagai suatu sistem yang berbeda atau kebalikan dari sistem sentralisasi yang terpusat.

Inti dari desentralisasi pemerintahan daerah ini, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Dengan demikian pemerintahan Daerah Provinsi, kabupaten dan kota dapat mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 19 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004. Kata mengatur dan mengurus ini maksudnya adalah fungsi mengurus yang ditunjukkan kepada Badan Eksekutif Daerah adalah kepala daerah dan perangkat daerah otonom sesuai dengan hak dan kewajibannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepala daerah untuk melaksanakan peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, dapat menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah. Kemudian maksudnya dari fungsi mengatur ditujukan kepada Badan Legislatif Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Oleh karena itu DPRD pada

masing-masing daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota, dapat membuat peraturan daerah (Perda) yang berlaku bagi masing-masing daerahnya.⁴⁶

Desentralisasi menurut Rondinelli dapat dibagi dalam 4 (empat) jenis, yaitu:

- 1) Desentralisasi politik (political desentralization), yaitu pemberian hak kepada warga negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik.
- 2) Desentralisasi administratif (administrative desentralization), yaitu pelimpahan wewenang yang dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Desentralisasi administratif pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga bentuk, yaitu a) dekonsentrasi (dekoncentration), yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat daerah yang berada dalam garis hierarki dengan pemerintah pusat. b) pendelegasian (delegation), yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat. c) devolusi (devolution), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah daerah mendapat discretion yang tidak dikontrol oleh pemerintah pusat.
- 3) Desentralisasi fiskal (fiscle dezentralization), merupakan komponen utama dari desentralisasi. Apabila pemerintah daerah melaksanakan

⁴⁶ Pipin Syarifin, Dedah Jubaedah, *Op.Cit.*, hlm.91.

fungsinya secara efektif, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman maupun subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat.

- 4) Desentralisasi ekonomi (economic or market decentralization), intinya berkaitan dengan kebijakan pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat dari pemerintah kepada sektor swasta sejalan dengan kebijakan liberalisasi dan ekonomi pasar.⁴⁷

Faktor yang menjadi pendorong kebutuhan akan desentralisasi seperti dikutip dari pernyataan Cheema dan Rondinelli antara lain:

- 1) Kegagalan atau kurang efektifnya perencanaan yang terpusat dan pengawasan sentral dalam pembangunan;
- 2) Lahirnya teori-teori pembangunan yang lebih berorientasi kepada kebutuhan manusia;
- 3) Semakin kompleksnya permasalahan masyarakat yang tidak mungkin lagi dikelola secara terpusat.⁴⁸

Ryaas Rasyid secara lebih lanjut mengatakan tentang desentralisasi, bahwa negara yang sentralistik cenderung tidak mampu menjawab secara cepat dan tepat

⁴⁷ Lukman santoso., *Op.Cit.*, hlm.47-49.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm.52

semua kebutuhan berbagai kelompok masyarakat dan daerah, sehingga dibutuhkan desentralisasi.⁴⁹

Tujuan dari desentralisasi yang paling universal adalah untuk mendorong terciptanya demokratisasi dalam pemerintahan. Dalam hal ini, demokrasi dan desentralisasi dipandang sebagai suatu strategi untuk menciptakan stabilitas politik dan menciptakan suatu mekanisme institusional dalam membawa kekuatan non-pemerintah untuk terlibat dalam proses pemerintahan secara formal. Pelaksanaan pemerintahan di daerah merupakan salah satu amanat dari konstitusi yang dilandasi oleh asas desentralisasi. Desentralisasi sebagai pilar utama pemerintahan di daerah, dari waktu ke waktu selalu mengalami distorsi. Distorsi ini diakibatkan perubahan kerangka yuridis penyelenggaraan negara, peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah, serta kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah.⁵⁰

Desentralisasi dalam kaitannya hubungan pusat dan daerah, menurut Bagir Manan sejatinya harus mengacu pada UUD1945, yang secara eksplisit mempertimbangkan, Pertama, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kedua, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprasaangka. Ketiga, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Keempat, bentuk

⁴⁹ Ryaas Rasyid, *Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm.8.

⁵⁰ Lukman Santoso Az, *Op.Cit.*, hlm.52-53.

hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah. Dengan demikian, makna utama desentralisasi terletak pada kewenangan pemerintah daerah untuk menentukan kebijakannya sendiri sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat setempat. Dengan penerapan otonomi daerah tersebut, banyak harapan diletakkan bagi penyelesaian beragam permasalahan yang menghambat perkembangan dan kemajuan daerah.⁵¹

Dalam negara kesatuan, pemerintah daerah adalah subordinat terhadap pemerintah pusat. Hubungan sub-ordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang dilaksanakan melalui sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk yaitu sebagai berikut:

1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi

Yaitu segala sesuatu dalam negara itu langsung dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah-daerah tinggal melaksanakan saja.

