

## **BAB II**

# **TINJAUAN PUSTAKA TENTANG PENOMORAN REGISTER PERATURAN DAERAH OLEH PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA KAITANNYA DENGAN UNDANG-UNDANG NO.12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN**

### **A. Tinjauan Umum Mengenai Nomor Register**

#### **1. Pengertian Nomor Register**

Nomor Register adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan perda yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan.<sup>1</sup>

Nomor Register Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk program penataan peraturan perundang-undangan agar tercipta tertib administrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta untuk membina dan mengawasi kebijakan-kebijakan yang akan dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah.

#### **2. Landasan Hukum**

##### **a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

---

<sup>1</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri No.120 tahun 2018, Pasal 1 ayat 23

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur tentang Nomor Register yang ada hanya mekanisme pembentukan produk hukum. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ada dua macam peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 1 ayat 7 menegaskan bahwa:

“Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.”

Pasal 1 ayat 8 menegaskan pula bahwa:

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”

Dalam hal materi muatan yang harus diatur dalam pembentukan peraturan daerah, Pasal 14 menentukan bahwa :

“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

#### **b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum**

Dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum munculah peraturan tentang Nomor Register dalam BAB VIIIA dan dalam Pasal 101 menyatakan bahwa “Menteri Dalam Negeri memberikan Nomor register rancangan Peraturan

Daerah kepada Gubernur paling lama 2 (dua) hari sejak rancangan perda diterima.” tetapi peraturan ini sudah di cabut oleh Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

**c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah**

Pasal 242 ayat 5 mengakomodir tentang Nomor Register yaitu jangka waktu pemberian Nomor Register menjadi 7 hari proses pemberiannya.

**d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Pasal 98 ayat 2 menyatakan bahwa “Dalam hal Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 ayat (1) tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) Hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.”

**e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Dalam Peraturan ini munculah verifikasi dalam hal pemberian Nomor Register jadi ketika hasil fasilitasi atau evaluasi tidak diikuti, maka tidak diberikan nomor register. Dalam Peraturan ini pun muncul hal baru

yaitu: verifikasi dan klarifikasi sebagai dampak dari putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan kewenangan Menteri dan Gubernur untuk membatalkan peraturan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Rancangan peraturan daerah tidak dapat diundangkan ketika belum mendapatkan nomor register, bila surat pengajuan sudah paripurna, sudah di evaluasi/ fasilitasi dan sudah disesuaikan dengan hasil maka dapat di undangkan.

## **B. Tinjauan Umum Mengenai Pemerintahan Daerah**

### **1. Pengertian Pemerintahan**

Dalam kepustakaan banyak dijumpai istilah “pemerintah” dan “pemerintahan”.Kedua istilah tersebut dalam keseharian seolah-olah mempunyai pengertian yang sama, namun sebenarnya dalam kajian etimologis, istilah pemerintah berasal dari kata „perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu, sehingga dapat dikatakan bahwa:

- 1) Pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara atau badan yang tertinggi, yang memerintah suatu negara, seperti kabinet merupakan suatu pemerintah;
- 2) Pemerintahan dilihat dari segi tata bahasanya merupakan kata “jadian” yang memperoleh akhiran “an”, artinya pemerintah sebagai subyek melakukan tugas/kegiatan. Sedangkan cara

melakukan tugas/kegiatan itu disebut sebagai “pemerintahan” atau dengan kata lain, “pemerintahan” adalah perbuatan manusia. Sedangkan akhiran “an” mengandung arti jamak.<sup>2</sup>

Apabila dipahami terhadap kedua istilah tersebut, maka secara dasar memiliki perbedaan yang signifikan, pemerintah mengandung pengertian yang menunjuk pada suatu badan atau alat kelengkapan yang menjalankan suatu fungsi. Sedangkan pemerintahan mengandung pengertian menunjuk pada suatu fungsi yang dijalankan atau dikerjakan. Sehingga dapat disimpulkan dari kedua istilah tersebut bahwa pemerintah lebih mengarah kepada subjek sedangkan pemerintahan kepada objek.

Suatu organ pemerintah yang menjalankan fungsinya dalam suatu bidang tertentu mempunyai lingkup arti yang berbeda, yaitu pemerintah dalam arti sempit dan luas.

