

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

BAB III

TINJAUAN TEORITIS

A. Pengertian Pemerintahan

Banyak definisi tentang pengertian pemerintahan yang dikemukakan para ahli di dalam berbagai literatur berikut merupakan pengertian pemerintahan. Secara etimologis, pemerintahan berasal dari pemerintah. Pemerintahan secara umum mengandung makna yaitu keseluruhan struktur dan proses-proses yang di dalamnya tersebut terlibat kebijaksanaan-kebijaksanaan serta keputusan-keputusan yang bersifat mengikat serta atas nama kehidupan bersama.²²

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala bentuk kegiatan atau aktifitas penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh organ-organ negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah aktifitas atau kegiatan yang diselenggarakan oleh fungsi eksekutif atau kegiatan yang diselenggarakan oleh fungsi eksekutif yang dalam hal ini dilaksanakan oleh presiden sampai dengan level birokrasi yang paling rendah tingkatannya.²³

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia didasarkan pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah propinsi dan

²² Inu Syafi'i Kencana, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), h. 91

²³ Restu Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2003), h. 84

daerah propinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota, tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang.²⁴

Di dalam pasal 18 ayat 5 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: pemerintahan daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintah kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.²⁵

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 1 poin b menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Sedangkan dalam poin d menyebutkan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan otonom oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi.²⁶

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 2 yang menyatakan bahwa: Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.²⁷

²⁴ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

²⁵ *Ibid*

²⁶ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²⁷ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 1 ayat 2 menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.²⁸

Melihat defenisi di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut sentralisasi dimana unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah.

B. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan pusat, karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan demikian asas penyelenggaraan pemerintahan berlaku juga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah.²⁹

Menurut Inu Kencana Syafi'i, menyebutkan asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran, yang menjadi tujuan berpikir

²⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁹ Mahmud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), h. 83

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dan prinsip yang menjadi pegangan. Dengan demikian yang menjadi asas pemerintahan adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan seperti idiologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahan.³⁰

Pada awalnya asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan, dikenal dalam peradilan administrasi di Nederland, yang dipandang sebagai norma-norma tidak tertulis yang harus ditaati oleh pemerintah. Asas-asas hukum yang tidak tertulis, kemudian dipraktekkan di Nederland. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah sangat bertalian erat dengan beberapa asas dalam pemerintahan suatu Negara, yakni sebagai berikut:

1. Asas persamaan adalah merupakan hukum yang paling mendasar untuk memberlakukan hal-hal yang sama tanpa ada perbedaan.
2. Asas kepercayaan merupakan hukum yang paling mendasar pula yang menyangkut atas pemenuhan janji-janji secara yuridis, keterangan-keterangan, aturan-aturan kebijakan dan bentuk-bentuk rencana (yang tidak diatur dengan perundang-undangan), oleh karena pemerintah terikat pada janjinya, kecuali terjadi perubahan keadaan.
3. Asas kepastian hukum adalah memberikan hak bagi yang berkepentingan untuk mengetahui secara jelas dan tepat terhadap ketentuanketentuan yang terkait dalam pemerintahan.

³⁰ Inu Syafei Kencana, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2002), h.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

4. Asas kecermatan adalah tindakan pemerintahan pada pengambilan suatu keputusan harus dipersiapkan dan diambil dengan cermat. Badan pemerintahan sebelum mengambil keputusan meneliti fakta-fakta yang relevan, kemudian memasukkan dalam pertimbangannya.
5. Asas pemberian alasan adalah suatu keputusan harus dapat didukung oleh alasan-alasan yang rasional, ketetapan benar, dan memberikan keyakinan yang masuk akal sehat untuk dijadikan dasarnya.
6. Asas larangan *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang) adalah suatu wewenang digunakan pada tujuan yang telah ditetapkan. Kekuasaan (wewenang) dalam tindakan pemerintahan digunakan selain dengan tujuan yang telah ditetapkan, maka terjadi penyalanggunaan wewenang. Hal ini dilarang dalam asas *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang).
7. Asas larangan bertindak sewenang-wenang adalah suatu tindakan pemerintah di dalam membuat keputusan dalam kebijakan pemerintahan tidak berdasarkan atas norma-norma hukum serta kebiasaan yang berlaku. Norma hukum dan kebiasaan yang berlaku merupakan norma dasar di dalam setiap tindakan pemerintah.³¹

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas sentralisasi, asas desentralisasi, asas tugas pembantuan, dan asas dekonsentrasi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sementara

³¹ Philipus M Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005), h. 270

dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, berdasarkan pada asas otonomi seluas-luasnya, asas desentralisasi, dan asas tugas pembantuan.

1. Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menegaskan bahwa penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.³²

Menurut Philipus M. Hadjon, desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.³³

Berkaitan dengan tujuan desentralisasi, Bagir Manan mengemukakan, ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan,

³² Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³³ Philipus M. Hadjon, *op.cit*, h. 112

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

desentralisasi bertujuan meringankan beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Pusat, dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu punya aparat di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak ada fungsi dekonsentrasi.³⁴

Hal ini juga dikemukakan oleh Ateng Syafrudin, desentralisasi merupakan pelaksanaan dari konsep penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat otonom, artinya kesatuan masyarakat hukum mempunyai batas wilayah tertentu yang bertugas dan berkewajiban serta berwenang menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri, dalam ikatan NKRI. Berdasarkan alasan ini, maka ada penyerahan urusan pemerintahan yang diserahkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah.³⁵

Lebih lanjut Joniarto, mengemukakan dalam negara kesatuan semua urusan negara menjadi wewenang sepenuhnya dari pemerintah (pusat) nya. Kalau negara yang bersangkutan mempergunakan asas desentralisasi, di mana di daerah-daerah dibentuk pemerintahan lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri kepadanya dapat diserahkan

³⁴ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2005), h. 187

³⁵ Ateng Syarifudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Bandung: Bina Cipta, 1985), h. 17

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

urusan-urusan tertentu untuk diurus sebagai urusan rumah tangganya sendiri.³⁶

Pemerintah daerah merupakan unsur utama dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah yang merupakan sub sistem dari sistem negara, sehingga tujuan yang diemban oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintah dapat dilihat dari aspek-aspek managemennya tedapat pembagian tugas, fungsi, dan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Tujuan penerapan asas desentralisasi adalah menghindari agar tidak terjadi pemusatan atau penumpukan kekuasaan pemerintahan pada pemerintah pusat sehingga mengakibatkan terjadinya sentralistik kekuasaan seperti yang terjadi sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Atau dengan kata lain desentralisasi dimaksudkan untuk pendistribusian kekuasaan dalam mencapai penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, efektif dan efisien.³⁷

2. Dekonsentrasi

Pengertian dekonsentrasi juga diatur dalam Undang-Undang otonomi daerah sebelumnya, seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975, *dekonsentrasi* adalah pelimpahan

³⁶ Titik Triwulan Tutik, *op.cit*, h. 178

³⁷ Khairul Muluk, MR, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, (Malang, Bayu Media Publishing, 2006), h. 131

wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, juncto pasal 1 point 10 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁸

Menurut Philipus M. Hadjon, dekonsentrasi adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hirarkis dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan dalam masalah-masalah tertentu, pertanggungjawaban terakhir tetap pada badan pemerintahan yang bersangkutan.³⁹

³⁸ Ahmad Sukardi, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 90

³⁹ Philipus M. Hadjon, *op.cit*, h. 113

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Salanjutnya Bagir Manan mengemukakan, dekonsentrasi hanya bersangkutan dengan penyelenggaraan administrasi negara, karena bersifat kepegawaian (*ambtelijk*). Kehadiran dekonsentrasi hanya semata-mata untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan sentral di daerah.⁴⁰

Dari pengertian dekonsentrasi yang dirumuskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan otonomi daerah yang telah berlaku, dan pendapat para ahli dapat ditarik kesimpulan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada organ/aparat pemerintah yang ada di daerah otonom untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Atau dengan kata lain asas dekonsentarsi dilaksanakan untuk memudahkan tugas-tuga pemerintah (pusat) yang diselenggarakan.

3. Tugas Pembantuan

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Sedangkan menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008, tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah propinsi kepada kabupaten, atau kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten, atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas

⁴⁰ Magir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), h. 103

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tertentu dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

Dari pengertian di atas sudah jelas bahwa yang dimaksud tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada pemerintahan di bawahnya seperti propinsi, kabupaten/kota, dan desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Artinya bahwa pemerintah propinsi, kabupaten/kota, dan desa diminta bantuannya oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang berada dilingkungan pemerintahan di bawahnya, yang disertai dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.⁴¹

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembagunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu pemberian tugas pembantuan juga bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.⁴²

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah menetapkan bahwa Indonesia adalah satu Negara Kesatuan (*Eenheidstaat*) sehingga di dalamnya tidak memungkinkan adanya daerah yang bersifat negara. Dalam hal ini berarti pembentukan daerah otonom di Indonesia diletakkan dalam kerangka desentralisasi dengan tiga ciri utama, yaitu :

⁴¹ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 7

⁴² *Ibid*, h. 122

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- 1) Tidak dimilikinya kedaulatan yang bersifat semu kepada daerah dalam negara bagian pada negara yang berbentuk federal.
- 2) Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintahan tertentu yang ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan tingkat nasional.
- 3) Penyerahan urusan tersebut direpresentasikan sebagai bentuk pengakuan pemerintahan pusat pada pemerintah daerah dalam rangka mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan ciri khasnya masing-masing.⁴³

Desentralisasi merupakan sarana untuk mencapai tujuan bernegara dalam mewujudkan kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokratis. Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 sebagai konstitusi negara selalu menekankan konsepsi negara tersebut sebagai bentuk keseimbangan antara kebutuhan menerapkan desentralisasi di Indonesia, terdapat empat ciri fisik yang melekat di dalamnya, yaitu :

- 1) Pembentukan dan penghapusan suatu daerah, baik provinsi, kabupaten/kota yang bersifat otonom, pada dasarnya merupakan prakarsa pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan setelah mendengarkan aspirasi kebutuhan di daerah itu sendiri.
- 2) Pengambilan kebijakan desentralisasi berada di tangan pemerintah pusat, sedangkan pelaksanaan otonomi daerah dilakukan pemerintah daerah daerah.

⁴³ *Ibid*, h. 4

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- 3) Pelaksanaan hubungan antara pemerintah daerah otonom dan pemerintah pusat bersifat bergantung (dependent) dan hierarki (subordinate).
- 4) Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah diwujudkan dengan pembagian yang proporsional dalam pengelolaan dan penerimaan hasil sumber daya di daerah melalui suatu peraturan perundang-undangan tingkat nasional.⁴⁴

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan sebagai berikut :

- a. Asas kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. Asas kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

⁴⁴ *Ibid*, h. 5

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- e. Asas proporsional, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Asas profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Asas akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.
- h. Asas efisiensi, adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan Negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- i. Asas efektivitas, adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan daya guna.
- j. Asas keadilan, adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan Negara harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara.⁴⁵

C. Strategi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap

⁴⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁴⁶

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan penetapan strategi sebagai berikut :

1. Peningkatan pelayanan

Pelayanan bidang pemerintahan, kemasyarakatan, dan pembangunan adalah suatu hal yang bersifat esensial guna mendorong atau menunjang dinamika interaksi kehidupan masyarakat.

2. Pemberdayaan dan peran serta masyarakat

Konsep pembangunan dalam rangka otonomi daerah bahwa peran serta masyarakat lebih menonjol yang dituntut daerah kreatifitas masyarakat baik pengusaha, perencana, pengusaha jasa, pengembang dalam menyusun konsep strategi pembangunan daerah, di mana peran pemerintah hanya terbatas pada memfasilitasi dan mediasi.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

⁴⁶ Magir Manan, *op.cit*, h. 162

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

3. Peningkatan daya saing daerah

Peningkatan daya saing daerah guna tercapainya keunggulan lokal dan apabila dipupuk kekuatan secara nasional akan terwujud keunggulan daya saing nasional.⁴⁷

D. Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah di dasarkan pada 5 (lima) prinsip, yaitu :

1. Memperkokoh negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya. Pelaksanaan pemberian otonomi daerah kepada daerah harus menunjang perjuangan rakyat
2. Merupakan otonomi yang bertanggung jawab.
3. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dan memberi kemungkinan juga bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan.
4. Mengutamakan aspek keserasian dan demokrasi.
5. Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggara pemerintahan di daerah, terutama pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.⁴⁸

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dilakukan pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, ada tiga prinsip dasar dalam pelaksanaannya sebagai berikut :

⁴⁷ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Persatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), h. 3

⁴⁸ *Ibid*, h. 141

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

1. Transparansi.

Transparansi adalah upaya untuk menciptakan kepercayaan antara pemerintah dengan warga masyarakat melalui penyediaan sarana informasi yang mudah diperoleh masyarakat. Pemerintah berinisiatif untuk mensosialisasikan berbagai kebijakan pemerintah kepada masyarakat baik melalui media elektronik, cetak, dialog dengan publik, brosur, pamflet dan lain-lain. Sebagai tolok ukur keberhasilan pemerintah melakukan transparansi, yakni adanya penambahan wawasan masyarakat dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, meningkat partisipasi masyarakat dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, dan berkurangnya pelanggaran hukum.

2. Partisipasi.

Partisipasi masyarakat mendorong bagi setiap warga masyarakat untuk melaksanakan haknya menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, demi untuk kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga proses pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan asas pemerintahan rakyat. Dengan demikian, maka pemerintah menyediakan berbagai sarana dan prasarana untuk melakukan komunikasi bagi masyarakat dalam menyalurkan partisipasi aktifnya.

3. Akuntabilitas

Pemerintah berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan secara periodik melalui badan perwakilan rakyat yang telah dipilih secara langsung, umum, bebas, rahasia. Dalam

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Diarangi mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarangi mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tatanan pemerintah pusat, Presiden sebagai penanggungjawab pemerintahan tingkat pusat menyampaikan bertanggungjawab pemerintahan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan pada tatanan pemerintahan daerah, Gubernur sebagai kepala daerah provinsi memberikan pertanggungjawaban pemerintahan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi. Bupati dan Walikota memberikan pertanggungjawaban pemerintahan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Provinsi, sedangkan kepada DPRD Kabupaten/Kota hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban. Walaupun masyarakat telah terwakili dalam DPRD Propinsi maupun Kabupaten/Kota, sebagai negara demokrasi, masyarakat tetap diberikan informasi pertanggungjawaban melalui berbagai sarana komunikasi yang berada di daerah baik dengan media cetak, elektronik dan lain-lain.⁴⁹

E: Fungsi Pemerintahan Daerah

Fungsi pemerintahan daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa pemerintahan daerah mempunyai fungsi sebagai berikut :

1. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas etonomi dan tugas pembantuan

⁴⁹ Jimli Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Perss, 2011), h. 101

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2. Menjalan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
3. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keungan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.⁵⁰

F. Tugas dan Kewajiban Wakil Kepala Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa wakil kepala daerah mempunyai tugas dan kewajiban.

Adapun tugas wakil kepala daerah dalam pasal 66 yaitu :

1. Membantu kepala daerah dalam urusan :
 - a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
 - b. Mengkoordinasi kegiatan pemerintahan daerah dan menindalanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawsan aparat pengawasan.
 - c. Membantu dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah.
 - d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau desa bagi wakil bupati/wali kota.

⁵⁰ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah
3. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.
4. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵¹

Sedangkan kewajiban wakil kepala daerah menurut pasal 67 adalah :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Menantaati seluruh ketentuan dan peraturan perundang-undangan
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi
- d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah
- e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik
- f. Melaksanakan program strategis nasional
- g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.⁵²

G. Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan hirarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan hirarki berarti pengawasan

⁵¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵² *Ibid*

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

terhadap pemerintah daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri).⁵³

Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sesuai dengan UUD 1945 adalah hubungan yang desentralistik. Artinya bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan antara dua badan hukum yang diatur dalam undang-undang terdesentralisasi, tidak semata-mata hubungan antara atasan dan bawahan. Dengan demikian pengawasan terhadap pemerintahan daerah dalam system pemerintahan Indonesia lebih ditujukan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk mengekang dan membatasi.⁵⁴

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, meliputi administrasi umum pemerintahan, dan urusan pemerintahan. administrasi umum pemerintahan terdiri atas kebijakan daerah, kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah dan barang daerah.⁵⁵

⁵³ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Grasindo, 2007), h. 312

⁵⁴ *Ibid*, h. 313

⁵⁵ *Ibid*, h. 317

Pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah diselenggarakan berpedoman pada norma pengawasan, yakni :

1. Obyektif, profesional, independen dan tidak mencari-cari kesalahan
2. Terus menerus untuk memperoleh hasil yang berkesinambungan
3. Efektif untuk menjamin adanya tindakan koreksi yang cepat dan tepat
4. Mendidik dan dinamis.⁵⁶

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

⁵⁶ *Ibid*, h. 321