

BAB III

TINJAUAN TEORI

A. Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang bersekala kota/kabupaten meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertahanan;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;

16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.¹

Didalam UU No. 32 tahun 2004 menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar Negara republik indonesia tahun 1945.²

Untuk mewujudkan Keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung kepada pemeritah daerah, yaitu DPRD dan kepala daerah dan perangkat daerah serta masyarakatnya untuk bekerja keras, terampil, disiplin, dan berperilaku dan atau sesuai dengan nilai, norma, serta ketentuan peraturan perundangan yang berlaku dengan memperhatikan prasarana dan sarana serta dana/ pembiayaan yang terbatas secara efisien, efektif, dan professional.³

Untuk mewujudkan *good government* dan *clean government* tersebut pemerintah mengeluarkan undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang dikenal istilah undang-undang otonomi daerah, dimana dengan adanya undang-undang ini diharapkan pemerintah tidak

¹Pasal 14 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

² Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

³HAW. Widjaja, *penyelenggaraan otonomi di Indonesia dalam rangka sosialisasi UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah* (Jakarta: PT Rajagrafindo persada) h. 23.

sentralistik di Jakarta tetapi juga adanya pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah yang kita sebut desentralisasi.⁴

Undang-undang No.32 Tahun 2004 mengartikan pemerintah daerah sebagai kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Daerah otonom menurut undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara Republik Indonesia.⁵

Dalam Ketentuan Umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dikatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah 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 dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada sistem Pemerintahan Daerah terdapat pembagian dua kekuasaan, yaitu DPRD sebagai Badan Legislatif dan Pemerintah Daerah/Kepala Daerah sebagai Eksekutif. Untuk mencegah terjadinya konflik antara kedua lembaga tersebut, perlu diatur suatu mekanisme yang mengatur hubungan saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain dalam hubungan

⁴Dalam undang-undang No. 32 tahun 2004 disebut desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara kesatuan republik Indonesia.

⁵ UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

kesetaraan melalui prinsip “*checks and balance*,” dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Dalam kedudukan seperti ini kedua lembaga itu saling mengawasi dan saling mengendalikan, dan tidak saling menjatuhkan, melainkan saling memelihara kerjasama yang baik, kecuali dalam sistem parlementer, di mana pemerintah dapat membubarkan parlemen, demikian pula parlemen dapat menjatuhkan pemerintah.

DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang berdayaguna dan berhasil guna, serta transparan dan akuntabel dalam rangka memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat guna terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD adalah Badan Legislatif Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah. DPRD adalah lembaga legislatif yang mempunyai hak budget (hak untuk menetapkan anggaran sekaligus melakukan pengawasan pelaksanaan APBD).

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD pada dasarnya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan

DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung (*sinergi*) bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Legislasi atau pembentukan peraturan daerah merupakan proses perumusan kebijakan publik. Sehingga peraturan daerah yang dihasilkan dapat pula dilihat sebagai suatu bentuk formal dari suatu kebijakan publik. Sebagai suatu kebijakan publik, maka substansi dari peraturan daerah memuat ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengan materi yang diatur. Dalam hal ini, jelas peran yang dilakukan oleh anggota DPRD adalah merumuskan kebijakan publik. Melalui kebijakan tersebut, DPRD telah melakukan salah satu fungsi negara, yaitu mewujudkan *distributive justice*. Melalui kewenangan tersebut DPRD mengartikulasikan dan merumuskan berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dari peraturan atau undang-undang yang dibuat.⁶

Dalam melaksanakan fungsi legislasi, anggota DPRD diharuskan memiliki pemahaman yang memadai sebagai konsekuensi dari *supremacy of law*, ada keyakinan yang kuat bahwa hukum yang dihasilkan merupakan suatu instrumen yang memberikan kepastian mengenai arah pembangunan.