- a. Pemerintah dalam arti sempit adalah menunjuk kepada aparatur atau alat perlengkapan negara yang melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintahan dalam arti sempit yang diartikan hanya sebagai tugas dan kewenangan negara dalam bidang eksekutif saja.
- b. Pemerintah dalam arti luas adalah menunjuk kepada semua aparatur /alat perlengkapan negara sebagai kesatuan yang

---

<sup>2</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah (Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah)*, STAIN Press, Purwokerto, 2002, hlm.16

menjalankan segala tugas dan kewenangan / kekuasaan negara atau pemerintahan dalam arti luas meliputi bidang legislative, eksekutif, dan yudikatif.<sup>3</sup>

Istilah “penyelenggaraan pemerintahan” adalah merupakan suatu bentuk proses adanya pelaksanaan kegiatan yang merupakan dengan tugas atau kewenangan negara yang dimiliki oleh badan pemerintah dalam hal ini eksekutif saja. Hal ini berlaku baik ditingkat Pusat maupun Daerah yang bermula dari adanya suatu pembagian kekuasaan dari pusat ke daerah. Sebagaimana diketahui bahwa dalam pembagian kekuasaan dibagi menjadi dua yaitu pembagian kekuasaan secara horizontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah merupakan suatu pembagian kekuasaan yang ada dalam suatu negara yang mana diserahkan ke dalam tiga badan yang sejajar kedudukannya yaitu kekuasaan eksekutif yang diserahkan kepada pemerintah, kekuasaan legislatif kepada parlemen dan yudikatif kepada peradilan. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal adalah merupakan pembagian kekuasaan dari pemerintah yang lebih tinggi (pusat) ke yang lebih rendah “daerah”.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa :  
“Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.”

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal 17

Kemudian Pasal 4 ayat (1) menentukan :

“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”

Dan Pasal 18 ayat (1) menentukan bahwa :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka (2), pemerintahan daerah yaitu: 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. Sehingga dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah lainnya, yang meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Ketentuan tersebut berbeda dengan yang ada dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD). Kondisi pemerintah daerah pada masa orde baru lebih menonjolkan peran eksekutif sebagai penyelenggara pemerintah daerah, seiring dengan adanya pemberlakuan otonomi daerah yang baru maka Undang-Undang ini menghendaki pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai suatu lembaga legislatif. Selain itu, Pemerintah daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).<sup>4</sup> Pemerintah daerah terdiri dari Gubernur, Bupati dan Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana yang telah diuraikan tersebut diatas, bahwa penyelenggara pemerintahan di daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD). Dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan serta dekonsentrasi sesuai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.

---

<sup>4</sup> H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 140.

## **2. Landasan Hukum**

### **a. Pasal 18 Undang –Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik.” Sehingga adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri harus diletakkan dalam kerangka negara kesatuan. Selain itu, berdasarkan pasal 18 UUD 1945 dibentuklah daerah otonom yang tujuannya adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan, yang berbunyi sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, Fbkabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan – peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Agar dapat berfungsi dan dicapai tujuan pembentukannya sesuai dengan pasal 18 UUD 1945 maka kepada daerah diberikan wewenangwewenang untuk melaksanakan berbagai urusan rumah tangganya. Oleh karena itu, setiap pembentukan Daerah Otonom Tingkat I ataupun II harus selalu memperhatikan syarat-syarat kemampuan ekonomi,jumlah penduduk,luas daerah pertahanan dan

keamanan yang memungkinkan daerah otonom melaksanakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.<sup>5</sup>

Selanjutnya bahwa di dalam pasal 18A UUD 1945, disebutkan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur sebagaimana mestinya oleh undang-undang dengan tetap memperhatikan keragaman daerah. Hubungan yang diatur antara lain hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur berdasarkan undang-undang dan dilaksanakan secara selaras, serasi dan seimbang. Selain itu dalam pasal 18 B UUD 1945, ditegaskan bahwa:

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan

---

<sup>5</sup> B.N Marbun, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa depannya*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983, hlm 83.

masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur didalam undang-undang.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam pasal pasal tersebut (pasal 18, 18A, 18B), Maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