2) Negara kesatuan dengan desentralisasi

Yaitu daerah diberikan kesempatan dalam kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan oleh daerah otonom (swatantra).⁵²

⁵¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara pusat dan daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994. hlm. 13-14.

⁵² Suharizal, Muslim Chaniago, *Op.Cit.*, hlm. 55.

d. Dekonsentrasi

Berdasarkan bunyi Pasal 1 angka 9 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Menurut Irawan Soejito terdapat dua pandangan mengenai hubungan desentralisasi dan dekonsentrasi. Pertama, pandangan menganggap dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi. Kedua, pandangan yang menganggap dekonsentrasi adalah sekadar pelunakan sentralisasi menuju ke arah desentralisasi.⁵³

Dekonsentrasi (*dekoncentration*), sebagaimana dijelaskan Rondinelli adalah merupakan pelimpahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah yang lebih rendah. Harold F. Aldelfer menjelaskan, pelimpahan wewenang dalam bentuk dekonsentrasi semata-mata menyusun unit administrasi atau *field administration*, baik tunggal ataupun ada dalam hierarki, baik itu terpisah atau tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya.⁵⁴

⁵³ Josef Mario Monteiro, *Hukum Pemerintahan daerah*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2014.hlm.14

⁵⁴ Hanif Nurcholis, *Teori dan...., Op. Cit.*, hlm.19.

Henry Maddick mendefinisikan dekonsentrasi sebagai pendelegasian kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dari pemerintah pusat terhadap staf yang ada di bawahnya. Sedangkan Parson, mendefinisikan dekonsentrasi sebagai pembagian kekuasaan antara anggota-anggota dari kelompok yang sama di dalam suatu negara. Demikian pula dengan Mawhood yang menyamakan dekonsentrasi dengan administrative decentralization, dan mendefinisikan dekonsentrasi sebagai perpindahan tanggung jawab administratif dari pusat ke pemerintah daerah.⁵⁵

Dekonsentrasi merupakan salah satu jenis desentralisasi, sehingga dekonsentrasi sudah pasti desentralisasi, tetapi desentralisasi tidak selalu dekonsentrasi. Stoinck, berpendapat bahwa dekonsentrasi merupakan perintah kepada para pejabat pemerintah atau dinas-dinas yang bekerja dalam hierarki dengan suatu badan pemerintah untuk mengindahkan tugas-tugas tertentu dibarengi dengan pemberian hak mengatur dan memutuskan beberapa hal tertentu dengan tanggung jawab terakhir tetap berada pada badan pemerintah sendiri.⁵⁶

Silverman mengatakan bahwa dekonsentrasi merupakan bentuk desentralisasi yang paling umum digunakan di dalam sub-sektor kependudukan. Di dalam sistem demikian, fungsi yang telah diseleksi diserahkan kepada unit-unit sub-nasional di dalam departemen sektoral atau badan-badan nasional yang sektoral spesifik lainnya.⁵⁷ Kartasapoetra mengatakan dekonsentrasi ialah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala

⁵⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusamedia, Jakarta, 2009. hlm.63.

⁵⁶ Lukman Santoso az, *Hukum pemerintahan.....Op.Cit.*, hlm.56.

⁵⁷ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Cetakan I, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm.90.

instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat (bawahannya) di daerah. Devolusi adalah pelimpahan wewenang yang merupakan tugas jabatan yang diserahkan kepada pemerintah daerah otonom tingkat provinsi, kabupaten dan Kota madya, serta kepada badan atau perusahaan negara sebagai “*publik corporation*”.⁵⁸

Jadi, dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemencaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berpraktika menciptakan peraturan dan membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula.⁵⁹ Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan. Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah. Konsep pelaksanaan desentralisasi bisa bersifat administratif dan politik. Sifat administratif disebut dekonsentrasi yang merupakan delegasi wewenang pelaksanaan kepada tingkat-tingkat lokal dan sifat politik merupakan devolusi, yang secara berarti bahwa wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu

⁵⁸ Lukman Santoso az, *Hukum Pemerintahan....Op.Cit.*, hlm.57.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm.58

terhadap sumber-sumber daya diberikan kepada pejabat-pejabat regional dan lokal.⁶⁰

Secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah dan protes-protes daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat dengan menjauhkannya dari ibukota, sehingga dampaknya dapat dilokalisasi pada daerah-daerah tertentu saja. Aparat-aparat dekonsentrasi juga sering dipergunakan untuk mengontrol daerah-daerah. Melalui kewenangan administratif terhadap anggaran daerah, persetujuan-persetujuan terhadap peraturan daerah, aparat dekonsentrasi dapat mengendalikan pemerintah daerah, terutama manakala terjadi konflik antara pemerintah pusat dan daerah.⁶¹

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintah provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendala pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota. Dalam pelaksanaan dekonsentrasi, wilayah tidak boleh membuat kebijakan (*policy*) sendiri, karena kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat. Jadi asas dekonsentrasi dapat dilaksanakan jika terdapat organ bawahan yang secara organisatoris dan hierarkis

⁶⁰ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan.....Op.Cit.*, hlm.90.

⁶¹ Josef Mario Monterio, *Hukum Pemerintahan.....Op.Cit.*, hlm.17-18

berkedudukan sebagai bawahan secara langsung dapat dikomando dari atas. Oleh karena itu dalam sistem ini tidak diperlukan Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menampung suara rakyat daerah yang bersangkutan, sebab segala kebutuhannya, diurus oleh pemerintah pusat atau atasannya.⁶²

Oleh karena itu inti dasar dari sistem dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau kepada wilayah atau kepada instansi vertikal atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah yang meliputi antara lain; pertama, dekonsentrasi horizontal ialah pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatnya kepada aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan; kedua, dekonsentrasi vertikal adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah; ketiga, dekonsentrasi teritorial ialah dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah provinsi dan ibu kota negara. Wilayah provinsi dibagi dalam wilayah kabupaten dan kota.⁶³

Pemaknaan asas dekonsentrasi memang secara yuridis termaktub dalam undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku dan berlaku positif di Indonesia. Aturan hukum tersebut antara lain UU No.1 Tahun 1957, Penpres RI No.6 Tahun 1959. Kemudian dalam UU No.18 Tahun 1965 tidak menegaskan secara jelas dan eksplisit tentang asas ini. Selanjutnya, dalam UU No.5 Tahun 1974 asas ini kembali dijelaskan secara eksplisit hingga berlanjut dalam UU

⁶² Dr. Suharizal, *Hukum Pemerintahan Daerah.....Op.Cit.*, hlm.63.

⁶³ *Ibid.*, hlm.64.

No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004 yang menegaskan secara jelas bahwa dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan.⁶⁴Jadi dimensi makna yang tercapai adalah adanya pelimpahan kewenangan yang secara fungsional dari pejabat atasan, yakni dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah.

Dari pengertian dan penjelasan tentang asas dekonsentrasi, dapat disimpulkan dalam pelaksanaan dekonsentrasi meliputi; pertama, pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dapat dilakukan kepada gubernur, sebagian urusan pemerintahan dapat pula dilimpahkan kepada instansi vertikal dan pejabat pemerintah di daerah.

e. Tugas Pembantuan

Menurut Koesoemahatmadja, tugas pembantuan (*medebewind* atau *zelfbestuur*) sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut).⁶⁵

Dalam kamus Bahasa Indonesia, pembantuan berasal dari kata “bantu” yang berarti “tolong”, pembantuan yang berarti proses atau cara perbuatan membantu. Dalam konsepsi penyelenggaraan pemerintahan daerah, asas otonomi (*autonomie*) selalu bergandengan dengan asas tugas pembantuan (*medebewind*).

⁶⁴ Lihat UU No.5 tahun 1974 pasal 1 huruf (f), UU No.22 Tahun 1999 pasal 1 huruf (f), dan UU No.32 Tahun 2004 pasal 1 angka 8.

⁶⁵ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Bandung:Nusa Media,2014, hlm.39-40.

Istilah *medebewind* diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia dengan istilah “tugas pembantuan”. Tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*). Daerah yang mendapat tugas pembantuan diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.⁶⁶ Perbedaan tugas pembantuan dengan sistem rumah tangga sendiri, di sini terletak pada urusannya yang bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintahan pusat atau pemerintah tingkat lebih atas.⁶⁷

Di Belanda *medebewind* diartikan sebagai pembantu menyelenggarakan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih bawah. Sedangkan Siswanto Sunarno, mengartikan tugas pembantuan sebagai tugas yang diberikan dari instansi atas kepada instansi bawahan yang ada di daerah sesuai arah kebijakan umum yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan, dan wajib mempertanggungjawabkan tugasnya itu kepada instansi yang memberikan penugasan. Dalam asas ini, telah tersurat bahwa tugas pembantuan kepada pemerintah desa merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan kota.⁶⁸

Adapun tugas pembantuan menurut UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 1 angka 11 menyatakan bahwa tugas

⁶⁶ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm.117

⁶⁷ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, hlm.192.