⁶ [http://eprints.undip.ac.id/27919/1/skripsi_indah_mustika_dewi_28_29.pdf_h. 34.](http://eprints.undip.ac.id/27919/1/skripsi_indah_mustika_dewi_28_29.pdf_h.34)

Menurut Sarundajang⁷ “Pemerintahan daerah merupakan konsekuensi logis dari adanya perbedaan etnis, linguistik, agama dan institusi sosial berbagai kelompok masyarakat lokal di suatu Negara”.

Fungsi Pelayanan dan pengaturan umum dibidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan perlu di distribusikan secara sentral dan lokal agar ia benar-benar aspiratif, baik terhadap kepentingan nasional maupun terhadap tuntutan heterogenitas lokal dimaksud. Disamping itu adanya pemerintahan daerah akan memperbesar akses setiap warga Negara untuk berhubungan langsung dengan pemimpinnya dan sebaliknya pimpinan daerah akan memperoleh kesempatan luas untuk mengetahui potensi sumber daya, masalah, kendala, dan kebutuhan daerahnya dan menghilangkan mekanisme pembuatan keputusan yang kurang efisien. Demikian juga bagi suatu daerah dengan populasi yang relatif homogen akan lebih berpeluang menghasilkan keputusan-keputusan yang tidak antagonistik dengan kondisi dan kebutuhan anggota masyarakat yang dominan diwilayah tertentu.⁸

Berbicara mengenai otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari percakapan mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam konteks bentuk Negara Indonesia. Dalam pasal 1 ayat (1) undang-undang dasar 1945 dinyatakan bahwa:

⁷ Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), h. 2-3.

⁸ *Ibid*, h. 3

Negara Indonesia adalah Negara kesatuan berbentuk Republik. Ketentuan konstitusional itu memberikan pesan bahwa Negara Republik Indonesia yang di proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sebuah kerangka Negara yang berbentuk kesatuan (*unitary*), dan bukan berbentuk federasi (*serikat*). Dengan demikian, adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah). Haruslah diletakkan dalam bingkai pemahaman Negara berbentuk kesatuan bukan berbentuk federasi, sebagaimana diamanatkan pasal 1 ayat (1) undang-undang dasar 1945 tersebut di atas. Demikian pula, hal tersebut dipertegas dalam penjelasan pasal 18 undang-undang dasar 1945 dengan mengatakan, bahwa: “Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga”

Dalam konteks itulah, dapat dipahami bahwa konsekuensi atas pemahaman pasal 1 ayat (1) undang-undang dasar 1945 maka dalam pasal 18 undang-undang dasar 1945 dirumuskan judul babnya “ pemerintah daerah” dengan isi pasalnya, sebagai berikut: pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Selanjutnya, didalam salah satu isi penjelasan pasal itu, dikatan di daerah-daerah yang bersifat otonom (streek dan locale rechts-gameenschappen) atau bersifat daerah administratif belaka.

Dengan demikian, apa yang dikatan sebagai daerah otonom oleh pasal 18 undang-undang dasar 1945 dikonsepsikan sebagai pemerintahan daerah yang terdiri atas “ daerah besar” dan “kecil”. Di samping itu, selain sebagai daerah yang bersifat otonom, daerah-daerah dimaksud dapat pula bersifat sebagai daerah administrasi atau daerah otonom yang bersifat istimewa, seperti desa di jawa dan bali, nagari di minang kabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah otonom yang bersifat istimewa ini, dalam penjelasan dalam pasal 18 undang-undang dasar 1945 disebut zelfbesturende landschappen dan volksgemeenschappen yang pada waktu itu disebutkan jumlahnya di Indonesia lenih kurang 250 (dua ratus lima puluh) daerah.

Pada bagaian lain dalam penjelasan pasal 18 undang-undang dasar 1945 tersebut dikatakan: “Daerah di Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil”.

Tampaknya apa yang dimaksudkan sebagai daerah besar dalam penjelasan itu, disebut sebagai propinsi. Propinsi terdiri dari daerah-daerah yang lebih kecil, sebagaimana dikenal dengan nama kabupaten, kotamadya/kota, kecamatan, kelurahan/desa. Dari sinilah, dikemudian hari sejarah otonomi daerah di Indonesia mengenal otonomi bertingkat (hierarki), sebagaimana tercermin dalam sebutan daerah tingkat I, II, dan III.