- a. Daerah bukan merupakan atau tidak bersifat “staat” atau negara (dalam negara);
- b. Daerah itu adalah merupakan daerah otonom atau daerah administrasi;
- c. Wilayah Indonesia adalah merupakan satu kesatuan yang akan dibagi dalam daerah provinsi, dan dari daerah provinsi akan dibagi ke dalam daerah –daerah yang lebih kecil seperti kabupaten atau kota;
- d. Negara Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa serta adanya suatu kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dengan budanyanya sendiri dan hak-hak tradisionalnya, dan ini merupakan dasar dalam pembentukan Daerah Istimewa dan pemerintah desa;

- e. Dalam suatu daerah otonom dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
- f. Adanya suatu prinsip dalam menjalankan otonomi yang seluasluasnya (Pasal 18 ayat 5);
- g. Adanya suatu prinsip di daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasar pada asa otonomi dan tugas pembantuan.
- h. Bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus dijalankan selaras dan adil.

#### **b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm 36

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Lembaran Negara Republik Indonesia, diatur secara jelas mengenai Otonomi Daerah yang tertulis dalam penjelasan UUD 1945 yaitu:

“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.”

Dalam menghadapi perkembangan keadaan baik didalam maupun diluar negeri serta tantangan persaingan global dipandang perlu adanya penyelenggaraan oronomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas ,nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan peraturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi,peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>7</sup>

Sejak dimunculkannya otonomi daerah yang pelaksanaannya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang ternyata dalam kenyataannya tidak sesuai dengan perkembangan keadaan

---

<sup>7</sup> *Ibid* hlm 40

ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, sehingga perlu direvisi dan kemudian disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah lalu di ganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah berarti hak, wewenang dan kewajiban suatu pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan otonomi daerah.

Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggung jawab dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok negara atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang diberikan oleh Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Selanjutnya dalam pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dikemukakan bahwa daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan masyarakat dalam sistem negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu dalam pasal 10 (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa dalam menyelenggarakan urusan

pemerintahannya di daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Sehingga pada hakekatnya pembentukan daerah otonom dimaksud untuk memperlancar roda pemerintahan yang berorientasi pada pembangunan yang melibatkan adanya partisipasi dari masyarakat. Tetapi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 menyebutkan bahwa Pemerintahan menjadi Pemerintahan yang absolut yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan juga agama.

Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, kewenangan tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja dalam sistem pengelolaan di daerah. Sesuai dengan asas-asas yang dikemukakan diatas, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat:

- a. melaksanakan sendiri; atau
- b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Dalam Pasal 11 membahas tentang urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. pendidikan;

- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;  
dan
- f. sosial.

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;

- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal

11 ayat (1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi. Padan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang dalam Hukum Administrasi

Negara dikenal dengan “Asas-asas umum pemerintahan yang baik” atau “AUPB”. Di negara Belanda, AUPB ini sudah diterima dan sebagai norma hukum tak tertulis yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan.

Secara Yudiris asas-asas penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang terdiri atas:

1. Asas Kepastian Hukum

Yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan landasan pertauran perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijaksanaan penyelenggaraan negara.

2. Asas Tertib Penyelenggara Negara

Yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan dan keseimbangan dalam mengendalikan penyelenggaraan negara.

3. Asas Kepentingan Umum

Yaitu asas yang mendahulukan gankesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif dan selektif.

#### 4. Asas Keterbukaan

Yaitu 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.

#### 5. Asas Profesionalitas

Yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.

#### 6. Asas Akuntabilitas

Yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 7. Asas Proporsionalitas

Yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 8. Asas Efisiensi dan Efektivitas

Yaitu asa yang menyangkut tentang pencapaian tujuan dari kebijaksanaan yang ditetapkan yaitu untuk mewujudkan pemerintahan berdaya guna dan berhasil guna khususnya berkenaan dengan prosedur.

#### 9. Asas Keadilan

Yaitu bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

### **c. Asas-asas Pemerintahan Daerah**

Pengaturan mengenai hubungan antara pusat dan daerah dalam suatu konteks negara kesatuan merupakan salah satu hal yang penting. Adanya satuan pemerintahan di tingkat daerah adalah konsekuensi adanya pembagian kekuasaan sebagai salah satu unsur negara hukum. Pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah adalah pembagian kekuasaan secara vertikal, yang mana dalam hal tugas dan wewenang pemerintah yang sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah harus berpedoman terhadap beberapa asas yaitu :<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Muhammad Fauzan, *Op.cit.*, hlm 38

1. Asas Keahlian, asas keahlian dapat dilihat pada susunan pemerintah pusat. Semua soal diolah oleh para ahli-ahli antara lain dalam susunan kementerian-kementerian. Yang memegang pimpinan pada kementerian-kementerian itu seharusnya ahli-ahli urusan-urusan yang menjadi kompetensinya;
2. Asas Kedaerahan, dengan bertambah banyaknya kepentingan-kepentingan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat (dalam arti luas) karena bertambah majunya masyarakat, pemerintah tidak dapat mengurus semua kepentingan-kepentingan itu dengan baik tanpa berpegang pada asas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan.

Berdasarkan asas keahlian, maka setiap urusan pemerintahan harus secara benar diserahkan kepada mereka yang mempunyai keahlian dalam bidangnya. Adapun asas kedaerahan memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan tertentu.

Selain itu, adanya keterlibatan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan dilaksanakan melalui beberapa asas penyelenggaraan pemerintahan. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ada 3 asas yang digunakan, antara lain:

## 1. Asas Desentralisasi

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin *de= lepas* dan *centrum= pusat*, dengan demikian berarti melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan, yang dimaksud dengan desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>9</sup> Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan yang merupakan kebalikan dari sentralisasi. Desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administrasi sendiri.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sisten Negara

---

<sup>9</sup> Victor M Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm 33

Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (8) Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Beberapa pakar asing maupun dalam negeri juga memberikan pendefinisian mengenai desentralisasi dengan berbagai variasi dan perkembangannya, antara lain :<sup>10</sup>

a. Webser

Webser mengatakan bahwa :

*“To decentralize means to devide and distribute, as governmental administration; to withdraw from the center or place of concentration”.* (desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi, pemerintahan mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi.)

b. Rondinelli dan Chemma

Menurut Rondinelli dan Chemma desentralisasi adalah *“the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to*

---

<sup>10</sup> Muhammad Fauzan, *Op.cit* ,.hlm 44

*its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations.”*

(desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan atau kewenangan administrative dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi tingkat bawah, kesatuan-kesatuan administrasi daerah, semi otonomi dan organisasi)

c. J.H.A Logemann

Menurut J.H.A Logemann desentralisasi adalah

*“Van decentralizatie spreek men als regel, iindien overheidswerkzaamheid va de landoverheid wordt afgewenteld op zelfregerende gemeenschappen.”* (orang berbicara desentralisasi sebagai ketentuan, jika pekerjaan penguasa negara dilimpahkan kepada persekutuan-persekutuan yang berpemerintahan sendiri).

Desentralisasi merupakan suatu bentuk pemencaran kekuasaan yang mempunyai kedudukan lebih tinggi, karena desentralisasi bersifat kenegaraan, sehingga penyelenggaraan desentralisasi merupakan bagian dari organisasi negara dan menunjukkan adanya suatu tatanan negara. Berkaitan dengan desentralisasi, cirri-ciri desentralisasi meliputi :

- a. Bentuk pemencaran adalah penyerahan;
- b. Pemencaran terjadi kepada daerah;
- c. Yang dipencarkan adalah urusan pemerintahan; dan
- d. Urusan pemerintahan yang dipencarkan menjadi urusan daerah.

Ada dua jenis desentralisasi yaitu desentralisasi territorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi territorial adalah suatu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan batas pengaturannya adalah daerah. Sedangkan desentralisasi fungsional adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus suatu fungsi tertentu dan batas pengaturan yang termaksud adalah jenis dan fungsi itu sendiri. Apabila dilihat dari sudut pandang organisasi pemerintahan, desentralisasi semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien yaitu yang lebih dianggap utama untuk diurus pemerintah setempat dan pengurusannya diserahkan kepada daerah.