⁶⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Cet-III, Jakarta, 2009, hlm. 8

pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah 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.

Amrah Muslimin mengemukakan istilah *medebewind* mengandung arti, kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang tinggi tingkatannya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelf wivering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atas yang bersangkutan. Pelaksanaan oleh daerah Swatantra dengan kebijaksanaan dari Peraturan Pusat, jadi daerah Swatantra membantu pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat. Pada umumnya daerah tidak membuat peraturan sendiri, akan tetapi ini mungkin juga, apabila pemerintah pusat yang bersangkutan memerintahkan sedemikian pada instansi tertentu dari pemerintah daerah.⁶⁹

Bagir Manan, mengatakan pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelengen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintah atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam terminal menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan

⁶⁹ Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah.....Op.Cit.,*hlm.63-64

penuh. Bidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari; *pertama*, tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan. ;*kedua*, tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan. ;*ketiga*, tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaan, kalau otonomi adalah penyerahan penuh, sedangkan tugas pembantuan adalah tidak penuh.⁷⁰

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat membantu dan tidak dalam konteks hubungan atasan-bawahan, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan. Asas tugas pembantuan di Indonesia telah dipraktikkan sejak masa pemerintahan Hindia Belanda. Dalam wilayah Hindia Belanda tersebut ada wilayah yang disebut daerah swapraja, yaitu daerah kesultanan atau kerajaan yang diperintah langsung oleh sultan-sultan atau raja-raja pribumi dengan aturan hukum adat masing-masing. Raja atau sultan yang melakukan tindakan atau

⁷⁰ Bagir Manan, *Hubungan...., Op.Cit.*, hlm.179-181.

melaksanakan urusan dari pemerintah pusat atau pemerintah atasnya dengan biaya yang telah ditentukan pusat disebut melaksanakan *medebewind*.⁷¹

Secara yuridis, Indonesia setelah merdeka menerapkan asas tugas pembantuan melalui UU No.22 Tahun 1948, dalam UU tersebut dinyatakan bahwa pemerintahan daerah diserahi tugas untuk menjalankan kewajiban pemerintah pusat di daerah, begitu juga dari pemerintah daerah yang lebih atas kepada daerah yang tingkatannya lebih rendah. Selanjutnya dalam UU No.1 Tahun 1957 menyatakan, tugas pembantuan adalah sebagai menjalankan peraturan perundang-undangan. Sedang dalam UU No.18 Tahun 1965 menyatakan tugas pembantuan sebagai pelaksanaan urusan pusat atau daerah yang lebih atas tingkatannya. Sementara UU No.5 Tahun 1974 menegaskan, tugas pembantuan adalah tugas untuk serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah desa oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Sedikit berbeda terdapat dalam rumusan UU No.22 Tahun 1999, dalam Bab I, Pasal I huruf (g), bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan. Sedangkan menurut ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No.32 Tahun 2004 merumuskan, tugas pembantuan adalah penugasan pemerintah kepada kabupaten/kota kepada desa untuk

⁷¹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan.....Op.Cit.*, hlm.22-23.

melaksanakan tugas tertentu. Mengacu pada rumusan di atas, bahwa tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa termasuk masyarakatnya, atas penugasan atau kuasa dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang tertentu.⁷²

Hal ini selaras dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi, “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Dari paparan pengertian tugas pembantuan yang termaktub dalam beberapa undang-undang tersebut di atas, hanya UU No.1 Tahun 1957 yang dengan tegas menyatakan bahwa tugas pembantuan adalah untuk menjalankan peraturan perundang-undangan (yang lebih atas tingkatannya). UU No.5 Tahun 1974 memuat dua hal penugasan dan pertanggungjawaban yang bisa mengandung pemahaman kaidah dekonsentrasi, yang menyiratkan adanya hubungan atasan-bawahan, yang secara yuridis, pendekatannya tidak sesuai dengan kaidah tugas pembantuan, dan ini hampir menyerupai *medebewind* di zaman Hindia Belanda. Jadi, secara yuridis, kajian yang lebih tepat adalah kaidah tugas pembantuan dalam UU No.1 Tahun 1957, karena menyiratkan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dalam tugas pembantuan semata-mata karena ditentukan atau berdasar ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Kemudian, dalam pasal 12 ayat (1) dan (2) disebutkan (a) dengan peraturan

⁷² Lihat Pasal 24 dan 25 UU No.22 Tahun 1948, pasal 32 UU No.1 Tahun 1957, pasal 48 UU No.18 Tahun 1965, pasal 1 huruf (d) UU No.5 Tahun 1974, Bab I, pasal I huruf g UU No.22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004 menegaskan dalam Bab I, pasal 1 angka 9.

perundang-undangan, pemerintah dapat menugaskan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan;(b) dengan peraturan daerah, pemerintah daerah tingkat I dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah tingkat II untuk melaksanakan tugas pembantuan.

Tugas pembantuan dari pengertian yang ditegaskan dalam UU No.5 Tahun 1974, mengandung unsur-unsur: (a) ada urusan pemerintahan dari satuan pemerintahan tingkat lebih atas yang harus dibantu pelaksanaannya oleh pemerintah daerah; (b) bantuan tersebut dalam bentuk penugasan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan; (c) pemerintah daerah yang membantu harus mempertanggungjawabkannya kepada yang dibantu. Pasal 1 huruf (g) UU No.22 Tahun 1999, memberikan pengertian tugas pembantuan sebagai penugasan dari pemerintah kepada daerah dan serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana, dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Untuk menyelenggarakan urusan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai tugas pembantuan, dalam praktiknya memerlukan dana (pembiayaan pembangunan daerah dan belanja daerah). Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun

anggaran berikutnya. Sumber pembiayaan berasal dari APBN dan atau APBD pemerintah daerah yang lebih tinggi.⁷³

Penyelenggaraan asas tugas pembantuan adalah cerminan dari sistem dan prosedur penugasan pemerintah kepada daerah dan atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten atau kota dan atau desa, serta dari pemerintah kabupaten atau kota kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang memberikan penugasan. Tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, serta membantu penyelenggaraan pemerintahan, dan pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.⁷⁴

C. Ketertiban Umum

Mengacu pada peraturan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat, menyatakan bahwa makna dari ketertiban umum adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah Daerah, dan masyarakat dapat

⁷³ Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah....Op.Cit.*, hlm.70

⁷⁴ Suharizal, *Hukum Pemerintahan Daerah....Op.Cit.*, hlm.66-67.

melakukan kegiatan dengan tenteram, tertib dan teratur. Dalam peraturan tersebut disebutkan pula apa yang dinamakan gangguan ketertiban umum, yaitu semua kondisi yang disebabkan oleh perilaku tidak tertib yang mengakibatkan atau berpotensi mengakibatkan terganggunya kepentingan umum, jadi dapat disimpulkan dari pengertian gangguan ketertiban umum diatas, ketertiban umum sendiri adalah keadaan dimana terjadi keadaan nyaman yang dirasakan masyarakat pada suatu daerah yang berhubungan dengan kepentingan umum.

Acuan yuridis normatif dalam mendefinisikan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat adalah Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (PP No. 6 Tahun 2010). Berdasarkan Pasal 1 Angka 10 PP No. 6 Tahun 2010, ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tenteram, tertib, dan teratur. Definisi dalam ketentuan PP No. 6 Tahun 2010 menunjukkan bahwa kondisi ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat tidak lahir dari kondisi masyarakat dalam pemerintahan otoriter. Kondisi ketertiban umum dan ketenteraman tersebut terjadi dalam kondisi yang dinamis. Artinya, masyarakat secara aktif menjalankan kehidupan bermasyarakat tanpa tekanan. Selain masyarakat, Pemerintah dan pemerintah daerah juga dapat melaksanakan kerja pemerintahan dengan baik.

Berdasarkan Perda tersebut diatur 8 (delapan) jenis ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Delapan jenis ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat tersebut antara lain:

- a) tertib jalan, jalur hijau, trotoar, taman dan fasilitas umum lainnya (Pasal 3, 4, dan 5);
- b) tertib sungai, saluran, kolam (Pasal 6 dan 7);
- c) tertib lingkungan (Pasal 8);
- d) tertib tempat dan usaha tertentu (Pasal 9);
- e) tertib bangunan (Pasal 11);
- f) tertib sosial (Pasal 12 dan 13);
- g) tertib kesehatan (Pasal 14, 15, 16, 17, dan 18); dan
- h) tertib tempat hiburan dan keramaian (Pasal 19, 20, dan 21).