Namun saat ini penyebutan terhadap daerah tingkat I dan II adalah Kabupaten/ Kota, dan tidak ada istilah bertingkat. Ketentuan ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 disebutkan bahwa: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Dari sini terlihat bahwa daerah-daerah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia adalah sama tidak ada yang tinggi dan tidak ada yang rendah, hanya saja pembagian daerah tersebut berbeda-beda menurut luasnya masing-masing.

Dalam melaksanakan roda pemerintahan, maka masalah pengawasan menjadi semakin penting dalam rangka untuk mengawal dan memantau jalannya pelaksanaan-pelaksanaan kegiatan atau program pemerintahan, baik dari dalam maupun implementasinya di lapangan.

Pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Hal ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan.⁹

Pengawasan juga dapat dikatakan sebagai manajemen, yaitu suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan

⁹T.Hani Handoko, *Manajemen*, (Yogyakarta: BPFE, 1999), h.359

perencanaan, merancang system informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan perusahaan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka tujuan dari pengawasan adalah untuk mengetahui dan memahami kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan yang menjadi objek pengawasan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak, sebagai bahan untuk melakukan perbaikan-perbaikan di waktu yang akan datang.¹⁰

Adapun tipe-tipe dasar dari pengawasan tersebut adalah sebagai berikut:

Pengawasan pendahuluan, pengawasan ini dirancang untuk mengantisipasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standar atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu tahap kegiatan tertentu diselesaikan.

Pengawasan yang dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan. Tipe pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu dari suatu prosedur harus disetujui terlebih dahulu, atau syarat tertentu harus dipenuhi dulu

¹⁰Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), h.96

sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan, atau menjadi semacam peralatan yang lebih menjamin ketepatan pelaksanaan suatu kegiatan.

Pengawasan umpan balik, pengawasan ini dilakukan untuk mengukur hasil-hasil dari suatu kegiatan yang telah diselesaikan. Sebab-sebab penyimpangan dari rencana atau standar ditentukan, dan penemuan-penemuan diterapkan untuk kegiatan-kegiatan serupa di masa yang akan datang.

Sedangkan tahapan-tahapan dalam proses pengawasan adalah sebagai berikut:

1. Penetapan standar pelaksanaan (perencanaan).
2. Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan.
3. Pengukuran pelaksanaan kegiatan nyata.
4. Perbandingan pelaksanaan kegiatan dengan standar dan menganalisa penyimpangan-penyimpangan.
5. Pengambilan tindakan koreksi bila diperlukan.¹¹

Sehubungan dengan pendapat di atas, maka pihak yang melakukan pengawasan adalah pihak yang mempunyai kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau oleh atasannya untuk melakukan suatu pekerjaan agar pekerjaan tersebut sesuai dengan pada yang diharapkan.

Tugas pengawasan sebenarnya adalah tugas atasan terhadap bawahan. Namun tugas tersebut dapat didelegasikan kepada pihak lain atau bawahan yang diberikan wewenang untuk itu.

¹¹T.Hani Handoko, *Op. Cit*, h.362

B. Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 17 Tahun 2007

Dalam tata urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Peraturan Daerah merupakan urutan yang paling bawah. Walaupun demikian fungsi dan peranannya cukup kuat karena dibentuk oleh pemerintah daerah, yakni oleh Kepala Daerah bersama dengan DPRD yang disahkan secara bersama-sama, dan diundangkan dalam lembaran daerah dan berlaku untuk masyarakat sesuai dengan tingkatannya, yakni Perda Propinsi atau Perda Kabupaten/Kota.

Demikian juga halnya dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat. Tentunya Peraturan Daerah ini berlaku dalam wilayah Kabupaten Kampar., yakni berhubungan dengan penyakit-penyakit masyarakat yang terjadi di Kabupaten Kampar.