## 2. Asas Dekonsentrasi

Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dekosentrasi adalah pelimpahan

wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan / atau kepada instansi vertikal di wilayah itu. Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, 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. Amrah muslimin mengartikan dekonsentrasi ialah pelimpahan dari sebagian kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Irawan Soejito mengartikan dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Sedangkan Joeniarto mengatakan dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintah atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.<sup>11</sup>

R.D.H Koesoemahatmadja memberikan batasan bahwa yang dimaksud dengan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas

---

<sup>11</sup> Ni"Matul Huda,*Hukum Tata Negara* Indonesia,Rajawali Press,Jakarta,2011, hlm 314

kepada bawahannya, misalnya menteri kepada Gubernur, dari Gubernur kepada Bupati dan seterusnya.<sup>12</sup>

Dekonsentrasi dianggap sebagai salah satu bentuk sentralisasi karena ada pemusatan kekuasaan negara pada pemerintah pusat atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melakukan wewenang tertentu dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan pusat di daerah. Dekonsentrasi lebih menunjuk pada kecenderungan-kecenderungan untuk menyebarkan fungsi-fungsi pemerintahan pada suatu jenjang tertentu secara meluas.

Berdasarkan uraian diatas ,dapat disimpulkan bahwa cirri-ciri dekonsentrasi antara lain:

- a. Adanya suatu bentuk pemencaran kekuasaan yang berupa pelimpahan;
- b. Pemencaran kekuasaan terjadi pada pejabat itu sendiri (perorangan);
- c. Yang dipencarkan adalah wewenang untuk melaksanakan sesuatu;

---

<sup>12</sup> R.D.H Koesoemahatmadja dalam Muhammad Fauzan, *Op.cit*, hlm 51

d. Hal yang dilimpahkan tidak menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Asas dekonsentrasi dapat ditinjau dari tiga segi yaitu:

1. Segi Wewenang, asas ini memberikan atau melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat ke pejabat daerah untuk melaksanakan tugas pemerintah pusat yang ada di daerah.
2. Segi Pembentuk Pemerintah, dapat membentuk pemerintah local administrasi di daerah, untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah.
3. Segi Pembagian wilayah, asas ini membagi wilayah negara menjadi wilayah daerah-daerah pemerintah local administratif.<sup>13</sup>

### 3. Asas Tugas Pembantuan

Istilah *medebewind* sebagai terjemahan dari tugas pembantuan untuk pertama kali diperkenalkan oleh Van Vollenhoven. Secara etimologis, tugas pembantuan merupakan terjemahan dari bahasa Belanda *medebewind* yang berasal dari kata '*mede*' = serta, turut dan *bewind* = berkuasa atau

---

<sup>13</sup> Ni"Matul Huda, *Op.cit.*, hlm 315-316

memerintah. *Medebewind* merupakan pelaksanaan peraturan yang disusun oleh alat perlengkapan yang lebih tinggi, oleh yang rendah.<sup>14</sup>

Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan 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. . Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Apabila ditinjau dari kaitan tugas pembantuan dengan desentralisasi dan hubungan antara pusat dan daerah, maka dalam pelaksanaan tugas pembantuan seharusnya bertitik tolak dari hal-hal sebagai berikut:

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm 69

- a. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan;
- b. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan; dan
- c. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaan kalau otonomi adalah penyerahan penuh, sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.<sup>15</sup>

Tugas Pembantuan "*medebewind*" itu merupakan suatu realisasi dalam menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dimana dalam pelaksanaannya diperlukan adanya koordinasi antara pemerintah daerah dengan berbagai instansi yang terkait yang menyangkut segala aspek kehidupan masyarakat yang ruang lingkup wewenangnya bercirikan tiga hal yaitu :

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm 75

1. Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah otonom untuk melaksanakannya. Dalam penyelenggaraan pelaksanaan itu daerah otonom mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan yang mengharuskan member kemungkinan untuk itu.

2. Yang dapat diserahkan hanya daerah-daerah saja.

Berdasarkan pasal tersebut, maka yang terpenting dalam pelaksanaan tugas pembantuan adalah adanya pertanggungjawaban yang diemban oleh satuan pemerintahan yang membantu. Ketika menjalankan "*medebewind*" urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih tetap menjadi urusan pusat dan daerah yang lebih atas tidak beralih menjadi urusan rumah tangga yang dimintakan bantuan, dan apabila dalam hal daerah yang dimintakan bantuan tidak dapat diminta pertanggung jawaban maka pelaksanaan tugas pembantuan itu dapat dihentikan.