Dalam upaya pencegahan dan penanggulangan berbagai bentuk perbuatan yang merupakan penyakit masyarakat, yang telah mengakibatkan timbulnya gangguan terhadap ketertiban umum dan keresahan di tengah-tengah masyarakat di Kabupaten Kampar diperlukan aturan hukum yang mengatur hal tersebut.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 yang dimaksud dengan penyakit masyarakat adalah suatu perbuatan dan tindakan perilaku, yang mana perbuatan tersebut sangat dilarang oleh agama, adat istiadat, nilai-nilai kesusilaan yang hidup dalam masyarakat.

Menertibkan yang dimaksudkan dalam Peraturan Daerah ini, adalah tindakan dalam rangka upaya menumbuhkan ketaatan warga masyarakat agar tidak melanggar ketentraman dan ketertiban umum serta Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan Keputusan Bupati.

Menindak dalam Peraturan Daerah ini, adalah tindakan yang dilakukan oleh Polisi Pamong Praja terhadap anggota masyarakat dan badan hukum lainnya yang melanggar ketentuan dan atau objek tertentu yang tidak sesuai dengan Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat tindakan represif non yustisia.

Perbuatan cabul dalam peraturan daerah ini, adalah suatu perbuatan yang tidak senonoh yang menimbulkan birahi atau ransangan yang dilakukan oleh orang yang berlainan jenis dan atau sesama jenis terhadap hal-hal yang bertentangan dengan etika agama, moral, adat dan susila lainnya.

Sedangkan pengertian dari pelacur dalam peraturan daerah ini, adalah setiap orang baik laki-laki maupun perempuan yang kerjanya memuaskan nafsu birahi dengan menerima imbalan.

Dari beberapa pengertian tersebut di atas merupakan hal-hal yang menjadi runag lingkup penelitian ini, yakni tentang penerapan Peraturan Daerah tersebut terhadap penyakit-penyakit yang ada dalam masyarakat. Peraturan daerah ini merupakan peraturan yang harus diperhatikan dan dipatuhi oleh setiap masyarakat, dan bagi pelanggaran terhadap peraturan daerah ini tentunya mendapat ganjaran atau sanksi.

Peraturan Daerah dibentuk oleh pemerintah daerah bersama-sama dengan DPRD, dengan tujuan untuk mengatur dan memberikan kenyamanan kepada masyarakat, yang berhubungan dengan berbagai masalah dan persoalan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.

Masyarakat Kabupaten Kampar adalah masyarakat yang agamis dan menjunjung tinggi nilai adat istiadat sebagai sendi kehidupan. Perbuatan, tindakan maupun perilaku yang berhubungan dengan penyakit masyarakat seperti judi dan minuman keras merupakan perbuatan yang menyimpang dari norma yang berlaku di tengah-tengah masyarakat, yang dipandang hina oleh masyarakat dahulu kala sampai sekarang, baik itu menurut syariat agama maupun hukum adat.

Pelarangan dan penindakan terhadap berbagai bentuk penyakit masyarakat yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007, adalah sebagai upaya dari Pemerintah Daerah dan masyarakat untuk mewujudkan Kabupaten Kampar yang aman, tentram dan tertib dari masalah yang menyangkut penyakit masyarakat yang pada akhirnya dapat mengakibatkan kerawanan sosial.

Untuk itu guna mewujudkan rasa aman, nyaman dan tentram dari berbagai gangguan, ancaman dan perbuatan penyakit masyarakat maka pelarangan dan penindakan penyakit masyarakat dilaksanakan dengan mengacu kepada ajaran agama, norma-norma adat, tatakrama kesopanan serta peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga segala kerusakan moral maupun

kerawanan sosial lainnya sebagai dampak dari timbulnya penyakit masyarakat dapat diantisipasi sedini mungkin.¹²

Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat terdiri dari:

Bab I : Ketentuan Umum

Bab II : Ruang Lingkup Penertiban

Bab III : Penertiban dan Pengawasan

Bab IV : Ketentuan Pidana

Bab V : Ketentuan Penyidikan

Bab VI : Ketentuan Penutup

¹²Penjelasan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat.